



CONGRESSO NACIONAL

013

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Data:	Proposição:
	MPV 632/2013

Autor	Partido/UF
Deputado João Dado	SDD/SP

() Supressiva	() Substitutiva	() Modificativa	(x) Aditiva	() Substitutivo Global
----------------	------------------	------------------	-------------	-------------------------

Página:	Artigo:	Parágrafo:	Inciso:	Alínea:
---------	---------	------------	---------	---------

TEXTO

Incluem-se, onde couber, as seguintes alterações às Leis nº 8.112, de 1990, e nº 8.852, de 1994:

Art. ____ O parágrafo único da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 42....."

Parágrafo único. Excluem-se do teto de remuneração as vantagens previstas nos incisos I a VII do art. 61."

Art. ____ Os dispositivos da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, a seguir, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º....."

.....

III - como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e sendo excluídas:

.....



CONGRESSO NACIONAL

s) a retribuição prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento. (NR)

.....

§ 3º Para fins de cálculo de retribuições, gratificações e adicionais, previstos pelo art. 61 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, serão computadas como remuneração as hipóteses previstas nas alíneas do inciso III do presente artigo.

.....

JUSTIFICAÇÃO

O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 passou por duas modificações em relação ao seu texto original. Cumpre o dispositivo a regência da matéria do teto remuneratório de servidores públicos.

A redação original do texto constitucional conferia à lei a fixação do limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito. A matéria, dessa forma, foi regulamentada pela Lei 8.448, de 21 de julho de 1992.

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a própria Constituição passou a ser taxativa com relação ao teto remuneratório e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional.

Subsequentemente, o Poder Constituinte Derivado trouxe à baila, com a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a questão do subteto remuneratório, ou seja, para o espectro da remuneração na esfera municipal, estadual e distrital.



CONGRESSO NACIONAL

Ao mesmo tempo, surge razoável controvérsia acerca do teto remuneratório, granjeada, em última análise, pela inadequada interpretação da Constituição, art. 37, XI.

A *interpretação literal* da referida norma constitucional, no que tange à expressão “percebidos cumulativamente ou não”, não corresponde ao melhor método exegético. A jurisprudência e a doutrina já se posicionaram no sentido de que a aplicação do teto constitucional ocasionaria impróprios efeitos, caso se sujeitassem ao teto remuneratório o décimo terceiro salário e o adicional de férias, por exemplo. Nessas hipóteses, a aplicação do teto remuneratório redundaria na denegação dos direitos fundamentais que as regras da Constituição Federal, arts. 7º, VIII e XVII, e 39, § 3º, conferem aos servidores públicos. **Logo, a fim de evitar violações aos direitos dos servidores públicos, o teto remuneratório deve ser aplicado em consonância com os demais princípios e regras constitucionais, por exemplo, a vedação constitucional ao trabalho gratuito.**

A Constituição Federal, em seu art. 39, consagra a valorização dos servidores públicos, ao prever planos de carreira para a administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas; promoções na carreira pública; e remuneração compatível com as responsabilidades e com a complexidade das atribuições funcionais. Assim, os servidores são incentivados a permanecer e a investir em suas carreiras profissionais, percebendo vencimentos maiores, próximos ao teto remuneratório, não como privilégio, mas em decorrência de suas atribuições e do tempo dedicado à carreira.

Além disso, a regra da Constituição Federal, art. 37, V, reserva exclusivamente as funções de confiança aos servidores ocupantes de cargo efetivo. É característica da função de confiança ser privativa de quem é titular de cargo efetivo. Para incentivar que servidores assumam funções de confiança, as quais envolvem o encargo das atribuições de direção, chefia e assessoramento, é necessário que a Administração Pública ofereça a justa contraprestação financeira.

Com efeito, levando-se em conta os arts. 37 e 39 da Constituição Federal, a submissão da remuneração pelo exercício da função comissionada ao teto remuneratório representaria desestímulo à dedicação e ao aperfeiçoamento na carreira pública. Os servidores mais



CONGRESSO NACIONAL

experientes, que já recebem acréscimos remuneratórios pela progressão funcional, não seriam incentivados a exercer cargos de direção, chefia e assessoramento, porquanto trabalhariam de graça ou com reduzido pagamento adicional, o que colide frontalmente com a Constituição Federal. **Com o transcurso do tempo, o servidor acabaria penalizado, em vez de receber o justo reconhecimento profissional e a apropriada contraprestação financeira.**

A pretexto de combater os abusos na Administração Pública, adotou-se interpretação extremamente restritiva da Constituição Federal, art. 37, XI, que afronta as regras constitucionais dos arts. 37, V, e 39. **O maior tempo de dedicação ao serviço público, em última análise, está fundamentando a penalização dos servidores experientes, que, ao contrário, deveriam ser honrados e recompensados.** Ademais, desvaloriza-se o serviço público, ao desencorajar financeiramente os servidores experientes a dedicarem-se à carreira.

A solução acertada, a que visa esta emenda, é a não incidência do teto remuneratório sobre o pagamento pelo exercício de função e de cargo comissionado. Deve afastar-se, assim, a interpretação literal do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, que redundaria na prestação gratuita de trabalho, assim como no desestímulo e no desprestígio aos servidores públicos.

Vale destacar que o conceito de remuneração (previsto no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852, de 1994) denota inexoravelmente aquelas parcelas remuneratórias de caráter permanente. Impende-se entender que a função comissionada *não é, frise-se, parcela permanente* da remuneração.

Os agentes públicos ocupantes de funções de confiança possuem vínculo transitório com a Administração Pública, seja no exercício de função de assessoramento, que é a de prestar auxílio e assistência a agentes públicos mais graduados, detentores de competências decisórias, seja no de direção ou chefia, cujas atribuições se ligam à condução de atividades com capacidade decisória, devendo ficar demonstrado, para que se comprove sua necessidade,



CONGRESSO NACIONAL

que, sem as referidas funções de confiança, a autoridade superior não teria condição de atuar com a eficiência desejada ¹.

Assim, ressalta-se que a função comissionada *não assume caráter permanente* a ter-se como manutenível ingresso no próprio conceito de remuneração, em cuja *ratio essendi* vislumbram-se parcelas remuneratórias em que se pode haurir um caráter permanente.

Cediço pela Lei 8.112, de 1990, que a remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62 (inteligência do § 1º do art. 41) da mesma Lei, que assim estabelece:

Art. 62. Ao servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial é devida retribuição pelo seu exercício. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Notadamente, além do seu vencimento e vantagens legalmente previstas, são devidas ao servidor público certas retribuições, gratificações e adicionais (art. 61 da Lei 8.112, de 1990). São elas: (a) a retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; (b) a gratificação natalina; (c) o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; (d) o adicional pela prestação de serviço extraordinário; (e) o adicional noturno; (f) o adicional de férias; (g) outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho; (h) a gratificação por encargo de curso ou concurso.

Como dito alhures, a função comissionada não integra o conceito de remuneração. Dessa maneira, não contando como remuneração, não conta consequentemente para o cálculo do teto remuneratório constitucional.

Porém, deve efetivamente compor, juntamente com a remuneração, o cálculo para pagamento devido a título de retribuições, gratificações e adicionais, tais como a gratificação natalina e adicional de férias, previstos no art. 61 da Lei 8.112/90, como consectário da devida retribuição do servidor efetivo pela prestação de serviço à Administração Pública (art. 62 da Lei 8.112, de 1990).

¹ BORGES, Maria Cecília. Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada. Revista TCE/MG, jan-mar de 2012, p. 47.
<<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.pdf>>, acessado em 25.11.2013.



CONGRESSO NACIONAL

A razão para tanto é simples, porquanto o servidor ocupante de cargo efetivo laborou em função comissionada faz jus à retribuição pelo seu exercício. Toda retribuição e gratificação devem ser contabilizadas para fins dos adicionais devidos, como parcelas consequenciais da aferição de valor concernente à retribuição pela prestação de serviço à Administração Pública.

Não fosse assim, todo o labor excepcional haurido no exercício da função comissionada redundaria em nenhuma retribuição, o que afronta o disposto no art. 62 da Lei 8.112, de 1990.

Dessa feita, a medida está a evitar a distorção a exemplo do que ocorreria entre servidor em início de carreira e servidor mais antigo que já ascendeu profissionalmente ao ápice da carreira.

A título de comparação, suponhamos o seguinte: a remuneração do servidor **A**, no final de carreira, é de R\$ 25 mil; a do servidor **B**, no início de carreira, é de R\$ 20.000,00; o teto remuneratório, R\$ 29.000,00. Consideremos que ambos os servidores são nomeados para exercer a função comissionada de chefe de gabinete, cuja retribuição é no valor de R\$ 9 mil. Resultado: do valor da função comissionada, o servidor **A** terá um corte de R\$ 5 mil, percebendo apenas R\$ 4 mil; já o servidor **B** não sofrerá corte algum, pois receberá a função em sua integralidade. Os dois terão como remuneração total R\$ 29 mil (teto), mas o servidor **B** será mais bem remunerado para exercer o mesmo encargo do servidor **A**, configurando uma situação de iniquidade, injusta. Daí por que não se deve computar a retribuição pelo exercício de função comissionada para fins de teto remuneratório.

A distorção afigura-se patente no sentido de que a situação é mais vantajosa àquele que acabou de iniciar a carreira, em detrimento do servidor mais antigo, inclusive mais experiente e, em tese (em linhas gerais), mais apto ao exercício da função comissionada em direção, chefia ou assessoramento, segundo a necessidade do serviço.

Ademais, vale destacar que não se pauta em termos absolutos por correta a sustentação de que tão-somente estaria o exercício da função comissionada ligada ao alvedrio da vontade do próprio servidor. Ora, de fato a escolha a respeito do exercício da função de direção, chefia ou assessoramento concerne a cada servidor, no entanto, em última análise, alguém terá que exercê-los. No limite, se todos os habilitados para exercer a



CONGRESSO NACIONAL

direção de determinado órgão declinarem sua nomeação, um deles será obrigado a assumir o cargo, em homenagem ao interesse público. Ora, no final das contas, a assunção de função de direção, chefia e assessoramento não é uma faculdade do servidor, já que essas funções são privativas de servidor efetivo. E como ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, é devida a retribuição pelo seu exercício (em sua totalidade), conforme dicção do art. 62, da Lei nº 8.112, de 1990.

Ante a relevância do tema, com o desiderato de permitir a não inclusão da retribuição devida ao servidor público pelo exercício de função ou cargo em comissão no conceito de remuneração, coloco-me à disposição dos nobres pares, ao tempo em que aguardo a aprovação dessa emenda.

Deputado João Dado