

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.500, DE 2021

Disciplina, no âmbito da União, a submissão ao limite remuneratório de que tratam o inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal e os §§ 9º e 12 do mesmo dispositivo, quando efetivados em moeda estrangeira.

Autor: Deputado AÉCIO NEVES

Relator: Deputado AUGUSTO COUTINHO

I - RELATÓRIO

De autoria do Deputado Aécio Neves, o Projeto de Lei nº 2.500, de 2021, tem por objetivo estabelecer que o limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, serão aplicados à retribuição básica recebida em virtude de exercício no exterior por agentes públicos em moeda estrangeira, no âmbito da União, pela utilização do critério de paridade do poder de compra entre o real e o dólar norte-americano, nos termos de regulamento.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II), que se encontra sob regime ordinário de tramitação (art. 151, II, RICD) e que será analisada, quanto ao mérito, por esta Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP); quanto ao mérito e à adequação financeira e orçamentária, pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT); e, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).



Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) analisar as proposições no tocante às matérias constantes do rol do inciso XVIII do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Neste sentido, a proposição em análise é bastante meritória e merece prosperar.

Conforme justificção do autor, a variaço do dólar norte-americano, padrão utilizado para pagamentos feitos a agentes federais em exercício no exterior, causa inúmeros problemas para os respectivos destinatários. Via de regra, ocorre por força de problemas internos que nenhuma ligação possui com o custo de vida arcado pelos agentes que recebem tais pagamentos e ocasionam reduções remuneratórias indesejadas, inesperadas e de difícil enfrentamento.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) calcula anualmente a taxa de câmbio média das moedas de uma série de países em relação ao dólar. Isso é feito tanto pela taxa de câmbio nominal¹ quanto pela paridade do poder de compra (PPP na sigla em inglês)².

A taxa de câmbio nominal é a taxa de mercado, aquela pela qual se realizam as trocas de moedas no mercado internacional. É a taxa de câmbio normalmente acompanhada em noticiários e pelos operadores do

1 Tabela da OCDE de taxa de câmbio nominal. Disponível em: <https://data.oecd.org/conversion/exchange-rates.htm#indicator-chart>.

2 Tabela da OCDE de paridade do poder de compra (PPP). Disponível em: <https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm#indicator-chart>.



mercado financeiro. Ela resulta da procura e oferta das moedas, que por sua vez dependem de diversos fatores de curto, médio e longo prazos. Ela tende a ter alta volatilidade no curto prazo, tendo em vista a variação de percepções dos agentes ao negociar no mercado, inclusive em operações especulativas. Esta volatilidade tende a ter amplitude maior no caso de moedas de economias emergentes ou menos desenvolvidas.

A taxa de câmbio pela paridade do poder de compra leva em conta o poder de compra de cada moeda no seu país de origem. Em linhas gerais, a PPP compara o preço, em moeda local, de uma cesta de produtos e serviços em diferentes países. A taxa de câmbio entre as moedas que resulta da comparação leva em conta que há coisas que são mais “caras” em uns países do que em outros, ou seja, elimina as diferenças de níveis de preços entre as economias na hora de comparar suas moedas. A PPP tende a ser mais estável e refletir os custos locais reais dos produtos.

Embora a taxa de câmbio nominal seja importante para avaliar a relação entre as moedas correntes e impacte as relações de troca entre os países, ela não diz muito sobre a diferença de custo de vida entre os países. Suponhamos que a taxa de câmbio nominal é de 5 reais por dólar. E suponhamos que calculássemos a PPP por uma cesta de produtos composta apenas de 1 kg de farinha. Se esse quilo de farinha custasse 2 reais no Brasil e 1 dólar nos Estados Unidos (EUA), a PPP seria de 2 reais por dólar. Com uma taxa de câmbio nominal de 5 reais por dólar, o quilo de farinha comprado nos EUA custaria, em reais trocados no mercado, 5 reais. Mas, se fosse comprado no Brasil, custaria 2 reais. Em outras palavras, a farinha seria comparativamente mais cara nos EUA do que no Brasil.

Nesse exemplo, se alguém recebe 10 dólares nos EUA conseguiria comprar 10 kg de farinha. No Brasil, 10 kg de farinha custariam 20 reais. Em termos de poder de compra, portanto, os 10 dólares nos EUA equivaleriam a 20 reais no Brasil, ainda que em termos de câmbio nominal, 10 dólares valessem 50 reais (o que permitiria comprar 25 kg se os 10 dólares fossem levados para o Brasil e trocados por reais numa casa de câmbio).

* C D 2 2 4 6 7 9 5 8 6 4 0 0 *



Em 2020, a taxa de câmbio nominal média, segundo a OCDE, foi de 5,155 reais por dólar, enquanto a PPP foi de 2,362 reais por dólar. Isso reflete o fato de que a cesta representativa de produtos e serviços é mais cara nos EUA do que no Brasil.

A tabela de PPP da OCDE calcula esta paridade entre uma série de moedas nacionais e o dólar norte-americano. Interessante notar, por exemplo, que só existe uma taxa de câmbio nominal média de mercado entre o euro e o dólar, mas a PPP é diferente se for calculada para a zona do euro como um todo ou para cada país que a compõe, já que reflete as diferenças de custos locais. Seguem alguns exemplos:

	PPP 2019	PPP 2020	Nominal 2020
Brasil (Real)	2,281	2,362	5,155
China (Renminbi)	4,208	4,186	6,901
Colômbia (Peso)	1.349,412	1.352,786	3.694,854
Zona do Euro (Euro)	0,708	0,706	0,876
França (Euro)	0,731	0,732	0,876
Suíça (Franco)	1,159	1,139	0,939

Valor da moeda nacional por 1 dólar norte-americano

Assim, em 2020, segundo a OCDE, 1 euro na França valia, pela taxa de câmbio nominal, 5,885 reais ($5,15/0,876$), mas, em PPP, apenas 3,227 reais ($2,362/0,732$).

Um salário de 35 mil reais convertidos pela taxa nominal, resultam em 5.947 euros ($35.000 \times 5,885$). Esse valor, porém, não tem na França o mesmo poder aquisitivo que 35 mil reais têm no Brasil. Seriam necessários 10.846 euros na França para ter o mesmo poder de compra que os 35 mil reais têm no Brasil (conversão pelo PPP entre Brasil e França – $35.000 \times 3,227$). Em dólares de 2020 isso corresponderia a 12.381 dólares.

Outras organizações, como o Banco Mundial³, também calculam essa paridade, que está, assim, facilmente disponível para praticamente todos os países.

³ Tabela do Banco Mundial de paridade do poder de compra (PPP). Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>.



No ano passado, o então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, formulou consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU), acerca da possível regularidade da adoção de índice de câmbio por paridade do poder de compra para fins de aplicação do limite remuneratório constitucional (art. 37, XI), à retribuição paga aos servidores do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que laboram no exterior.

Em resposta à consulta, o TCU assim se manifestou:

.....
13. Feita essa breve contextualização, passa-se à análise do tema e do pedido.

14. Inicialmente, cabe destacar que não há uma regulamentação a respeito da metodologia a ser utilizada para aplicação do teto remuneratório constitucional aos servidores públicos no exterior. Conforme mencionado anteriormente, a lei que regula a retribuição no exterior é anterior à Constituição Federal de 1988 e estabelece fórmula de cálculo dessa retribuição que resulta em montante “expresso em unidades da moeda padrão utilizada nas transações financeiras internacionais do governo brasileiro” (art. 14, parágrafo único, da Lei 5.809/1972).

15. Embora a referida lei tenha sido alterada em 2016 em resposta a determinação constante do mesmo acórdão do Tribunal (item 9.1.3), não houve tratamento específico quanto à incidência do art. 37, XI, da Carta Magna. Com isso, e considerando que o teto remuneratório constitucional se expressa em moeda nacional enquanto a remuneração no exterior se dá em dólares americanos, resta evidente a lacuna normativa sobre os parâmetros a serem utilizados para a conversão e aplicação do referido dispositivo constitucional.

16. Dessa forma, conquanto a nova metodologia ora apresentada pelo MRE ao Tribunal, que se baseia em estudo técnico robusto e foi aprovada por suas instâncias de



governança, pareça solução razoável para a questão, entendemos que o Tribunal de Contas da União não poderia se manifestar de forma conclusiva sobre a matéria sob pena de violação da competência legislativa do Congresso Nacional.

17. Frise-se que até mesmo a discricionariedade do gestor neste caso está limitada pelos critérios e regras constitucionais e legais, notadamente o inciso X do art. 37 da CF, segundo o qual a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica. No caso em tela, embora a discussão não se refira propriamente à remuneração em si, mas sim à metodologia a ser utilizada visando observar o teto remuneratório instituído pela Constituição Federal de 1988, na prática a metodologia adotada pode implicar em efetiva alteração da remuneração dos servidores abrangidos pelo regramento da Lei 5.809/1972. Nesse sentido, vale ressaltar que, conforme demonstrado pelo ministério nos documentos que dão suporte à Consulta, a metodologia atual, estabelecida por portaria do MRE, tem resultado em redução nominal da remuneração desses servidores em virtude exclusivamente da desvalorização da moeda nacional frente ao dólar.

18. O item 30 do voto condutor do Acórdão 2.054/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler, registra a possibilidade de o MRE “adotar solução que garanta previsibilidade aos servidores acerca da sua remuneração”, o que confere discricionariedade ao órgão para a escolha dos critérios para aplicação do teto constitucional aos servidores no exterior, conforme bem explicitado nos parágrafos 35 a 36 da instrução precedente.

19. Considerando a insegurança jurídica que o uso desse poder discricionário pode gerar tanto para os gestores do órgão quanto para os seus servidores em serviço no exterior, o que inclusive motivou a formulação desta Consulta ao Tribunal,



entendemos que a melhor solução para o caso seria a proposição de projeto de lei visando regulamentar a conversão em moeda estrangeira e a aplicação do limite remuneratório constitucional aos referidos servidores. Reforça essa conclusão o fato trazido aos autos pelo MRE, consoante registrado nos parágrafos 27 e 28 da instrução, de que se encontra em discussão na Secretaria de Governo da Presidência da República o Projeto de Lei 6.706/2016, o qual prevê a adoção do critério de paridade do poder de compra para aplicação do teto constitucional.

4

Em vista do exposto, vota-se, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.500, de 2021.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator

4 Acórdão 2897/2021 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/627820213.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

