

## **Nota explicativa à proposta de substitutivo ao PL 6726/2016 elaborada pela Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp**

A Proposta de Substitutivo ao PL 6726/2016 elaborada pela Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp tem por objetivo contribuir com o debate legislativo sobre os limites remuneratórios previstos no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal para agentes públicos, aposentados e pensionistas. O presente documento resume as principais contribuições trazidas pela Proposta.

O primeiro ponto que merece atenção na Proposta é a melhor definição do âmbito de incidência do presente projeto de lei, previsto no art. 1º da proposta da SBDP. A redação sugerida na proposta de substitutivo não deixa dúvida quanto à abrangência da lei, abarcando todos os poderes da República, inclusive órgãos autônomos, em todos os níveis federativos.

Além de reiterar os limites remuneratórios já previstos na Constituição Federal (art. 37, XI), a Proposta de Substitutivo consolida, em lei, entendimentos pacificados pelo Supremo Tribunal Federal, tais como: (i) a aplicação do subteto das carreiras jurídicas aos Procuradores Municipais (art. 2º, II); (ii) a possibilidade de cumulação de duas remunerações ou duas aposentadorias, cada qual com seu próprio limite remuneratório, quando a cumulação de cargos é autorizada pela Constituição Federal (art. 3º, § 2º); e (iii) a incidência de um limite remuneratório unificado nos casos de cumulação de remuneração ou proventos de aposentadoria com pensão (art. 3º, § 1º)<sup>1</sup>.

Na hipótese de o agente público, aposentado ou pensionista receber além do limite remuneratório, a Proposta de Substitutivo prevê, em seu art. 4º, regras para o abatimento do valor excedente. Neste mesmo dispositivo, há a previsão de como deve ocorrer a comunicação entre os órgãos ou entidades para que seja realizado o abatimento dos valores que ultrapassam o limite remuneratório.

Dentre as principais inovações, a Proposta de Substitutivo, em seu art. 6º, regulamenta o § 11, do art. 37, da Constituição Federal, que determina que lei preveja as verbas de caráter indenizatório que não estão sujeitas aos limites remuneratórios. Para tanto, foram realizadas pesquisas nas principais leis especiais que preveem verbas dessa

---

<sup>1</sup> O item (i) traduz o Tema 510, o item (ii) reflete os Temas 377 e 384 e o item (iii) consolida o Tema 359, todos da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

natureza e na jurisprudência, mantendo-se, na Proposta, apenas aquelas que atendem ao conceito proposto de verba indenizatória (art. 1º, V).

Além disso, a Proposta de Substitutivo estabelece as características das verbas indenizatórias, dirimindo potenciais conflitos quanto à natureza de verbas não previstas expressamente em seu texto ou criadas posteriormente, nos seguintes termos: (i) deixa claro que a nomenclatura utilizada pela lei ou regulamento é irrelevante para aferir a natureza da verba (art. 6º, § 2º); (ii) exige que as verbas indenizatórias só possam ser recebidas pelo agente público se houver comprovação da ocorrência do fato justificador, com atenção especial ao auxílio-moradia (art. 6º, §§ 1º e 3º); (iii) estabelece um limite mensal total para o agente público, aposentado e pensionista receber verbas indenizatórias, evitando-se, assim, o recebimento de altos valores mensais (art. 6º, § 5º). O percentual fixado é um limite máximo, razão pela qual leis específicas das carreiras poderão estabelecer percentuais inferiores.

A Proposta de Substitutivo ainda estabelece regras temporais e de atualização monetária para o pagamento de verbas indenizatórias atrasadas (art. 8º), bem como a maneira como o agente público, aposentado ou pensionista deverá restituir verbas pagas em desconformidade com a lei (art. 9º). Também, buscando evitar enriquecimento ilícito dos agentes públicos, a Proposta de Substitutivo cria, no art. 10, obrigação complementar à prevista na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para que os agentes públicos, aposentados e pensionistas apresentem anualmente, ou sempre que houver necessidade, declaração quanto à cumulação de cargos, aposentadorias ou pensões. Já o art. 11 trata do teto remuneratório quanto aos agentes públicos cedidos ou requisitados de empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio.

Por fim, a Proposta de Substitutivo busca dar maior transparência aos pagamentos remuneratórios da Administração Pública ao determinar, no art. 12, a criação de um sistema integrado de dados relativos a todos os valores pagos aos agentes públicos, aposentados e pensionistas. Como forma de incentivar todos os entes federativos a cooperarem nesta transparência e a cumprirem suas disposições, a Proposta de Substitutivo veda que a União realize transferências voluntárias de recursos do Tesouro aos entes que não cumpram prazos ou deixem de atualizar o sistema integrado de dados, bem como deixem de seguir os limites remuneratórios aqui estabelecidos.

Com todas essas disposições, a Proposta de Substitutivo pretende regulamentar matéria que atualmente é dispersa. Trata-se de tema urgente, sobretudo se se considerar que desde 2005 o § 11, do art. 37, da Constituição Federal, aguarda regulamentação legal.

**Quadro comparativo entre o PL 6726/2016 e a proposta de substitutivo elaborada pela Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp)**

PL 6726/2016	Proposta de substitutivo sbdp
<b>Âmbito de aplicação</b>	
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.	Art. 1º Esta Lei <b>disciplina</b> a aplicação dos <b>limites remuneratórios</b> previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal para agentes públicos, aposentados e pensionistas no âmbito da <b>administração pública direta e indireta dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídos os Ministérios Públicos, Procuradorias, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas.</b>
<b>Definições</b>	
Parágrafo único. Para os fins desta Lei, são considerados:  I – agentes públicos: a) os servidores e empregados da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e dos Tribunais e Conselhos de Contas; b) os militares das Forças Armadas e os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares; c) os membros do Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público e das Defensorias Públicas;	Parágrafo único. Para os fins desta Lei, são considerados:  I – Agentes públicos: os <b>ocupantes de qualquer cargo, emprego ou função pública</b> , incluídos militares e outras carreiras exclusivas de Estado, bem como os detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos, em quaisquer dos órgãos, entidades e Poderes mencionados no caput deste artigo;  II – Aposentados: os beneficiários de aposentadoria estatutária, militar ou especial decorrente da <b>ocupação de qualquer cargo, emprego ou função pública</b> mencionados no inciso I deste parágrafo;

d) os membros do Poder Legislativo, dos Tribunais e Conselhos de Contas, e dos Ministérios Públicos de Contas;  
e) os Chefes do Poder Executivo, seus Vices e auxiliares imediatos;  
f) os empregados e dirigentes de: 1. empresas estatais que recebam recursos do ente político que as criou, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral; 2. entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por pessoas jurídicas de direito público, com fundamento no art. 40, § 14, da Constituição; e  
g) aos servidores ou empregados de consórcios públicos de que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios participem;  
h) os contratados por tempo determinado, pelas pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal;

II – aposentados: os beneficiários de aposentadoria estatutária, militar ou especial decorrente de qualquer dos cargos relacionados no inciso I deste parágrafo;

III – pensionistas: os beneficiários de pensão estatutária, militar ou especial instituída por qualquer dos agentes públicos ou aposentados referidos neste parágrafo;

IV – rendimentos: quaisquer valores percebidos em razão de vínculo estatutário ou celetista mantido com pessoa jurídica integrante da Administração Pública, ou ainda pelo exercício de cargo militar ou eletivo, bem como os valores percebidos a título de aposentadoria ou pensão, estatutária, militar ou especial, e de aposentadoria pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), excetuadas, em qualquer caso, as verbas de caráter indenizatório;

V – limites de rendimentos: os valores máximos admitidos para o total de rendimentos percebidos pelas pessoas

III – Pensionistas: os beneficiários de pensão estatutária, militar ou especial instituída por qualquer dos agentes públicos ou aposentados referidos nos incisos I e II deste parágrafo;

IV – Remuneração: quaisquer valores percebidos em razão da **ocupação dos cargos, empregos e funções públicas e a título de aposentadoria e pensão** mencionados nos incisos I a III deste parágrafo, **ainda que recebidos em caráter temporário ou variável, ou por força de decisão administrativa ou judicial**, excetuadas, em qualquer caso, as verbas de caráter indenizatório;

V – **Verbas de caráter indenizatório**: valores recebidos de modo eventual para o ressarcimento de agentes públicos por despesas comprovadamente efetuadas no exercício de seu cargo, emprego ou função pública;

VI – **Limites remuneratórios**: valores máximos permitidos para o total da remuneração percebida pelas pessoas mencionadas nos incisos I a III deste parágrafo.

referidas nos incisos I a III deste parágrafo.	
<b>Limites remuneratórios</b>	
<p>Art. 3º O limite de rendimentos aplica-se ao somatório das verbas dessa natureza percebidas por uma mesma pessoa, ainda que provenham de mais de um cargo ou emprego, de mais de uma aposentadoria ou pensão, ou de qualquer combinação possível entre tais espécies de rendimentos, inclusive quando originados de fontes pagadoras distintas.</p>	<p>Art. 3º Os <b>limites remuneratórios</b> aplicam-se ao <b>somatório das verbas não indenizatórias</b> percebidas por uma mesma pessoa nos casos de combinação de <b>remuneração proveniente de cargo, emprego ou função pública</b> com aquela de pensão, ou da remuneração proveniente de aposentadoria com aquela de pensão, inclusive quando originadas de fontes pagadoras distintas.</p>
<b>Verbas indenizatórias</b>	
<p>Art. 6º Constituem rendimentos ou parcelas destes, entre outras, as seguintes verbas:</p> <p>I – vencimentos, salários, soldos ou subsídios;</p> <p>II – verbas de representação;</p> <p>III – parcelas de equivalência ou isonomia;</p> <p>IV – abonos;</p> <p>V – prêmios;</p> <p>VI – adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta parte, “cascatinha”, quinze e vinte e cinco por cento, trintenário, quinto, décimos e outros adicionais referentes a tempo de serviço;</p> <p>VII – gratificações de qualquer natureza e denominação;</p> <p>VIII – diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;</p> <p>IX – Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI);</p> <p>X – ajuda de custo para capacitação profissional;</p>	<p>Art. 6º Possuem <b>caráter indenizatório</b>, não integrando os limites remuneratórios disciplinados por esta Lei, as seguintes verbas:</p> <p>I – Despesas realizadas com alimentação, fardamento, transporte, mudança de residência, moradia e passagens e diárias em viagens, no exercício das atribuições decorrentes de cargo, emprego ou função pública;</p> <p>II – Despesas decorrentes do falecimento de agente público ou aposentado;</p> <p>III – Férias não gozadas, quando da passagem para a inatividade, limitada a 2 (dois) períodos adquiridos de 30 (trinta) dias;</p> <p>IV – Licenças prêmio e licenças especiais não gozadas, quando da passagem para a inatividade, limitadas a 2 (dois) períodos adquiridos;</p> <p>V – Férias, licenças prêmio e licenças especiais não gozadas a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus, ressalvada a hipótese de exoneração a pedido.</p> <p>VI – Abono constitucional de férias, cujo valor não poderá exceder um terço do</p>

<p>XI – retribuição pelo exercício em local de difícil provimento;</p> <p>XII – gratificação ou adicional de localidade especial;</p> <p>XIII – proventos e pensões estatutárias, especiais ou militares, inclusive os benefícios decorrentes das Leis nºs 4.284, de 20 de novembro de 1963, 4.937, de 18 de março de 1966, 7.087, de 29 de dezembro de 1982, e 9.506, de 30 de outubro de 1997;</p> <p>XIV – valores decorrentes de exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, independentemente da denominação recebida ou da atribuição dada;</p> <p>XV – valores decorrentes do exercício cumulativo de atribuições, inclusive os relativos às gratificações instituídas pelas Leis nºs 13.024, de 26 de agosto de 2014, 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, de 12 de janeiro de 2015;</p> <p>XVI – substituições;</p> <p>XVII – diferenças resultantes de desvio funcional ou de regular exercício de atribuições de cargo mais graduado na carreira;</p> <p>XVIII – gratificação por assumir outros encargos;</p> <p>XIX – remuneração ou gratificação decorrente do exercício de mandato;</p> <p>XX – abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante;</p> <p>XXI – adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de penosidade;</p> <p>XXII – adicional de radiação ionizante;</p>	<p>limite remuneratório aplicável ao agente público, aposentado ou pensionista;</p> <p>VII – Abono de permanência, pago na forma do artigo 40, § 19 da Constituição da República;</p> <p>VIII – Auxílio-invalidez, pago em razão de invalidez adquirida no exercício do cargo, emprego ou função pública;</p> <p>IX – Os valores pagos a agentes públicos civis e militares lotados no exterior previstos no art. 8º, III, “a” e “b”, da Lei no 5.809, de 10 de outubro de 1972, e art. 3º, caput e § 1º, da Lei no 10.937, de 12 de agosto de 2004.</p> <p>§ 1º A caracterização de verba como indenizatória fica <b>sujeita à comprovação da ocorrência do fato que a justifica</b>, na forma de sua lei instituidora e respectiva regulamentação.</p> <p>§ 2º A <b>nomenclatura utilizada por lei ou regulamento é indiferente</b> para a caracterização de verba como indenizatória.</p> <p>§ 3º A exclusão da incidência dos limites remuneratórios previstos nesta Lei e no inciso XI do art. 37 da Constituição sobre o auxílio-moradia observará, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I - o agente público, aposentado ou pensionista não ocupar imóvel funcional por falta de unidade em condições de uso na localidade;</p> <p>II - o agente não resida com outra pessoa que ocupe imóvel funcional ou receba parcela de idêntica finalidade; e</p> <p>III - o agente não tenha 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.</p>
--	--

<p>XXIII – gratificação por atividades com raios-X;</p> <p>XXIV – horas extras;</p> <p>XXV – adicional de sobreaviso;</p> <p>XXVI – hora repouso e hora alimentação;</p> <p>XXVII – adicional de plantão;</p> <p>XXVIII – adicional noturno;</p> <p>XXIX – gratificação por encargo de curso ou concurso;</p> <p>XXX – valores decorrentes de complementação de provento ou de pensão;</p> <p>XXXI – bolsa de estudos de natureza remuneratória;</p> <p>XXXII – auxílios, benefícios ou indenizações concedidos sem necessidade de comprovação de despesa, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) auxílio-moradia;</li><li>b) assistência pré-escolar, auxílio-educação ou auxílio-creche;</li><li>c) assistência médica e odontológica ou auxílio-saúde;</li><li>d) adicional ou auxílio-funeral;</li></ul> <p>XXXIII – remuneração proveniente das entidades identificadas no art. 1º, parágrafo único, I, “f”, desta Lei;</p> <p>XXXIV – remuneração decorrente de participação em conselho de administração ou fiscal de empresas públicas ou sociedades de economia mista;</p> <p>XXXV – remuneração de agentes públicos por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos dos Tesouros Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal</p>	<p>§ 4º Os valores recebidos por agente público que <b>não se enquadrem nas hipóteses previstas neste artigo serão considerados de caráter remuneratório</b>, sendo contabilizados para fins da incidência dos limites remuneratórios disciplinados por esta Lei.</p> <p>§ 5º O valor mensal das verbas de caráter indenizatório poderá ser fixado por leis específicas, desde que a totalidade das verbas desta natureza recebidas pelo agente público, aposentado ou pensionista <b>não ultrapasse o percentual máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do limite remuneratório</b> aplicável ao respectivo cargo, emprego ou função pública.</p> <p>§ 6º A lei instituidora da verba indenizatória poderá prever <b>valores máximos ou fixos para o seu pagamento</b>, desde que observado o disposto neste artigo.</p> <p>§ 7º Terá caráter remuneratório o pagamento de indenização por férias não gozadas a agente público afastado das atividades inerentes a seu cargo, emprego ou função para exercício de representação sindical ou associativa.</p>
--	--

transferidos a entidades privadas, incluídas as provenientes de transferências efetuadas com base na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014;

XXXVI – honorários profissionais de qualquer espécie decorrentes do exercício da função pública;

XXXVII – a indenização de férias não gozadas, ressalvada a hipótese prevista no inciso VI do § 1º do art. 7º;

XXXVIII – a licença-prêmio convertida em pecúnia em razão da não fruição na atividade;

XXXIX – outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 7º. Parágrafo único. Consideram-se rendimentos, embora sujeitos às regras especiais de sujeição aos limites de rendimentos, constantes dos arts. 8º e 9º desta Lei, o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias.

Art. 7º Possuem caráter indenizatório, não integrando o montante de verbas sujeito aos limites de rendimentos, as parcelas previstas em lei que:

I – não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial;

II – objetivem reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades; e

III – constituam:

- a) ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;
- b) auxílio-alimentação ou similar, que tenha como objetivo o ressarcimento das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;
- c) auxílio-moradia concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada



decorrente de mudança de ofício do local de residência;  
d) diárias em viagens realizadas por força das atribuições do cargo;  
e) auxílio-transporte;  
f) indenização de transporte;  
g) indenização de campo;  
h) auxílio-fardamento;  
i) auxílio-invalidez;  
j) adicional ou auxílio-funeral, quando concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada com o falecimento do agente público ou aposentado.

§ 1º Também não integrarão o montante de verbas sujeito aos limites de rendimentos:

I – os valores recebidos de entidade de previdência complementar, fechada ou aberta;

II – o valor de contribuições efetivamente pago pela pessoa jurídica relativo a programa de previdência complementar, aberto ou fechado, desde que disponível à totalidade de seus empregados e dirigentes;

III – o abono de permanência em serviço, de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal;

IV – as retribuições previstas no art. 8º, III, “a” e “b”, da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, e art. 3º, caput e § 1º, da Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2004;

V – o abono pecuniário de férias, limitado a 10 (dez) dias por exercício;

VI – a indenização de férias não gozadas, quando da passagem para a inatividade, limitada a 2 (dois) períodos adquiridos de 30 (trinta) dias;

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

<p>VIII – a ajuda de custo prevista no art. 3º, XI, “b”, da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;</p> <p>IX – a gratificação de magistrado e de membro do Ministério Público pelo exercício da função eleitoral, prevista nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991.</p> <p>§ 2º A natureza indenizatória da verba a que se refere a alínea “c” do inciso III do caput deste artigo fica condicionada à comprovação de que o beneficiário, seu cônjuge, ou filhos menores não possuem imóvel na localidade, bem como nenhum deles recebe auxílio com idêntico fundamento.</p>	
<b>Observância das disposições da lei</b>	
<p>Art. 17. No prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a contar da publicação desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, para fins de controle do limite remuneratório constitucional.</p> <p>§ 1º É vedado à União realizar transferências voluntárias de recursos do Tesouro aos entes que não cumprirem o prazo fixado no caput ou que deixarem de atualizar o sistema.</p>	<p>Art. 12. A partir do dia 1º de janeiro do segundo ano de vigência desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos aos valores de caráter remuneratório e indenizatório percebidos em razão da ocupação dos cargos, empregos e funções mencionados no art. 1º, inciso I, desta Lei, bem como dos valores das aposentadorias e pensões mencionadas nos incisos II e III do mesmo artigo.</p> <p>Parágrafo único - É vedado à União realizar transferências voluntárias de recursos do Tesouro aos entes que não cumprirem o prazo fixado no caput ou que deixarem de atualizar o sistema, <b>bem como aos entes que não observem as disposições desta Lei quando da fixação do limite remuneratório de seus agentes públicos, aposentados e pensionistas.</b></p>