

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.409, DE 2021

Eleva o valor do Auxílio Emergencial 2021 para R\$ 600,00 (seiscentos reais); regulamenta o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para incluir as despesas tributárias no limite de despesas; revisa políticas públicas voltadas a cidadãos mais bem posicionados na distribuição de renda.

Autora: Deputada TABATA AMARAL

Relator: Deputado ROGÉRIO CORREIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.409, de 2021, eleva o valor do auxílio emergencial 2021 para R\$ 600,00 (seiscentos reais); regulamenta o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para incluir as despesas tributárias no limite de despesas; revisa políticas públicas voltadas a cidadãos mais bem posicionados na distribuição de renda.

A autora, Deputada Tabata Amaral, apresentou a matéria à Mesa no dia 14/4/2021, sendo distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Seguridade Social e Família - CSSF; Finanças e Tributação – CFT; e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, em regime de apreciação conclusiva pelas Comissões, no rito de tramitação ordinária.

No dia 30/6/2021, fui designado Relator do feito.

Encerrado o prazo de 5 sessões (de 1º/7/2021 a 14/7/2021),

não foram apresentadas emendas ao projeto.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214409214500>



II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão compete apreciar a proposição quanto aos aspectos referentes ao Direito Administrativo em geral, consoante disposto no art. 32, XVIII, alínea “o”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O PL nº 1.409/2021 contém poucos dispositivos que se enquadrem na competência desta CTASP. Trata-se de matéria que ostenta maior afinidade com as demais Comissões que irão apreciá-la no decorrer de sua tramitação.

A Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que instituiu o auxílio emergencial 2021, para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 15 de julho de 2021¹.

A fim de evitar um vácuo legislativo, o Poder Executivo se antecipou e editou o Decreto² nº 10.740, de 5 de julho de 2021, pelo qual fica prorrogado o auxílio emergencial 2021 pelo período complementar de três meses, desde que o beneficiário seja considerado elegível nos termos da referida Medida Provisória.

O PL nº 1.409/2021 dispõe que as parcelas mensais do auxílio emergencial serão de R\$ 600,00, no limite de até duas por família, sem discriminação de solteiros ou dos que não receberam o benefício em 2020. A mãe de família receberá em dobro³.

Segundo declarou a Deputada Tabata Amaral, “a responsabilidade fiscal não é um obstáculo para a responsabilidade social: ao contrário, a complementa”⁴. Trata-se de entendimento louvável, absolutamente acertado, que vai ao encontro dos anseios da coletividade, especialmente das pessoas menos favorecidas economicamente.

¹ Conforme o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 53, de 2021.

² Fundamentado no art. 84, *caput*, IV e VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

³ Fonte: Agência Câmara de Notícias.

⁴ <https://www.camara.leg.br/noticias/748883-proposta-eleva-para-r-600-o-valor-do-auxilio-emergencial-ao-reduzir-renuncia-fiscal-e-deduocoes-no-irpf/>. Acesso em 14/8/2021.



Segundo a Justificação do PL, para aumentar o montante disponível para custeio do auxílio emergencial de R\$ 600,00 mensais, as principais medidas a serem adotadas são as seguintes (acompanhadas da estimativa de receita adicional que podem proporcionar):

- **Art. 6º:** redução temporária e parcial de incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira atualmente vigentes (R\$ 25 bilhões);

- **Art. 7º:** suspensão das deduções com gastos em estabelecimentos privados de saúde e educação, ou dependentes de contribuintes de alta renda, previstas na Lei nº 9.250/1995 (R\$ 5 bilhões);

- **Art. 8º:** suspensão de isenções ou tributações diferenciadas no grupo de alta renda no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), considerado como parâmetro o atual teto remuneratório mensal dos servidores federais (R\$ 40 bilhões);

- **Art. 10⁵:** revisão de parcelas indenizatórias ou verbas acima do teto do funcionalismo federal destinadas a servidores públicos (R\$ 3 bilhões); e

- **Art. 11:** novas regras para o sistema de reformas e pensões dos militares, a fim de ajustá-las ao regramento válido para os servidores públicos civis (R\$ 5 bilhões).

Os arts. 10 e 11 nos chamaram a atenção imediatamente, porque dizem respeito à ajustes remuneratórios para servidores públicos e militares. Não obstante, necessários para assegurar não só os recursos públicos a serem dispendidos com a medida, mas também para corrigir distorções, conforme trato a seguir.

⁵ Art. 10. É de caráter indenizatório, nos termos do art. 37, § 11, da Constituição, somente a parcela que, cumulativamente:

I – for absolutamente imprescindível para a oferta direta de serviço público à população;

II – não gerar acréscimo patrimonial ao respectivo agente público; e

III – for passível de comprovação mediante nota fiscal ou recibo.

§ 1º O agente público não será indenizado por despesa que não atender quaisquer dos requisitos de que trata o *caput*.

§ 2º **O agente público com rendimento mensal superior ao limite máximo para a União previsto no art. 37, XI, da Constituição, não será indenizado acima deste limite.**

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214409214500>



No art. 10 cria-se um regramento estreito, com critérios cumulativos, para o recebimento de parcelas indenizatórias pelos servidores públicos. No §2º do dispositivo, veda-se o pagamento de verba indenizatória para os servidores que recebem acima do teto remuneratório, como, por exemplo, nas hipóteses de acumulação de cargos (art. 37, XVI, CF/88).

Assim, imaginemos um servidor que seja médico e acumule dois cargos públicos, recebendo remuneração mensal superior ao teto constitucional. Se esse profissional tiver que se deslocar para outra unidade da federação para participar de um seminário, curso, congresso *etc.* terá que arcar com os custos de passagens e hospedagem. Dito de outro modo: ele estará “pagando para trabalhar”.

Vista a questão sob a perspectiva individual, poderíamos reputar inconstitucional o art. 10 do PL, por violação oblíqua ao art. 37, XV, CF/88.⁶

Todavia, num cenário de pandemia, entendemos que certas regras, mesmo constitucionais, devem ceder lugar a princípios jurídicos de maior envergadura. Nesse caso, o princípio da solidariedade, que também tem sede constitucional, deve prevalecer, em favor da parcela social mais vulnerável economicamente.

Segundo a doutrina especializada, a solidariedade no financiamento da Seguridade Social⁷ e o caráter contributivo da Previdência Social, por exemplo, não são incompatíveis. Na verdade, complementam-se: a primeira consiste no financiamento compartilhado da Seguridade por toda a sociedade e pela Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), enquanto o segundo importa no recolhimento compulsório de contribuições previdenciárias por aqueles que exercem atividades consideradas de filiação obrigatória ao Regime Geral, em conformidade com

⁶ A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica **impede que o poder público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos.** (ADI 2.075 MC, Rel. Min. Celso de Mello, P, j. 7-2-2001, DJ de 27-6-2003, sem grifos no original).

⁷ Expressão que engloba a previdência, a assistência social e a saúde (art. 194, *caput*, CF/88).



sua remuneração (e, de forma mais ampla, sua condição econômica). Por essa razão, afirma-se que no momento da contribuição, é a sociedade quem contribui; no momento da percepção da prestação, é o indivíduo quem usufrui.⁸

De modo mais específico, “(...) é a solidariedade que justifica a cobrança de contribuições pelo aposentado que volta a trabalhar. Este deverá adimplir seus recolhimentos mensais, como qualquer trabalhador, mesmo sabendo que não poderá obter nova aposentadoria. A razão é a solidariedade: a contribuição de um não é exclusiva deste, mas sua para a manutenção de toda a rede protetiva”.⁹

A solidariedade obriga contribuintes a verterem parte de seu patrimônio para o sustento do regime protetivo, mesmo que nunca venham a usufruir dos benefícios e serviços oferecidos.

Aqui, prevalece a lógica do mais forte proteger o mais fraco: o servidor que ganha mais de 39 mil reais por mês não terá grande impacto no seu orçamento em razão de eventual indenização que não receba, por conta da aprovação do PL nº 1.409/2021. Por outro lado, essa mesma verba indenizatória, se carregada ao pagamento do auxílio emergencial, pode colocar um prato de comida na mesa de uma pessoa que esteja desempregada ou subempregada.

Visto o art. 10 do PL sob tal enfoque, temos como afastada eventual alegação de sua inconstitucionalidade, pois a finalidade do dispositivo transcende ao mero interesse individual do servidor que eventualmente tenha o direito à indenização restringido pelo dispositivo. No art. 10, o legislador apenas cumpre a sua missão constitucional, atuando em favor dos milhões de brasileiros que estão, no momento, carecendo de maior atenção. Serão R\$ 3 bilhões a mais para o auxílio emergencial.

Lógica parecida pode ser adotada em relação ao artigo seguinte, que coloca os militares no mesmo patamar contributivo dos

⁸ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 7. ed., São Paulo: Quartier Latin, 2008, pág. 77.

⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 17. ed., Niterói: Impetus, 2012, pág. 65, sem grifos no original.



servidores públicos¹⁰: “Art. 11 As alíquotas de contribuição para a pensão militar previstas no art. 3º-A da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, serão equiparadas às alíquotas de contribuição previdenciária do servidor público federal previstas no art. 11, caput e §§ 1º a 3º, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019”.

O art. 11 é proposta que tende a ser rechaçada pela caserna, pois haverá elevação de alíquota vertida para as pensões militares.

Todavia, adotado o espírito de solidariedade social que mencionamos, não podemos renunciar ao incremento de R\$ 5 bilhões que a medida proporcionará à rubrica destinada ao pagamento do auxílio emergencial.

E aqui cabe uma digressão.

Não podemos fechar os olhos para o que temos visto no passado recente: a categoria dos militares tem sido amplamente beneficiada pelo atual governo federal, nos mais variados setores, especialmente no aspecto remuneratório.

Por exemplo, a Portaria¹¹ SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de abril de 2021, chegou ao absurdo de autorizar que o chamado "abate-teto" seja aplicado isoladamente sobre cada remuneração de um servidor público ou militar que acumule duas fontes de renda, e não mais sobre a soma dos dois salários. Na prática, isso faz com que milhares de servidores e militares passem a receber acima do limite constitucional¹².

¹⁰ Deixe-se consignado que **militares não são servidores públicos**. Essa explicação é necessária pois ainda hoje há quem use, no dia a dia, a expressão “servidores públicos militares”. A Emenda Constitucional nº 18/98 foi enfática ao estabelecer que tais categorias não se misturam (arts. 42 e 142, §3º, CF/88).

¹¹ Dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 10 do art. 37 da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos cumulativamente por servidor, empregado ou militar, aposentado, inativo ou beneficiário de pensão e demais providências.

¹² Art. 4º **O limite remuneratório incidirá isoladamente em relação a cada um dos vínculos nas seguintes situações:**

I - acumulação entre vínculo de aposentado ou **militar** na inatividade com cargo em comissão ou cargo eletivo;

II - acumulação entre vínculo de aposentado ou **militar** na inatividade com cargo ou emprego público admitido constitucionalmente; ou

III - no caso da acumulação de cargos abrangida pelo art. 11 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, de membros de poder e de aposentados e inativos, servidores, empregados

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214409214500>



Além de representar grave contradição com o discurso político de que é preciso cortar gastos do funcionalismo público, a Portaria, baseia-se (intencionalmente ou não) em dados equivocados¹³.

Não faz sentido proclamar - como fez o Ministro Paulo Guedes - que se trataria de norma que visa a cumprir a lei se, em rigor, o que faz é criar, em ato infralegal, regramento bem diverso daquele prescrito no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Não há como ler o inciso XI e chegar validamente à interpretação de que o teto deve ser contado isoladamente sobre cada tipo de remuneração nos casos de acúmulo de aposentadoria com remuneração pelo exercício de cargo público. A interpretação jurídica tem limites. Não é possível ler "faça isso" onde está escrito "não faça isso".

Além disso, não é verdade, como alega o governo federal, que o STF haja decidido pela contagem isolada do teto para os casos de acumulação de aposentadoria e exercício de cargo público. Na Sessão Plenária de 27/3/2017, ao apreciar os Recursos Extraordinários n^{os} 602.043 e 612.975, o Tribunal afastou o teto remuneratório apenas e exclusivamente quanto ao somatório dos ganhos do agente público nos casos em que a própria Constituição autoriza o exercício cumulado de cargos, empregos e funções.

Na ocasião, o STF julgou contra a letra expressa do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal porque entendeu, acertadamente ou não, que a expressão "percebidos cumulativamente ou não" seria inconstitucional se aplicada aos casos de acumulação autorizada de cargos públicos.

A locução "percebidos cumulativamente ou não" não foi sumariamente rechaçada pelo STF para todos os casos de "junções remuneratórias"¹⁴. Apenas foi tida como inaplicável para submeter ao teto a soma das remunerações decorrentes do exercício concomitante de cargos públicos.

públicos e **militares**, que tenham ingressado novamente no serviço público por meio de concurso público e pelas demais formas previstas na Constituição Federal.

¹³ Vide: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-24/opiniao-dados-equivocados-embasam-portaria-duplo-teto>. Acesso em 14/8/2021.

¹⁴ Expressão usada pelo Ministro Marco Aurélio na ocasião.



Em resumo, diversamente do que disse o Ministro da Economia, a Administração federal não estava (nem está) obrigada a seguir nem mesmo o que foi decidido estritamente no julgamento dos citados REs. E, por óbvio, não deveria a Administração federal esvaziar ainda mais o sentido do inciso XI do art. 37 da CF/88 para situações não expressamente ressalvadas pelo Supremo.

Nesse contexto, entendemos plenamente adequado o regramento trazido pelo art. 11 do PL em exame.

Assim, pelo conjunto de razões apresentadas, votamos, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.409/2021, tendo em vista o potencial que a norma tem para transformar positivamente a vida de milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ROGÉRIO CORREIA
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214409214500>

