



RELATÓRIO Nº , DE 2013

Da COMISSÃO MISTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, sobre a definição das parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

No âmbito desta Comissão Mista para a Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal (CMCLF), apresentou-se minuta de Projeto de Lei Complementar de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que dispõe sobre as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

A proposição sob análise, em seu art. 2º, caracteriza como indenizatórias as parcelas que não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial ou objetivem reembolsar os agentes públicos, de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, por despesas efetuadas no exercício de suas atividades. O parágrafo único do referido dispositivo também esclarece que a caracterização da vantagem percebida pelo agente público como indenizatória decorre de sua natureza jurídica e não da denominação que eventualmente lhe é atribuída.

O art. 3º, por seu turno, elenca as seguintes parcelas de natureza indenizatória:





- I - diárias para viagens;
- II - ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;
- III - auxílio-transporte;
- IV - indenização de transporte;
- V - auxílio-moradia;
- VI - auxílio-alimentação, ou similares, que tenha como objetivo ressarcir o empregado das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;
- VII - indenização de campo;
- VIII - abono pecuniário de parcela de férias não gozadas por opção do trabalhador, quando assim o permitir a legislação correspondentes;
- IX - indenização de férias não gozadas;
- X - auxílio-fardamento;
- XI - salário-família;
- XII - auxílio-natalidade;
- XIII - auxílio-creche;
- XIV - assistência pré-escolar;
- XV ressarcimento de despesas médicas, odontológicas ou com plano de saúde comprovadamente realizadas;
- XVI - auxílio-doença;
- XVII - auxílio-acidente;





XVIII - auxílio-invalidez;

XIX - auxílio-reclusão;

XX - auxílio-funeral;

XXI - indenização relativa ao período de férias a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus;

XXII - licença-prêmio não gozada e convertida em pecúnia;

XXIII - parcela recebida por adesão a programa de incentivo à demissão voluntária ou à aposentadoria;

XXIV - reparações econômicas decorrentes de concessão de anistia;

XXV - juros de mora destinados a reparar o prejuízo suportado pelo agente público em razão da mora do Estado;

XXVI - outras parcelas indenizatórias previstas em leis específicas.

O art. 4º estabelece que a contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor ou para o Regime Geral da Previdência Social e o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza não incidirão sobre as parcelas indenizatórias.

Na justificação, o autor destaca que se pretende regulamentar o inciso XI do *caput* e o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, elencando as parcelas indenizatórias que não se submeterão ao teto remuneratório 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.

Ressalta que a fixação de limites à remuneração dos agentes públicos deve levar em conta a necessidade premente de investimento do Estado em setores estratégicos, mas também a complexidade





responsabilidade das atribuições dos agentes públicos, além de atentar para a necessidade de atrair profissionais talentosos e vocacionados.

Acrescenta que a proposição foi precedida de consulta à jurisprudência, legislação, doutrina, proposições em tramitação, bem como à Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público sobre o tema.

E finaliza registrando que, ao considerar como indenizatória a parcela que não seja incorporada à remuneração do agente público nem gere acréscimo patrimonial ou que objetive reembolsar agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades, será possível avaliar se outras parcelas previstas em lei são, de fato, indenizatórias.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, não há reparos a fazer. A proposição não trata de matéria gravada com cláusula de reserva de iniciativa e visa a regulamentar o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que determina que *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.*

Pretende-se, portanto, suprir suprimindo uma lacuna normativa de mais de oito anos no tocante à matéria relativa à remuneração de agentes públicos e políticos de todos os entes da Federação.

Quanto à espécie normativa de que se vale para veicular a proposta, cabe assinalar que o assunto deve ser tratado por projeto de lei ordinária e não complementar. Este último cabe apenas quando a Constituição o exige de forma expressa. O § 11 do art. 37 exige simplesmente “lei”, que deve, no caso, ser entendida como lei ordinária. Como registrou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Constitucionalidade nº 8, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 4.4.2003:

Não se presume a necessidade de edição de lei complementar, pois esta é somente exigível nos casos expressamente previstos na Constituição. Doutrina. Precedentes. (...)





Quanto ao mérito, consideramos que o texto da minuta é conveniente e oportuno, porquanto propõe um tratamento jurídico adequado ao tema que busca regular.

Afinal, a minuta acolhe as lições da melhor doutrina do Direito Administrativo, tais como as lições de José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sílvia Zanella di Pietro, e da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que define como indenizatórias as parcelas que: a) não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial; ou b) reembolsem o agente público por despesas realizadas no exercício da função. Nesse sentido, a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.404/SC, relator Ministro Marco Aurélio, publicada no DJ de 25.05.2001.

A minuta também é meritória ao prever que não importa a denominação conferida por lei à parcela, mas sim sua natureza jurídica. Dessa forma, uma parcela de natureza remuneratória (isto é, que retribui o desempenho das atribuições do cargo ou função) não poderá ser considerada fora do teto, ainda que uma lei esparsa lhe atribua a denominação de indenização. Acerca do tema, a Sexta Turma do STJ já decidiu, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 26.698/RJ, Relator o Ministro Vasco Della Giustina, DJe de 21.11.2011, que:

(...) somente as parcelas de caráter indenizatório não serão computadas para efeitos dos limites remuneratórios estabelecidos para o teto constitucional, *ex vi* do art. 37, § 11, da CF. Logo, o que importa é a natureza jurídica da vantagem recebida pelo servidor - e não o *nomen iuris* atribuído a ela.

Quanto à listagem exemplificativa das parcelas de caráter indenizatório fixada no art. 3º, cabe destacar que, embora as diversas leis dos entes federados adotem nomenclaturas variáveis, a enumeração é bastante abrangente, baseando-se na legislação em vigor.

Finalmente, entendemos que o art. 4º, que estabelece que não incidirá a contribuição para o regime de previdência nem o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) sobre os valores percebidos a título de indenização, deve ser excluído do projeto a ser apresentado pela Comissão, pois não diz respeito diretamente à regulamentação do § 11 do art.





37 da CF. Trata-se de norma que dispõe sobre a base de cálculo e o fato gerador de tributos.

Ademais, quanto à contribuição previdenciária, a matéria já é regulamentada na esfera federal pelo § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que exclui da incidência da contribuição diversas parcelas previstas no art. 3º da minuta, além de outras de caráter remuneratório. Consideramos, assim, que a matéria seria mais adequadamente tratada na própria legislação tributária ou previdenciária.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pelo acolhimento da minuta apresentada na forma do seguinte Projeto de Lei de autoria do Colegiado.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





PROJETO DE LEI Nº , DE 2013

(Da COMISSÃO MISTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA
LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DA
CONSTITUIÇÃO)

Dispõe sobre as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o § 11 do art. 37 da Constituição Federal para caracterizar as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* do mesmo artigo.

Art. 2º São consideradas indenizatórias, nos termos desta Lei, as parcelas que:

I - não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial; ou

II - objetivem reembolsar os agentes públicos, de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, por despesas efetuadas no exercício de suas atividades.

Parágrafo único. A caracterização da vantagem percebida pelo agente público como indenizatória, nos termos do *caput*, decorre de sua natureza jurídica e não da denominação que lhe seja atribuída.





Art. 3º São parcelas de natureza indenizatória, que não se submetem aos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal:

I - diárias para viagens;

II - ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;

III - auxílio-transporte;

IV - indenização de transporte;

V - auxílio-moradia;

VI - auxílio-alimentação, ou similares, que tenha como objetivo ressarcir o empregado das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;

VII - indenização de campo;

VIII - abono pecuniário de parcela de férias não gozadas por opção do trabalhador, quando assim o permitir a legislação correspondente;

IX - indenização de férias não gozadas;

X - auxílio-fardamento;

XI - salário-família;

XII - auxílio-natalidade;

XIII - auxílio-creche;

XIV - assistência pré-escolar;

XV - ressarcimento de despesas médicas, odontológicas ou com plano de saúde comprovadamente realizadas;





XVI - auxílio-doença;

XVII - auxílio-acidente;

XVIII - auxílio-invalidez;

XIX - auxílio-reclusão;

XX - auxílio-funeral;

XXI - indenização relativa ao período de férias a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus;

XXII - licença-prêmio não gozada e convertida em pecúnia;

XXIII - parcela recebida por adesão a programa de incentivo à demissão voluntária ou à aposentadoria;

XXIV - reparações econômicas decorrentes de concessão de anistia;

XXV - juros de mora destinados a reparar o prejuízo suportado pelo agente público em razão da mora do Estado;

XXVI - outras parcelas indenizatórias previstas em leis específicas.

Art. 4º A contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor ou para o Regime Geral da Previdência Social e o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza não incidirão sobre as parcelas indenizatórias

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO





O presente projeto de lei objetiva regulamentar o disposto no § 11 do art. 37 da Constituição Federal (CF), com a redação conferida pela Emenda Constitucional (EC) nº 47, de 6 de julho de 2005.

Mencionado dispositivo constitucional estabelece que 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.

Assim, o que almeja a presente proposição é elencar as parcelas de caráter indenizatório que não se submeterão ao teto remuneratório aplicado aos 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, consoante o que estabelece o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Registre-se que a atual redação do inciso XI do art. 37, que trata do teto remuneratório, constitui sua terceira versão, desde a redação original da Constituição de 1988.

O § 11 do art. 37 da CF, que complementa a regra geral prevista no inciso XI do mesmo artigo, somente foi inserido, como visto, pelo legislador constituinte derivado em 2005.

A questão do estabelecimento de limites à remuneração dos agentes públicos é, pois, tema bastante controverso e sensível, de grande apelo popular, que deve ser abordado sob uma dupla perspectiva.

De um lado, a necessidade, a bem da moralidade pública, de a remuneração dos agentes públicos submeter-se a limites, tendo em vista a necessidade premente de investimento do Estado em setores estratégicos. Ademais, há que se buscar a máxima racionalidade na fixação da política de remuneração dos agentes públicos, obedecido o princípio da legalidade.

De outro lado, a política remuneratória deve ser tal que respeite a complexidade e a responsabilidade das atribuições dos agentes públicos, além de atentar para a necessidade de atrair profissionais que sejam, ao mesmo tempo, talentosos e vocacionados para atuar no Estado, submetendo-se a todas as restrições que lhe são inerentes.





A elaboração da proposição foi precedida de consulta a múltiplas fontes, como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre parcelas de natureza indenizatória.

Consultamos, ainda, a legislação de regência da remuneração dos agentes públicos, como a Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992; a Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994; a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos da União; assim como aquela que cuidou de regulamentar a EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Pesquisamos, também, o tratamento conferido à matéria pelo Conselho Nacional de Justiça, por intermédio da Resolução nº 14, de 21 de março de 2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio.

Observamos, ainda, a disciplina adotada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos da Resolução nº 10, de 19 de junho de 2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Ministério Público da União e para os servidores e membros dos Ministérios Públicos dos Estados que não adotam o subsídio.

Recorremos, ademais, na elaboração deste projeto, a ensinamentos doutrinários dos mais importantes especialistas em Direito Administrativo no Brasil.

Pesquisamos nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não identificamos nenhum projeto de lei que tenha como objeto específico a regulamentação do § 11 do art. 37 da CF, que trata das parcelas de natureza indenizatória. Buscamos, então, pelas proposições legislativas que tratassem da regulamentação do teto remuneratório, com a esperança de haver referência às verbas indenizatórias, não computadas para efeito da aplicação do teto remuneratório. Identificamos algumas proposições em ambas as Casas.

É importante consignar, mais uma vez, que o presente projeto de lei, por regulamentar o § 11 do art. 37 da CF, cinge-se às parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites fixados pelo inciso XI do art. 37 da CF.





Muita polêmica ainda recai sobre o tratamento diferenciado a ser conferido a determinadas parcelas de natureza remuneratória que possuem características peculiares, como é o caso do décimo terceiro salário, do abono permanência, do adiantamento de férias e do terço constitucional de férias, sob pena de a aplicação linear do teto nulificar a percepção desses direitos, constitucional e legalmente assegurados. Trata-se, contudo, de matéria que transcende ao objeto desta proposição.

Este projeto de lei elenca, em seu art. 3º, as espécies indenizatórias que não devem ser submetidas ao teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF.

Não temos, contudo, a pretensão de que o rol elaborado seja lista exaustiva, síntese de todas as modalidades indenizatórias existentes. Nesse sentido, fez-se necessário inserir inciso XXV ao art. 3º para admitir a existência de outras modalidades, cuja instituição sujeita-se, naturalmente, ao princípio da legalidade, ou seja, desde que previstas em lei específica.

Poder-se-ia argumentar que essa circunstância contribuiria para manter a dúvida sobre quais parcelas devem ser consideradas indenizatórias, brecha indesejada que deveria ser fechada com o texto que ora se analisa. Respeitamos o argumento, mas dele divergimos, já que o projeto assevera, em seu art. 2º, que o essencial para definir se determinada parcela é indenizatória não é sua denominação, mas, sim, sua natureza jurídica.

Para ser considerada indenizatória, a parcela não deve ser incorporada à remuneração do agente público ou gerar acréscimo patrimonial. Poderá, ainda, ser assim caracterizada se objetivar reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades. Fixado o conceito, haverá elementos para avaliar se outras parcelas previstas em lei são, de fato, indenizatórias.

Por todo o exposto, esta Comissão espera que as propostas contidas neste projeto de lei sejam aprimoradas e, ao final, aprovadas pelos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Sala de Sessões,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

, Presidente

, Relator

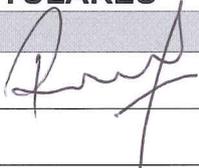
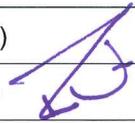
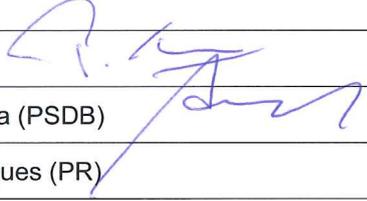


13ª Reunião da Comissão Mista criada pelo ATO CONJUNTO DOS PRESIDENTES DO SENADO E DA CÂMARA Nº 2, de 2013, destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal.

Data: 20 de novembro de 2013, quarta-feira, às 13 horas.

Local: Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 09, Anexo II, Senado Federal

Assinam o Relatório, em 20 de novembro de 2013:

SENADORES	
TITULARES	SUPLENTES
Romero Jucá (PMDB) 	1. Kátia Abreu (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Waldemir Moka (PMDB)
Jorge Viana (PT)	3. Ruben Figueiró (PSDB) 
Pedro Taques (PDT) 	4. VAGO
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. VAGO
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	6. VAGO
Ana Amélia (PP)	7. VAGO



13ª Reunião da Comissão Mista criada pelo ATO CONJUNTO DOS PRESIDENTES DO SENADO E DA CÂMARA Nº 2, de 2013, destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal.

Data: 20 de novembro de 2013, quarta-feira, às 13 horas.

Local: Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 09, Anexo II, Senado Federal

Assinam o Relatório, em 20 de novembro de 2013:

DEPUTADOS	
TITULARES	SUPLENTES
Cândido Vaccarezza (PT)	1. Reinaldo Azambuja (PSDB)
Edinho Araújo (PMDB)	2. Moreira Mendes (PSD)
Eduardo Barbosa (PSDB)	3. VAGO
Sergio Zveiter (PSD)	4. VAGO
Arnaldo Jardim (PPS)	5. VAGO
Miro Teixeira (PROS)	6. VAGO
João Maia (PR)	7. VAGO

