

PROJETO DE LEI Nº 6.726, DE 2016

Apensados: PL's nºs 3.123/2015, 6.752/2016, 8.912/2017, 9.289/2017, 9.447/2017, 674/2019, 5.747/2019, 2.372/2020, 3.620/2020 e 3.621/2020

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO EM SUBSTITUIÇÃO À COMISSÃO ESPECIAL ENCARREGADA DE EXAMINAR O PROJETO DE LEI Nº 6.726, DE 2016, E APENSADOS

Regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado RUBENS BUENO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, a fim de ser submetido à revisão, tem como origem o resultado dos trabalhos da Comissão Especial do Extrateto criada no âmbito daquela Casa Legislativa. A proposição pretende regulamentar o limite remuneratório de que tratam o inciso XI do *caput* e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal, tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário. Como regula temática de competência de mais de três comissões

de mérito, foi criada comissão especial para examiná-la, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno, mas que não chegou a se pronunciar sobre a matéria, razão pela qual o projeto vem à apreciação diretamente em Plenário.

O projeto em questão enumera, em seu art. 6º, as espécies remuneratórias que, somadas, são submetidas ao teto estabelecido. Ocupa-se o art. 7º de providência em sentido contrário, isto é, da definição de parcelas que, ou por se revestirem de caráter indenizatório ou por motivos distintos, não se submeteriam ao limite.

São inseridos comandos (incisos I e II do *caput* do referido art. 7º), em que se busca conceituar de forma abstrata o que seriam, na abordagem da proposição, parcelas de caráter indenizatório. O inciso III da norma enumera determinadas verbas remuneratórias assim reconhecidas como um terceiro requisito, de sorte que não se poderiam considerar indenizatórias, para os fins da proposição, outras espécies de retribuição, ainda que atendessem as condições para tanto estabelecidas.

De toda forma, classificadas ou não como indenizatórias, apenas as parcelas especificadas no art. 7º e aquelas para os quais se atribui tratamento diferenciado (adicional de férias e décimo-terceiro salário) poderiam ser pagas sem observância do limite remuneratório. De acordo com o inciso XXXIX do art. 6º, não se permitiria o pagamento acima do limite em condições não admitidas pelo projeto.

A primeira proposição apensa, o Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, de autoria do Poder Executivo, que 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, enumera, em seu art. 4º, de modo taxativo, as parcelas que **não** são consideradas para o cálculo dos limites de remuneração. Dedicar-se o art. 3º à enumeração de parcelas que **devem ser** consideradas para fins do limite remuneratório, provida de caráter exemplificativo, à luz do que se prevê no inciso XXXIX do dispositivo, semelhante a norma de mesmo propósito contida na proposição principal, aqui já referida, em que se determina a sujeição ao limite das parcelas que não forem excluídas de forma expressa de sua incidência.

Ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, foram oferecidas, no prazo regimental, 34 (trinta e quatro) emendas de plenário. As 17 (dezessete) primeiras foram apresentadas antes da expedição de parecer proferido sobre a matéria pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. As demais emendas de plenário (nºs 18 a 34), por terem sido apresentadas após a prolação do referido parecer, não são examinadas nesta peça, em virtude de decisão proferida pelo Presidente da Câmara dos Deputados no sentido de declarar a nulidade tanto daquele parecer quanto dos atos subsequentes.

Uma vez que se reconheceu a necessidade de comissão especial para análise da matéria em apreço, descabe apreciar, de igual modo, o substitutivo que chegou a ser adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o qual se constitui como matéria meramente instrutória, assim como as proposições acessórias subsequentes ao parecer anulado.

Em ordem de antiguidade, o terceiro projeto que integra o presente processo é o Projeto de Lei nº 6.752, de 2016, da Comissão Especial Extrateto do Senado Federal, que até o dia 24 de junho do ano corrente tramitava em separado. Com um único artigo, a proposição pretende transformar em ato de improbidade administrativa o pagamento de parcela remuneratória a servidores públicos sem observância do limite constitucional.

Em sequência, figuram os Projetos de Lei nºs 8.912, de 2017, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, e 9.289, de 2017, do Deputado Jaime Martins, que introduzem no Código Penal Brasileiro figura típica destinada a criminalizar a conduta anteriormente descrita, isto é, o pagamento de parcela remuneratória a servidores públicos sem observância do limite constitucional.

Para o Projeto de Lei nº 9.447, de 2017, dos Deputados Wadih Damous e Paulo Pimenta, configurariam atos de improbidade administrativa tanto o pagamento quanto o recebimento de parcela remuneratória em valores que excedam o teto constitucional. Já o Projeto de Lei nº 5.747, de 2019, segue o teor do supracitado Projeto de Lei nº 6.752, de 2016, e configura como ato de improbidade administrativa apenas o pagamento de parcela remuneratória em desacordo com a restrição estabelecida pela Carta Magna.

A próxima proposição em análise é o Projeto de Lei nº 674, de 2019, apresentado pelo Deputado Alexandre Frota, em que se determina a aplicação, às esferas federal, estadual e municipal, de um único limite remuneratório, que corresponderia ao valor dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Ainda em ordem de antiguidade, o processo segue com o Projeto de Lei nº 2.372, de 2020, cuja autora é a Deputada Carla Zambelli. Conforme a dicção de sua ementa, a proposição “dispõe sobre a imediata redução ao Teto Constitucional de salários, subsídios, aposentadorias, pensões e remunerações pagas com dinheiro público em geral, dentre outras providências.”

Na forma do § 2º do art. 1º do aludido Projeto, para os fins da limitação determinada na proposição, “(...) serão considerados todos os recebimentos do funcionário ou agente público, ficando vedados subterfúgios que objetivem burlar o teto constitucional, como auxílios, diárias e vantagens de qualquer natureza”.

De acordo com o § 3º do mesmo art. 1º, “as Organizações Sociais e entidades do terceiro setor que dependem de repasses públicos deverão observar o teto constitucional ao remunerar seus funcionários, gestores e colaboradores, sejam as contratações feitas por meio de concurso, com fulcro na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), ou por instrumentos entre pessoas jurídicas.”

O art. 2º deste apenso trata de doações a hospitais públicos e funcionários públicos da área de saúde. Segundo se prevê no dispositivo, os funcionários da área de saúde, na esfera federal, ficam autorizados a receber diretamente equipamentos de proteção individual, bem como respiradores e outros materiais necessários à prevenção e tratamento da COVID-19. Também os profissionais da área de segurança pública, de assistência social e da defesa civil e todos os que lidam diretamente com a seara funerária ficam autorizados a receber doações de equipamentos de proteção individual (EPIs), na forma do § 1º do dispositivo.

Determina-se, no § 2º do dispositivo, que “os equipamentos de proteção Individual (EPIs) doados, na hipótese de excederem as necessidades do donatário, não poderão ser vendidos, devendo ser encaminhados a outros hospitais, ou profissionais diretamente envolvidos no combate ao COVID-19.”

A proposição não contém cláusula de vigência.

O processo legislativo segue com o Projeto de Lei nº 3.620, de 2020, da Deputada Paula Belmonte, que, na mesma linha de projetos anteriormente citados, torna ato de improbidade administrativa o pagamento de parcelas remuneratórias sem cumprimento do limite remuneratório.

Por fim, tramita como último apenso, em ordem de apresentação, o Projeto de Lei nº 3.621, de 2020, da Deputada Paula Belmonte, que se propõe a disciplinar o § 11 do art. 37 da Constituição, em que se prevê a exclusão do limite remuneratório de parcelas indenizatórias. Apresentada em 2 de julho de 2020, depois das discussões travadas no âmbito da Comissão Especial que chegou a se encarregar do tema, a proposição aproveita parcialmente o teor do substitutivo oferecido ao colegiado e que não foi apreciado por seus membros, com as seguintes alterações:

- a introdução de conceito destinado a definir o que seriam, de forma abstrata, as parcelas “indenizatórias” previstas no dispositivo regulamentado (art. 1º);

- a previsão de que a determinação por estimativa de parcelas que atendam aos pressupostos previstos no inciso I do art. 1º da proposição não altera a sua natureza indenizatória, desde que observadas as condições estabelecidas no art. 3º do projeto, a partir do qual se reproduz parcialmente o conteúdo do substitutivo anteriormente referido e descrito no voto proferido neste parecer (art. 2º);

- a exclusão de algumas parcelas contidas no rol inserido no parecer apresentado à Comissão Especial, que não seriam, na abordagem do projeto, consideradas indenizatórias, por não observarem a delimitação conceitual nele contida;

- a previsão, contida no inciso XIII do *caput* do art. 3º do projeto, de que poderão ser consideradas indenizatórias parcelas não identificadas no

projeto que observem o conceito nele estabelecido, observado limite correspondente a cinco por cento do teto remuneratório aplicável ao agente.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 - ADMISSIBILIDADE

II.1.1 - CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Conforme consignado no relatório, por tratarem de matéria cuja análise de mérito compete a mais de três Comissões Permanentes, as proposições foram submetidas a Comissão Especial, para examinar inclusive aspectos usualmente analisados no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Comissão de Finanças e Tributação. Como o colegiado não chegou a se pronunciar sobre as proposições, assume o Plenário tais competências.

De início, cumpre esclarecer que o Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, e os apensados, sem exceção, atendem aos requisitos de constitucionalidade formal para deflagração do processo legislativo. As que abordam os critérios de aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* do art. 37 da Constituição dizem respeito a matéria que exige tratamento uniforme para o conjunto dos entes federados, o que as afasta do campo de matérias reservadas ao Presidente da República pelo § 1º do art. 62 da Constituição, ao qual não se submetem também porque não afetam o regime jurídico dos agentes públicos por elas alcançados, na medida em que a aplicação das normas que veiculam independem do conjunto de regras que disciplinam sua relação com o Poder Público. Por fim, as referidas proposições não se destinam a fixar ou aumentar remuneração de agentes públicos, mas a disciplinar a aplicação de dispositivos constitucionais.

No que concerne ao caráter nacional de lei que diga respeito à aplicação do limite remuneratório, considera-se que o parâmetro em questão foi previsto na Constituição como regra de conduta para agentes integrantes dos

três Poderes que compõem o aparelho estatal, assim como para a totalidade dos entes federativos. Os dispositivos que tratam da matéria foram inseridos no art. 37 da Carta Política, dispositivo aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme se explicita em seu enunciado.

Convém destacar, neste contexto, a existência de previsão constitucional contundente e expressa para edição de lei com abrangência nacional acerca de assunto diretamente vinculado ao tema. Faz-se referência à combinação do teor do § 11 do art. 37 do texto permanente da Carta, em que se prevê a exclusão da aplicação do limite remuneratório em relação a parcelas classificadas em lei como “indenizatórias”, com o art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, por meio da qual se introduziu o referido dispositivo no texto permanente da Carta da República, em que restou estabelecido:

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.

Com efeito, o transcrito art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, regra transitória relacionada à exclusão de parcelas indenizatórias do limite constitucional, é taxativo ao indicar a necessidade de regulamentação do limite remuneratório dos agentes públicos compreendidos pela restrição alcançada nos projetos, precisa e especificamente no que concerne às referidas parcelas.

Ora, tratando-se de regulamentação de dispositivo da Constituição e regra geral de conduta no âmbito da Administração Pública, há necessidade de uma lei uniforme que alcance a íntegra dos destinatários mencionados pela Constituição e que seja aplicável à totalidade dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Estabelecida a premissa, a não ser a própria União, nenhum dos outros partícipes da Federação foi revestido de igual competência.

Por outro lado, a iniciativa para o processo legislativo é concorrente, pois compete tanto ao Presidente da República como a qualquer

membro ou Comissão do Congresso Nacional. Com efeito, o art. 48 da Constituição estipula que “*cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União*”.

Eis, pois, o entendimento a ser seguido: inserido no capítulo que trata da Administração Pública, entre as normas gerais de observância obrigatória por todos os entes federados, o teto remuneratório (art. 37, *caput*, inciso XI, §§ 9º e 11 da CF) deve ser regulamentado por lei específica e de âmbito nacional, que o discipline de modo uniforme, mas estritamente no que concerne às parcelas que deverão ser eximidas de seu alcance. Assim, a matéria não se insere no rol de iniciativa reservada privativamente ao Presidente da República e pode ser objeto de projetos de lei apresentado por parlamentares.

Acrescente-se, em favor da constitucionalidade formal e da inexistência de usurpação de iniciativa, o fato de as proposições não se destinarem a fixar ou aumentar a remuneração de agentes de nenhum órgão ou entidade dos Poderes do Estado. Limitam-se a disciplinar um instituto constitucional: o teto remuneratório decorrente do inciso XI do *caput* e dos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição.

Há diferença profunda entre fixar ou aumentar remuneração e regulamentar um instituto constitucional que se limite a disciplinar a efetiva implementação de valores já estabelecidos. É sobre a primeira medida que incidem restrições relacionadas à iniciativa parlamentar, não sobre a segunda.

Na definição da remuneração de agentes públicos, ressalvado o salário-mínimo, que é sempre fixado nacionalmente, há que se observar a iniciativa privativa em cada caso, bem como o princípio federativo. No caso da regulamentação das parcelas a serem excluídas do teto remuneratório, não se trata do estabelecimento de valores a serem cotejados com o limite. Cuida-se apenas de estabelecer as normas voltadas a viabilizar a providência antes referida, isto é, definir quais pagamentos feitos a agentes públicos, servidores aposentados e pensionistas deverão ser excluídos da comparação com o limite constitucionalmente estabelecido.

Cabe destacar que nas proposições relacionadas especificamente à disciplina das condições para que se observe o limite remuneratório, não se cria ou se extingue uma única parcela pecuniária, a título de vencimento ou de indenização. Em verdade, para a verificação do limite remuneratório são enumeradas exemplificativamente, nas duas primeiras proposições, diversas verbas de natureza pecuniária, que, acaso instituídas no âmbito do órgão ou entidade da Administração, seriam cotejadas com o limite. Por outro lado, em todas as proposições integradas ao conjunto aqui descrito que tratam do tema são identificadas as verbas de natureza indenizatória a serem excluídas de sua incidência, tal como preveem o § 11 do art. 37 da Constituição Federal e o art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Em tal contexto, não resta dúvida de que o Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, e os apensados que estabelecem condições para cumprimento do limite remuneratório atendem aos requisitos de constitucionalidade formal, relativos à competência para desencadeamento do processo legislativo.

No que concerne à constitucionalidade material, contudo, tanto o Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, como o primeiro apensado, Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, demandam medidas saneadoras para que sejam corrigidos aspectos contrários aos ditames da Constituição Federal de 1988.

Alude-se a que o legislador ordinário não pode desconsiderar que, se de um lado a Constituição Federal estabelece uma regra geral de não acumulação, de outro comporta hipóteses excepcionais em que se admite que o servidor ocupe mais de um cargo, emprego ou função pública, conforme previsto em algumas passagens da Constituição da República, ou receba proventos de inatividade simultaneamente com a remuneração de servidor ativo na Administração Pública. Assim, há uma pluralidade de situações amparadas pela Constituição, a qual não apenas admite o exercício acumulado de cargo, emprego ou função, como também a percepção da remuneração decorrente de cada um dos respectivos vínculos.

Pelas razões delineadas, ao determinar o somatório da remuneração dos cargos, empregos e funções que cada agente acumula, para o fim de verificar a observância ou a extrapolação do limite remuneratório, o

Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, e o apensado Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, afrontam o sistema constitucional relacionado às acumulações lícitas.

É que, em relação especificamente ao aspecto, ao apreciar os Temas nºs 377 e 384 de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento em que se assevera que “*nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público*”. Vale anotar que se trata de uma interpretação de dispositivos da Constituição feita de modo combinado e sistemático, tanto no que se refere ao teto remuneratório (art. 37, inciso XI e §§ 9º e 11), como no que concerne à acumulação lícita de cargos e funções (inciso XVI do art. 37 e outros dispositivos da Carta).

Conclui-se, portanto, que, face à leitura do texto constitucional por parte do Pretório Excelso, são inconstitucionais o *caput* do art. 3º, o § 3º do art. 8º e o § 2º do art. 9º do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, bem como o *caput* do art. 2º, o inciso XVI do *caput* do art. 3º e o parágrafo único do art. 5º do apensado Projeto de Lei nº 3.123, de 2015. As referidas inconstitucionalidades são saneadas mediante emendas anexas a este parecer.

Registre-se que a regularização dos textos em questão não acarreta o aproveitamento do respectivo teor no substitutivo oferecido à matéria. Embora se trate de tema excluído da matéria regulamentada, como adiante se menciona, a apresentação das emendas em anexo destina-se apenas a evitar que venha a ser submetida ao Plenário da Câmara dos Deputados matéria contrária ao texto constitucional.

É de igual modo relevante assinalar que as emendas partem da redação construída pelo Supremo Tribunal Federal ao proferir teses de repercussão geral atinentes ao tema, a despeito da existência de aspecto que causa alguma estranheza. Quando alude a autorizações “constitucionais” para acumulação de postos na Administração Pública, o Pretório Excelso parece sinalizar para a possibilidade de se inserir hipótese da espécie em legislação

inferior, mas não se reputa viável a existência de dispositivo infraconstitucional revestido de semelhante conteúdo.

As autorizações constitucionais para acumulação de rendimentos constituem, como se afirmou, exceções a uma vedação expressa, as quais só podem ser implementadas em norma de nível idêntico daquela que estabelece a restrição. Conforme se comentará ao se aludir à participação de agentes públicos em órgãos colegiados, não há, em princípio, suporte para que se admitam acumulações remuneradas em descompasso com as hipóteses estabelecidas no texto constitucional.

Como se limitam a ampliar casos em que se configuram atos de improbidade administrativa ou a delimitar nova figura penal, os Projetos de Lei nºs 6.752, de 2016, 8.912, de 2017, 9.289, de 2017, 9.447, de 2017, 5.747, de 2019, e 3.620, de 2020, não colidem com normas constitucionais, seja sob o aspecto formal, seja sob o ponto de vista material.

O exame de conformidade com a Carta da República de outro apensado, o Projeto de Lei nº 674, de 2019, que pretende equiparar o limite remuneratório praticado no âmbito dos Estados e dos Municípios ao teto observado em âmbito federal, merece veredito distinto. A proposição padece de inconstitucionalidade material insanável, posto que afronta o disposto no inciso XI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, por veicular norma ostensivamente contrária a seus termos.

Quanto à juridicidade, a proposição principal, o primeiro apensado e o Projeto de Lei nº 3.621, de 2020, tríade que disciplina a observância do limite remuneratório, não confrontam normas infraconstitucionais do ordenamento jurídico brasileiro. Idêntico veredito se aplica aos Projetos de Lei nºs 6.752, de 2016, 8.912, de 2017, 9.289, de 2017, 9.447, de 2017, 5.747, de 2019, e 3.620, de 2020, voltados, como se viu a criar figura típica penal ou a definir atos de improbidade administrativa.

De sua parte, ainda que tenha objetivos nobres e elogiáveis, o Projeto de Lei nº 2.372, de 2020, revela-se injurídico e inconstitucional. Primeiramente, por veicular uma diretriz que já existe na Constituição de forma

mais detalhada e precisa, naquilo que concerne à questão do teto constitucional. Este aspecto já seria suficiente para que se configurasse sua injuridicidade.

O Projeto agrega ainda questões relativas à pandemia que não guardam relação direta ou indireta com a questão do teto constitucional ou com as parcelas indenizatórias (resultante da combinação do § 11 do art. 37 da Constituição com o art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005), fato que lhe reforça o caráter injurídico e inconstitucional já apontado. Como o direito constitucional assimilou há um bom tempo o princípio da razoabilidade, reputa-se igualmente plausível afirmar que o injurídico termina confundido com aquilo que é inconstitucional, afinal não é razoável que um dispositivo em lei reproduza, e de modo abreviado, determinação que já consta da Constituição, ou que uma proposição trate de temas que não guardam entre si qualquer correlação lógica, como se reproduzisse a equivocada pedagogia das medidas provisórias

Vale ainda notar que nos comandos relativos aos funcionários públicos, o Projeto de Lei nº 2.372, de 2020, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes da República (art. 2º da Constituição), ao estabelecer de forma explícita que o funcionário público poderá receber diretamente equipamentos doados, sem passar pelo crivo organizacional da Administração. Ora, a iniciativa de leis do Poder Executivo relativa às atribuições de funcionários públicos é matéria pacificada desde um longo tempo no Supremo Tribunal Federal, como atesta uma grande série de reiterados arestos, de tal sorte consolidados que se considera desnecessário elencá-los.

No que se refere à técnica legislativa, entendemos que as proposições foram elaboradas de modo adequado e com observância do disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto às Emendas de Plenário, as de nºs 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16 e 17, de 2015, atendem elas aos requisitos de constitucionalidade e juridicidade, razão pela qual não há óbice à respectiva tramitação relacionado aos referidos aspectos, assim como foram elaboradas de modo adequado e com observância do disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ao contrário, considera-se inconstitucional e injurídica a Emenda nº 5 (exclusão dos magistrados, membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores

Público do regime da Lei), do mesmo modo que as Emendas nºs 13 e 15 (submetem membros do Ministério Público, Procuradores, Defensores Públicos e Auditores Fiscais e Tributários dos Estados e Municípios ao subteto estadual e distrital).

II.1.2 – ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

No que diz respeito à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, devem ser levadas em conta as observações a seguir efetivadas.

O Projeto nº 6.726, de 2016, o primeiro apensado, Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, e o Projeto de Lei nº 3.621, de 2020, objetivam definir a operacionalização do limite remuneratório na Administração Pública. Por submeterem ao referido teto os pagamentos feitos aos agentes relacionados em seus dispositivos iniciais, os três textos incluem diversas parcelas antes consideradas indenizatórias.

Assim, uma vez que resultam na redução de despesas de natureza obrigatória, os referidos Projetos de Lei apresentam compatibilidade com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor. Merecem, portanto, juízo positivo de admissibilidade no que diz respeito à adequação financeira e orçamentária.

O Projeto de Lei nº 674, de 2019, onera os cofres estaduais, distritais e municipais, já que a elevação do limite remuneratório praticado pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios resultaria em aumento da despesa com pessoal. No entanto, não causa aumento de despesa no âmbito do orçamento da União, pois os servidores pagos por meio do Orçamento Federal já estão submetidos ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Portanto, o projeto não tem implicação no orçamento da União.

O Projeto de Lei nº 2.372, de 2020, de sua vez, não afronta normas de natureza orçamentária, visto que tem como escopo reduzir despesas, em seu art. 1º, e não produz impacto financeiro em decorrência do teor do art. 2º, uma vez que os equipamentos ali referidos seriam fornecidos por particulares.

Não afetam despesas públicas os Projetos de Lei nºs 6.752, de 2016, 8.912, de 2017, 9.289, de 2017, 9.447, de 2017, 5.747, de 2019 e 3.620, de 2020, razão pela qual são considerados adequados, sob o ponto de vista financeiro e orçamentário.

As Emendas de Plenário, as de nºs 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16 e 17, de 2015, observam a necessária adequação orçamentária e financeira.

II.2 - MÉRITO

Quanto ao mérito, o Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, oriundo do Senado Federal, e o primeiro apensado, Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, originário do Poder Executivo, pretendem suprir uma lacuna que já ultrapassa duas décadas de existência, tendo em vista que o teto remuneratório, em sua atual concepção, foi previsto com maior vigor apenas em 1998, por força da Emenda Constitucional nº 19, promulgada naquele ano. Buscou-se corrigir, na ocasião, o texto primitivo da Carta, que dava vazão a interpretações das quais decorria a ineficácia da restrição então estabelecida.

Objeto ainda de modificações posteriores do texto constitucional (2003 e 2005), o limite remuneratório na Administração Pública permaneceu cercado de controvérsias e aplicado das mais diversificadas formas. Com efeito, os dispositivos constitucionais que disciplinam a questão ainda carecem de plena efetividade. Podem ser creditados à inexistência de norma regulamentadora os episódios recorrentes de evidentes impropriedades, a exemplo do pagamento de auxílio-moradia a membros da Magistratura e do Ministério Público, do pagamento de parcelas supostamente atrasadas e sem qualquer observância ao limite previsto na Constituição, e, ainda, do pagamento de diversas parcelas que são consideradas como indenizatórias exclusivamente para escaparem ao necessário abatimento.

A despeito da necessidade e importância, o Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, e o apensado Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, possuem, contudo, defeitos comuns, que precisam ser enfrentados e solucionados, a começar pelo próprio objeto da regulamentação. Um e outro se propõem a regular o limite remuneratório de que tratam o inciso XI do *caput* e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal, e não a especificar as parcelas de caráter indenizatório, que, uma vez contempladas em lei, não devem ser computadas nos limites constitucionais.

De fato, o *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, que enuncia o objeto da proposição, assim dispõe:

“Art. 1º Esta Lei regulamenta, no âmbito da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aplicação do limite remuneratório de agentes públicos, aposentados e pensionistas, de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal”.

Ao seu turno, o art. 1º do Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, trata a matéria de regulação em termos semelhantes:

“Art. 1º Esta Lei dispõe, em âmbito nacional, sobre a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de que trata o inciso XI do caput e os § 9º e § 11 do art. 37 da Constituição aos agentes públicos e políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos aqueles que recebam cumulativamente remuneração de mais de um ente da Federação”.

Mesmo ante a constatação de que o limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal comporta a atuação regulamentadora do legislador ordinário mediante lei de âmbito nacional, é preciso reconhecer que o único dispositivo constitucional para o qual há expressa previsão de normatização em nível inferior consiste no § 11 do referido dispositivo constitucional. Por tal razão, as proposições acerca do assunto devem se concentrar na regulamentação do disposto no parágrafo em questão, conforme estabelecido de modo expresso no art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

A inobservância da restrição conduziu os autores dos Projetos de Lei nºs 6.726/2016 e 3.123/2015 a estruturá-los mediante duas vertentes de regulação, ou seja, aquilo que se submete ao limite constitucional e aquilo que se encontra imune à sua incidência. Como consequência, adota-se dupla listagem de parcelas, uma com a enumeração taxativa de parcelas excluídas do limite constitucional, ao lado de outra com a enumeração exemplificativa, de parcelas remuneratórias submetidas ao teto.

Na primeira lista, que deveria se restringir ao que se considera “indenizatório”, ainda se abre uma terceira vertente, porque se afasta ou se mitiga a aplicação do teto sem fulcro no dispositivo constitucional em que se prevê a adoção de medida da espécie. Assim, ora se fala do que é excluído do limite, ora se fala do que é considerado, mas em nenhum dos campos se impossibilitam extensões ou interpretações capazes de dificultar a efetiva implementação das respectivas normas jurídicas.

Há, na estruturação adotada, três ordens de problemas. Primeiro: a opção pela regulação do teto remuneratório incorre no erro de abordar questões para as quais não há previsão constitucional expressa que possibilite a ingerência da União em outras esferas, o que pode conduzir à interpretação de que o projeto como um todo só teria aplicação em nível federal. Segundo: a enumeração meramente exemplificativa de parcelas submetidas ao teto denota a impossibilidade de se adotar uma listagem exaustiva e que dê conta do universo das parcelas existentes em todos os entes federados. Por fim, as proposições são desnecessariamente extensas, confusas e de difícil compreensão para os futuros aplicadores.

Ademais, a necessária interação entre os preceitos, que compõe o conteúdo do princípio da unidade da Constituição Federal, deve conduzir a uma interpretação do limite remuneratório que não dê guarida ao enriquecimento sem causa do Poder Público ou à criação de situações que contrariem o princípio da isonomia.

Ocorre que o Projeto de Lei principal e o primeiro apensado, cada um a seu modo, determinam que se submetam ao limite remuneratório parcelas em que se ofende aquele princípio, ao se impedir que servidores com

remuneração equivalente ou próxima do limite façam jus à sua percepção. O somatório das referidas parcelas para o efeito de aplicação do limite constitucional e a posterior subtração do valor excedente são lesivos a algumas categorias de agentes públicos, possibilitam o enriquecimento sem causa da Administração Pública e conduzem à violação do princípio da isonomia.

A título exemplificativo, não se reputa razoável que um servidor cuja retribuição corresponda ao limite venha a ser impedido de receber o adicional de serviço extraordinário, quando, por contingências que escapam à sua vontade, for compelido a trabalhar além de sua jornada habitual. O mesmo raciocínio vale para quem seja obrigado, por necessidade do serviço e não por preferência pessoal, a trabalhar em horário noturno. É evidente que sua retribuição não pode ser equiparada à de quem não se submete à mesma condição.

Em razão do exposto, o substitutivo, de um lado, não extrapola o objeto de regulamentação determinado pelas normas constitucionais relacionadas ao tema, que autorizam exclusivamente que, mediante lei nacional, sejam estabelecidas as parcelas a serem excluídas do limite remuneratório, o que acarreta a aplicação automática da restrição a outras parcelas. De outra parte, são contempladas, na definição anteriormente aludida, situações que poderiam ensejar enriquecimento sem causa do Poder Público ou violações ao princípio da isonomia. Ademais, são instituídos, com o intuito de se assegurar a observância dos critérios estabelecidos, dispositivos de natureza cogente, destinados à responsabilização de agentes públicos que efetuem pagamentos além do limite remuneratório sem observância das regras para tanto estabelecidas.

Por sinal, **há que se chamar a atenção para a dificuldade de se elaborar um conceito jurídico simultaneamente confiável e de aplicação universal do que pode ser classificado como indenizatório.** O Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, oriundo do Senado Federal, afirma, no art. 7º, possuírem caráter indenizatório as parcelas previstas em lei que não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial e objetivem reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades. O conceito, conquanto revestido de razoabilidade, não permite, contudo, que se

atribua à matéria em análise o caráter restritivo decorrente do texto constitucional nem abrange situações como as anteriormente listadas, às quais se associam acréscimos patrimoniais e não se reembolsam despesas efetuadas no exercício do cargo público.

Em sintonia com o texto constitucional, por não se recorrer a uma definição como a referida, as parcelas que não constem da relação contemplada no substitutivo serão submetidas ao limite constitucional, qualquer que seja a denominação a elas atribuída ou o fundamento de que se revistam. Cabe destacar que a natureza indenizatória automaticamente atribuída pela proposição alternativa às parcelas que forem excluídas da aplicação do teto somente produz efeito para tal finalidade e não repercute em outras searas, a exemplo do campo tributário.

Com tais características, o diploma resultante do substitutivo oferecido à Comissão Especial que examinou a matéria se consubstanciará no estatuto fundamental da matéria, precisamente por enumerar de forma expressa e taxativa o conjunto de parcelas que não devem ser computadas, para efeito do limite remuneratório de que trata o inciso XI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Nenhum outro ente federado ou órgão constitucional autônomo poderá dispor de modo diverso ou deixar de se submeter ao regramento estabelecido, mesmo se criar uma determinada parcela e lhe atribuir natureza indenizatória. A partir da edição da lei veiculada no substitutivo oferecido à matéria, tanto não bastará. Será necessário também que em lei federal se determine a exclusão da incidência do referido limite, não apenas por se reconhecer o caráter indenizatório, mas por se atrelar a tal característica a referida consequência, isto é, por se admitir que a natureza da parcela justifica que não seja cotejada com o teto constitucional.

Eis o que consta, expressamente, do § 5º do art. 2º do substitutivo proposto:

Será submetido ao limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal qualquer pagamento efetivado no âmbito do § 1º do art. 1º que não esteja compreendido no *caput*, **ainda que se revista de natureza indenizatória (...)**”.

Trata-se de norma paradigmática indispensável à aplicação do modelo adotado. Na interpretação dada ao texto constitucional para elaboração da proposta alternativa, a lista de exclusões é necessariamente exaustiva e não se excepciona sequer com o simples reconhecimento do caráter indenizatório, para outros fins, de parcelas não contempladas em seu teor. Destarte, a fórmula adotada se afasta do teor da proposição principal e da fórmula, muito assemelhada, adotada no Projeto de Lei nº 3.123, de 2015. O modelo mostra maior compatibilidade, com as observações adiante assinaladas, com o adotado no Projeto de Lei nº 3.621, de 2020.

Vale registrar, por oportuno, diferenciações relevantes entre o substitutivo proposto e os Projetos de Lei oriundos do Senado Federal e do Poder Executivo:

1) vedação ao pagamento, sem cotejo com o limite constitucional, de valores relacionados às seguintes parcelas:

a) auxílio-alimentação, em que o pagamento superior ao teto é permitido apenas em montante correspondente a quatro por cento do teto remuneratório;

b) auxílio-funeral, em que somente se admite que se extrapole o teto até valor correspondente ao maior benefício pago pelo regime geral de previdência social;

c) diárias de viagem, autorizada sem cotejo com a restrição constitucional apenas até o limite de dois por cento do teto aplicável ao agente;

d) participação na organização ou realização de concurso público ou como instrutor em processo de capacitação mantido por órgão ou entidade integrante da administração pública direta e indireta, para a qual a permissão de pagamentos superiores ao limite é restrita a valor correspondente a dez por cento do limite remuneratório aplicável ao agente;

e) auxílio-creche instituído em substituição ao benefício previsto no inciso XXV do art. 7º da Constituição Federal, parcela em que não se aplica o limite remuneratório exclusivamente em valor correspondente a até três por cento do limite remuneratório a que se submeta o agente;

2) auxílio-moradia, admitido apenas em situações expressamente definidas e sujeito ao atendimento cumulativo das seguintes condições:

a) inexistência de imóvel funcional disponível para uso pelo agente público;

b) não ser o cônjuge ou o companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente, ocupante de imóvel funcional ou beneficiário de parcela de idêntica finalidade;

c) exercício das atribuições em localidade que seja distinta de seu domicílio legal;

d) não haja o agente fixado domicílio ou residência na localidade em que perceba o benefício, nos doze meses anteriores ao deslocamento de sede;

3) garantia do pagamento extratexto, por merecerem a classificação de “indenizatórias”¹ para tanto constitucionalmente exigida, de parcelas decorrentes de direitos trabalhistas expressamente assegurados pela Carta aos servidores públicos, como gratificação natalina, adicional de férias e serviço extraordinário, observadas as condições estabelecidas no substitutivo;

4) criminalização da exclusão de parcelas que não estejam expressamente relacionadas, com a previsão de que sejam punidos tanto o agente que autoriza o pagamento quanto aquele que o efetua, assim como determinação de que a conduta constitui ato de improbidade administrativa;

5) aplicação dos critérios estabelecidos na futura lei à retribuição em espécie dos agentes públicos relacionados no § 1º do art. 1º, ainda que efetivada antecipadamente ou com atraso, em caráter temporário ou variável, inclusive se decorrente de honorários profissionais de qualquer espécie vinculados ao exercício de função pública, que não são contemplados pelo rol exaustivo.

¹ Reitera-se que a atribuição de caráter indenizatório a tais parcelas para a finalidade a que se alude não acarreta idêntico tratamento em outros ramos do ordenamento jurídico, determinação que se insere de forma expressa no teor do substitutivo. Adiante se inserem comentários que dão plena sustentação à plausibilidade do critério adotado.

Reputa-se de especial relevância destacar que a imposição de limites em determinadas parcelas constitui garantia inestimável para se evitar que sejam utilizadas como válvula de escape para transgressão ao limite remuneratório. Auxílio-alimentação, auxílio-creche e ressarcimentos de despesas relacionadas a planos de saúde constituem ilustrações do que se assevera. Admitir tais parcelas além do limite sem que se estabeleçam valores máximos resultaria na disseminação de valores abusivos, não para cumprir as finalidades a que as sobreditas parcelas se destinam, mas como meio de preservar os tão execrados “supersalários”.

De outra parte, não se justifica que se permita a indenização de férias não gozadas em montantes que superem trinta dias por exercício. É este o período de descanso dos trabalhadores em geral e dos servidores públicos em particular, cujos estatutos não reproduzem os sessenta dias assegurados a magistrados e membros do Ministério Público. Veja-se que o limite estabelecido no substitutivo oferecido aos nobres Pares não impede o gozo de férias superiores a 30 dias, mas o pagamento de indenizações, sem cumprimento do limite remuneratório, em montante que exceda o período assegurado universalmente.

É preciso enfatizar aspecto já referido neste parecer, mas que faz parte do fundamento lógico adotado para apresentação do substitutivo em anexo. A Constituição da República não autorizou que se pagasse acima do limite remuneratório qualquer indenização, mas apenas as que fossem expressamente identificadas pelo legislador ordinário. Admitiu-se, em outros termos, que se atuasse com ponderação e bom senso na enumeração dos pagamentos que podem extrapolar o limite, perspectiva que nem sempre atende as reivindicações dos envolvidos, porque é o interesse público que precisa ser preservado.

Além dos aspectos já mencionados, importa destacar, também, a existência das seguintes controvérsias: 1) se determinadas carreiras, especialmente as jurídicas, estariam ou não submetidas aos subtetos (estadual e municipal); 2) se a existência de subteto único no âmbito de determinado Estado afetaria ou não os respectivos Municípios; 3) se há necessidade de aplicação do limite remuneratório com base no somatório percebido quando o

agente é remunerado por fontes distintas, tema, conforme se mencionou, abordado de modo contrário à Constituição nos dois primeiros projetos em análise; 4) qual o procedimento a adotar em relação à percepção de “jetons” pela participação em órgãos colegiados. Nenhum destes aspectos é remetido à regulamentação infraconstitucional, razão pela qual o substitutivo não contém disposição a respeito nem tampouco aproveita as normas inseridas, com tais intuitos, nos projetos em apreciação, sequer com as correções decorrentes de emendas saneadoras apresentadas em relação ao terceiro aspecto anteriormente referido.

Especificamente no que diz respeito à aplicação do limite em situações nas quais ocorrem acumulações lícitas, sustenta-se que deve ser aplicada a interpretação conferida pela Corte Suprema ao texto constitucional, que de resto não poderia ser alterada em legislação infraconstitucional, ainda que a Carta previsse sua regulação em tal nível. A assertiva decorre da interpretação do texto constitucional implementada pelo órgão do Poder Judiciário para tanto competente e não do conteúdo do substitutivo, que se destina a disciplinar outro tema.

Por outro lado, as retribuições provenientes da participação de agentes públicos em órgãos colegiados que representem fonte distinta da que habitualmente os remunera devem merecer o tratamento definido pelo STF, mas há que se resolver, assunto que igualmente escapa ao escopo do projeto em exame, questão prejudicial sem dúvida relevante. Pelo menos em princípio, como se trata de função que não se confunde com a exercida cotidianamente, não parece, para exemplificar, que a participação de Ministros de Estado em órgãos colegiados de estatais se encontre entre as hipóteses nas quais se permite acumulação remunerada.

O texto constitucional não contém autorização provida deste intuito com a devida clareza, mas se trata de aspecto, como se registrou, alheio ao alcance do substitutivo. Adotada a compreensão de que a acumulação seria permitida, há de se aplicar o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal quanto à aplicação do limite em acumulações lícitas e ainda se deverá levar em conta se a função exercida se encontra entre as que se subordinam ao

parâmetro². Caso se compreenda que não existe autorização constitucional para o pagamento, em decorrência das restrições constitucionais à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, a participação em conselhos da espécie terá de ser levada a termo de forma gratuita.

É preciso, para encerrar a discussão, tecer comentários atinentes à relação de parcelas submetidas ao limite remuneratório, efetivada tanto no Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, quanto no Projeto de Lei nº 3.123, de 2015. Inconstitucionalidade não há, porque não se detecta incoerência entre as parcelas elencadas como alcançadas pelo parâmetro e a simultânea definição do que seria indenizatório.

O que não se confirma é a necessidade – em exame de mérito – de que se adote providência com tal intuito. Não possuirá o condão de promover nenhum esclarecimento, dada a ausência de pronunciamento sobre parcelas eventualmente omitidas, e se promove a fragilização da aplicação do limite remuneratório, na medida em que a sistemática, a despeito de seu caráter exemplificativo, conduz a questionamentos sobre a efetiva incidência do parâmetro sobre tudo que não tenha sido mencionado de modo expreso.

De outra parte, a exclusão de parcelas remuneratórias sem que seja reconhecida a natureza indenizatória, condição estabelecida pela Carta da República, leva a que se torne questionável a submissão ao limite de qualquer outra parcela. Entender-se que o décimo-terceiro salário, a título de exemplo, não se submete ao limite por se sujeitar a cômputo específico, segregado das parcelas submetidas ao teto, e não por merecer a classificação de verba indenizatória, pode ocasionar o mesmo tratamento, por analogia, a qualquer outra retribuição devida ao agente público.

O substitutivo, nos termos em que se encontra redigido, contempla a criação de nova figura típica penal, decorrente do descumprimento do limite remuneratório, ao mesmo tempo em que associa a conduta de modo

² Cumpre esclarecer que a dicção do inciso XI do *caput* e do § 9º do art. 37 da Constituição, aproveitada no substitutivo oferecido à matéria, conduz à conclusão de que a submissão ao limite de retribuições pagas a agentes integrantes do aparelho estatal depende da função exercida. Ministros de Estado sujeitam-se ao limite. Membros de conselhos de empresas estatais que não percebam recursos do orçamento público estão expressamente excluídos da restrição constitucional. Se um mesmo agente exerce tais funções, será tolhido pelo teto na retribuição decorrente da primeira e não se sujeitará ao seu alcance em relação à segunda.

expresso a ato de improbidade administrativa. Em decorrência, são aproveitados na proposta alternativa, nos termos nela veiculados, os Projetos de Lei nºs, 6.752, de 2016, 8.912, de 2017, 9.289, de 2017, 9.447, de 2017, 5.747, de 2019, e 3.620, de 2020.

Discussão específica deve ser travada em torno do Projeto de Lei nº 3.621, de 2020, o mais recente em ordem cronológica entre as proposições analisadas, e que, como os dois primeiros projetos em análise, pretende disciplinar as condições para aplicação do limite remuneratório, mas, ao contrário do que ocorre com aqueles, em linha mais consentânea com a adotada no substitutivo oferecido aos nobres Pares. Por sinal, a ilustre autora admite que se inspirou no substitutivo apresentado à Comissão Especial aqui referida, que não chegou a ser apreciado, mas introduziu alterações em seu conteúdo que, *data maxima venia*, não se afiguram procedentes.

Conforme esclarecido, a introdução de conceito voltado a definir o que seria indenizatório de forma genérica e abstrata transforma em exemplificativo o rol estabelecido na proposição. Aprovado o projeto apresentado pela eminente Deputada na forma como apresentado, não se resolveria o viés interpretativo que, na realidade atual, disciplina de forma desordenada a exclusão de parcelas remuneratórias do limite constitucional.

Também se mantém, a despeito das ponderações veiculadas na justificativa do referido projeto, a convicção de que o § 11 do art. 37 não se subordina a definições estritas do que é indenizatório para outros efeitos. As parcelas estabelecidas pela própria Constituição, conforme se encontram previstas, podem ser contempladas como indenizatórias no que diz respeito à aplicação do teto constitucional, ainda que não mereçam o mesmo tratamento para outras finalidades.

Reitera-se que a Carta da República não pode assegurar determinada vantagem em um dispositivo e permitir sua supressão em outro. Na lógica adotada pelo projeto em questão, equiparam-se, de maneira enviesada, servidores de remuneração distinta, quando se permite o pagamento de determinadas vantagens, constitucionalmente asseguradas, que a outros não seriam destinadas. Igualar os desiguais, sabe-se desde sempre, constitui

fórmula que rompe o princípio da isonomia, paradigma básico do sistema que instrui a Carta.

Ademais, os termos “indenização” e “compensação” se equivalem em quase todos os dicionários. Para ilustração do que se afirma, é plausível a concepção de que o já referido décimo-terceiro salário teria como destino *compensar* despesas excedentes decorrentes dos festejos de final de ano (daí a denominação, *gratificação natalina*, com que é identificado no Estatuto dos servidores federais). O pagamento de horas extras *compensaria*, da mesma forma, o trabalho adicional. Vistas como correlatas as expressões anteriormente aludidas, não haveria distorção no entendimento adotado pelo substitutivo em anexo.

São acolhidas, integral ou parcialmente, na forma do substitutivo, as seguintes Emendas, entre aqueles cujo exame de mérito se admite:

I - as de nºs 1 e 6, referentes à exclusão, do limite remuneratório, da indenização de representação no exterior, de que trata a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972;

II - a de nº 3, apenas no que refere ao somatório de parcelas remuneratórias cuja acumulação é constitucionalmente prevista, na medida em que, como não se enfrenta o tema, aproveita-se, ainda que de forma implícita, a interpretação que lhe foi conferida pelo Supremo Tribunal Federal;

III - as de nºs 4 e 14, por se admitir o pagamento à parte, sem cotejo com o limite remuneratório, da gratificação atribuída a magistrados pela participação na justiça eleitoral;

IV - a de nº 7, referente ao auxílio-moradia, cujo acolhimento é parcial em virtude do estabelecimento de condicionantes cumulativas;

V - a de nº 8, referente ao abono de permanência em serviço de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal;

VI - a de nº 9, que afasta a fixação de limite remuneratório proporcional à jornada de trabalho, quando inferior a quarenta horas;

VII - a de nº 10, acolhida parcialmente, vez que o substitutivo resguarda a prerrogativa prevista no § 12 do art. 37 da Constituição Federal;

VIII - a de nº 12, acolhida apenas no que se refere às acumulações de cargos, empregos ou funções admitidas na Constituição Federal, nos termos já esclarecidos; e

IX - a de nº 16, referente à variação do valor da remuneração e ao acréscimo de juros e de correção monetária em caso de pagamento com atraso.

Em sentido contrário, são rejeitadas a Emenda nº 11, que transforma em rol meramente exemplificativo as parcelas que devem ser excluídas do limite remuneratório; e a Emenda nº 17, que exclui do limite remuneratório, como regra geral, qualquer pensão recebida cumulativamente com proventos pagos pelos entes federados.

Por todas as razões expostas nos tópicos antecedentes, vota-se, quanto à admissibilidade, no sentido da:

I - constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, com a emenda anexa, saneadora da inconstitucionalidade apontada;

II - constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do apensado Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, com a emenda anexa, saneadora da inconstitucionalidade apontada;

III - constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e compatibilidade e adequação orçamentária e financeira dos Projeto de Lei nºs 6.752, de 2016, 8.912, de 2017, 9.289, de 2017, 9.447, de 2017, 5.747, de 2019, 3.620, de 2020, e 3.621, de 2020;

IV - constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Emendas de Plenário de nºs 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16 e 17, todas de 2015;

IV - inconstitucionalidade e injuridicidade das Emendas de Plenário nºs 5, 13 e 15, de 2015; e

V - compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Emendas de Plenário nºs 5, 13 e 15, de 2015;

VI - inconstitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 674, de 2019, e 2.372, de 2020;

VII - não implicação do projeto de Lei nº 674, de 2019, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas da União;

VIII - compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do projeto de lei 2.372, de 2020.

No exame de mérito, vota-se pela **aprovação** dos Projetos de Lei nºs 3.123, de 2015, 6.726, de 2016, 6.752, de 2016, 8.912, de 2017, 9.289, de 2017, 9.447, de 2017, 5.747, de 2019, 3.620, de 2020, e 3.621, de 2020, bem como das Emendas de Plenário nºs 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14 e 16, de 2015, tudo na forma do Substitutivo anexo, e pela **rejeição** das Emendas de Plenário nºs 11 e 17, de 2015, assim como, na hipótese de provimento de eventual recurso, dos Projetos de Lei nºs 674, de 2019, e 2.372, de 2020, e das Emendas de Plenário nºs 5, 13 e 15, de 2015.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado RUBENS BUENO
Relator

PROJETO DE LEI Nº 6.726, DE 2016

Regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal.

EMENDA Nº 1 (SANEADORA)

I - Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do PL nº 6.726, de 2016:

Art. 3º Ressalvado o disposto no § 1º, o limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal aplica-se ao somatório das retribuições percebidas pelo agente.

§ 1º Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, os vínculos serão considerados isoladamente.

§ 2º No caso de recebimento de rendimentos sujeitos a diferentes limites, em virtude de cessão ou requisição, sobre o somatório incidirá aquele de maior valor, sem prejuízo da aplicação, a cada cargo, emprego, aposentadoria ou pensão, de seu respectivo limite, tal como fixado no art. 2º desta Lei.

II - Dê-se ao § 3º do art. 8º do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, a seguinte redação:

Art. 8º.....

.....

§ 3º Observado o disposto no § 1º do art. 3º desta Lei, aplica-se o limite remuneratório ao somatório de todos os valores percebidos a título de gratificação natalina ou décimo terceiro salário.

III - Dê-se ao § 2º do art. 9º do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, a seguinte redação:

Art. 9º.....

.....

§ 2º Observado o disposto no § 1º do art. 3º desta Lei, no caso de acumulação de cargos ou empregos públicos, o limite referido no § 1º deste artigo aplicar-se-á à soma das verbas percebidas a título de adicional ou terço de férias.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado RUBENS BUENO
Relator

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.

EMENDA Nº 1 (SANEADORA)

Dê-se ao parágrafo único do art. 5º do Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, a seguinte redação, alterando-o para § 1º, e acrescente-se ao mesmo artigo o seguinte § 2º:

Art. 5º.....

.....

§ 1º Ressalvado o disposto no § 2º, a retribuição pecuniária mensal a ser considerada para aplicação do limite remuneratório compreende o somatório das parcelas pagas por qualquer órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza e excluídas as parcelas de caráter indenizatório previstas nesta Lei.

§ 2º Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, os vínculos serão considerados isoladamente.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado RUBENS BUENO
Relator

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR AOS PROJETOS DE LEI NºS
3.123, DE 2015, 6.726, DE 2016, 6.752, DE 2016, 8.912, DE 2017, 9.289,
DE 2017, 9.447, DE 2017, 5.747, DE 2019, 3.620, DE 2020, E 3.621, DE
2020**

Identifica, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, as parcelas que não se sujeitam ao limite remuneratório previsto no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei identifica, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, as parcelas de caráter indenizatório que não se sujeitam ao limite remuneratório previsto no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei se aplica aos seguintes destinatários de pagamentos promovidos no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado;

II - Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários de Estado, do Distrito Federal e de Municípios;

III - membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais;

IV - membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, inclusive substitutos;

V - membros da magistratura;

VI - membros do Ministério Público;

VII - membros da Defensoria Pública;

VIII - pessoal civil da administração pública direta, das autarquias, das fundações públicas de direito público e de direito privado, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, dos Tribunais e Conselhos de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive quando contratados temporariamente, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;

IX - militares das Forças Armadas, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, inclusive durante a reserva remunerada;

X - empregados e dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos dos Tesouros Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral;

XI - servidores públicos ou empregados de consórcios públicos de que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios participem;

XII - beneficiários de aposentadoria, ainda que vinculada a plano previdenciário extinto, decorrente de quaisquer das funções públicas relacionadas nos incisos I a IX, inclusive as exercidas por meio de mandato eletivo;

XIII - beneficiários de pensão instituída por quaisquer dos agentes de que trata os incisos I a IX.

§ 2º A aplicação do disposto nesta Lei:

I - independe da natureza do vínculo mantido com o Poder Público e do regime jurídico que lhe seja aplicável;

II - será efetivada por todos os órgãos e entidades incumbidos do pagamento ao agente, nos casos de cessão ou requisição.

Art. 2º Não se sujeitam à incidência do limite remuneratório previsto no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal:

I - auxílio-alimentação, limitada a exclusão a valor correspondente a três por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

II - ressarcimentos:

a) de despesa médica e odontológica efetivada nos termos de plano de saúde mantido pelo órgão ou entidade; ou

b) de mensalidade de planos de saúde, até cinco por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

III - adicional de férias, em valor não superior a um terço da remuneração do agente, desde que não decorra de período de férias superior a trinta dias por exercício;

IV - pagamentos decorrentes de férias não gozadas:

a) durante a atividade, limitados a trinta dias por exercício, em virtude da impossibilidade de gozo tempestivo por necessidade do serviço, comprovada em processo administrativo eletrônico específico, disponibilizado para acesso por parte de qualquer interessado em portal mantido junto à rede mundial de computadores pelo órgão ou entidade;

b) após a demissão, a exoneração, a passagem para a inatividade ou o falecimento;

V – pagamentos decorrentes de licença-prêmio não usufruída, nas condições referidas na alínea *b* do inciso IV;

VI - décimo terceiro salário, adicional noturno e serviço extraordinário, desde que pagos nos termos previstos nos incisos VIII, IX e XVI do art. 7º da Constituição Federal;

VII - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço;

VIII - adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres e perigosas;

IX - auxílio-creche, relativo a filhos e dependentes até cinco anos de idade, até valor correspondente, por dependente, a três por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

X - auxílio ou indenização de transporte, observada a estrita e efetiva necessidade do serviço, em valor não superior a três por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

XI - indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço, em valor não superior a sete por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

XII - auxílio-moradia:

a) concedido em razão de mudança do local de residência, por força de ato de ofício, enquanto permanecer o vínculo do agente com a origem ou se o beneficiário for ocupante exclusivamente de cargo de livre provimento e exoneração, respeitado o disposto nos incisos I a III do § 3º;

b) para custeio de residência em localidade distinta do domicílio eleitoral, em virtude do exercício de mandato eletivo, respeitado o disposto nos incisos I e II do § 3º;

c) no exterior, conforme previsão legal, respeitado o disposto nos incisos I e II do § 3º;

XIII - diárias e indenização devida em virtude do afastamento do local de trabalho para execução de trabalhos de campo sem direito à percepção de diária, até valor correspondente, por dia, a dois por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente, exceto quando se tratar de moeda estrangeira;

XIV - ajuda de custo para mudança e transporte, até o valor correspondente ao preço médio cobrado no domicílio de origem para prestação de serviços com esta finalidade, atualizado trimestralmente pelo órgão ou entidade;

XV - abono decorrente de opção pela permanência em serviço após a aquisição do direito de passagem à inatividade, até o valor correspondente à contribuição previdenciária vertida pelo servidor;

XVI - contribuições pagas pela pessoa jurídica relativas a programa de previdência complementar, aberto ou fechado;

XVII - indenização de despesas destinadas a viabilizar o exercício de mandato eletivo;

XVIII - gratificação pelo exercício de função eleitoral, prevista na Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991;

XIX - Indenização de Representação no Exterior, Auxílio-Familiar, Ajuda de Custo, Diárias e Auxílio-Funeral previstos nas alíneas *a a e* do inciso III do art. 8º da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972;

XX - adicional ou auxílio-funeral, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

XXI - restituição de valores indevidamente descontados da retribuição do agente, inclusive em relação à respectiva correção monetária e juros de mora;

XXII - correção monetária e juros de mora incidentes sobre parcelas em atraso, observado, na respectiva base de cálculo, a cada mês de competência, o limite remuneratório sobre o total devido, considerando-se o somatório dos pagamentos em atraso e dos anteriormente efetivados;

XXIII - Indenização Financeira Mensal para Tropa no Exterior e Indenização Financeira Mensal para Funções de Comando no Exterior, previstas no *caput* e nos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2014, bem como o auxílio destinado a atender despesas com deslocamento e instalação, previsto no art. 4º da referida Lei;

XXIV - ajuda de custo devida ao militar por ocasião de transferência para a inatividade remunerada, prevista na alínea *b* do inciso XI do art. 3º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal, até quatro vezes a remuneração mensal do militar;

XXV - compensação pecuniária devida ao militar temporário das Forças Armadas, por ocasião de seu licenciamento, prevista na Lei nº 7.963, de 21 de dezembro de 1989;

XXVI - auxílio-fardamento;

XXVII - auxílio-invalidez;

XXVIII - adicional de compensação orgânica, previsto no inciso V do art. 3º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, ou parcela equivalente prevista na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal, até vinte por cento do valor do soldo;

XXIX - gratificação de representação prevista nas alíneas *b*, *c* e *d* do inciso II do art. 10 da Lei nº 13.945, de 16 de dezembro de 2019, devida ao militar pela participação em viagem de representação, instrução, emprego operacional ou por estar às ordens de autoridade estrangeira no País, ou parcela equivalente prevista na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal, limitada a exclusão, em ambos os casos, a valor correspondente, por dia, a dois por cento do soldo;

XXX - pagamentos correspondentes à licença especial a que se refere o art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, após a demissão, a passagem para a inatividade ou o falecimento, ou, nas mesmas circunstâncias, de licença equivalente prevista na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal;

XXXI - participação na organização ou realização de concurso público ou como instrutor em processo de capacitação mantido por órgão ou entidade integrante da administração pública direta e indireta, desde que não exceda valor correspondente a dez por cento do limite remuneratório aplicável ao agente;

XXXII - gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União, de que trata a Lei nº 13.024, de 26 de agosto de 2014, e gratificação por exercício cumulativo de jurisdição, a que se refere a Lei nº 13.093, de 12 de janeiro de 2015, assim como parcela de idêntica finalidade voltada aos membros da magistratura estadual ou dos Ministérios Públicos dos Estados, observado o limite de um terço do limite remuneratório aplicável ao agente e o disposto no § 4º.

§ 1º Para os fins deste artigo, a atribuição de caráter indenizatório somente se aplica ao montante das parcelas de que trata o *caput*

cuja base de cálculo observe o limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º A exclusão da incidência do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal sobre as parcelas de que tratam os incisos VI e VIII do *caput* ficará restrita aos valores que seriam devidos se o vínculo fosse regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 3º A exclusão da incidência do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição sobre auxílio-moradia observará, na forma do disposto no inciso XII do *caput*, as seguintes condições:

I - o pagamento da parcela deverá decorrer da falta de imóvel funcional em condições de uso na localidade;

II - o agente não poderá residir com outra pessoa que ocupe imóvel funcional ou receba parcela de idêntica finalidade;

III - o agente não poderá ter residido ou sido domiciliado na localidade onde exercer o cargo, função ou emprego por mais de sessenta dias nos doze meses anteriores ao início do exercício no novo local.

§ 4º A exclusão da incidência do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição sobre as parcelas de que trata o inciso XXXII do *caput* será condicionada à comprovação do incremento da produtividade individual do magistrado ou do membro do Ministério Público aos quais se destinem, conforme critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça ou pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 5º A exclusão de parcelas para efeito da aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, em virtude do disposto nesta Lei, não acarreta atribuição de caráter indenizatório para outras finalidades, o qual será definido de acordo com a legislação específica, inclusive a de natureza tributária.

§ 6º Observado o disposto no § 7º, será submetido ao limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da

Constituição Federal qualquer pagamento efetivado no âmbito do § 1º do art. 1º que não esteja compreendido no *caput*, ainda que se revista de natureza indenizatória, inclusive os pagos a herdeiros ou a beneficiários de adicional ou auxílio-funeral, ou provenientes de fundo contábil.

§ 7º Os pagamentos feitos em moeda estrangeira a agentes públicos em serviço no exterior que não sejam classificados como indenizatórios, nos termos do *caput* deste artigo, serão submetidos ao limite remuneratório previsto no inciso XI do "caput" e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal pela utilização do critério de paridade do poder de compra entre a moeda nacional e a moeda padrão utilizada nas transações financeiras internacionais do governo brasileiro, nos termos de regulamento.

Art. 3º Não poderá ser invocado sigilo para negar o fornecimento de informações referentes aos pagamentos previstos no § 1º do art. 1º, a órgão ou entidade público que delas necessitar para aferir o cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 4º Constitui crime excluir ou autorizar a exclusão da incidência do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal sobre pagamentos feitos no âmbito do § 1º do art. 1º, de forma que não atenda o disposto nesta Lei, punível com pena de detenção, de dois a seis anos.

Parágrafo único. Estende-se o disposto no *caput* à omissão e à prestação de informações falsas que resultarem na exclusão de parcelas remuneratórias da incidência do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal em desacordo com o disposto nesta Lei.

Art. 5º As condutas previstas no art. 4º acarretarão ato de improbidade administrativa, punido na forma do inciso I do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando praticadas pelos agentes referidos no art. 2º da mesma Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor cento e vinte e dias após a data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado RUBENS BUENO
Relator