

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

MARCOS DA SILVEIRA DANIEL

**PARCELAS DE CARÁTER INDENIZATÓRIO: PARÂMETROS NORMATIVOS
PARA CRIAÇÃO E PAGAMENTO AOS AGENTES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS
GAÚCHOS**

Porto Alegre

2019

MARCOS DA SILVEIRA DANIEL

**PARCELAS DE CARÁTER INDENIZATÓRIO: PARÂMETROS NORMATIVOS
PARA CRIAÇÃO E PAGAMENTO AOS AGENTES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS
GAÚCHOS**

Trabalho de conclusão do curso, apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do título
de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Doutor Rafael Da Cás Maffini.

Porto Alegre

2019

Daniel, Marcos da Silveira
PARCELAS DE CARÁTER INDENIZATÓRIO: PARÂMETROS
NORMATIVOS PARA CRIAÇÃO E PAGAMENTO AOS AGENTES
PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS / Marcos da Silveira
Daniel. -- 2019.
92 f.
Orientador: Rafael da Cás Maffini.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. parcelas indenizatórias. 2. caráter
indenizatório. 3. remuneração. 4. agentes públicos. 5.
Municípios. I. Maffini, Rafael da Cás, orient. II.
Título.

MARCOS DA SILVEIRA DANIEL

**PARCELAS DE CARÁTER INDENIZATÓRIO: PARÂMETROS NORMATIVOS
PARA CRIAÇÃO E PAGAMENTO AOS AGENTES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS
GAÚCHOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em: 12 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Rafael Da Cás Maffini

Doutorando Me. Alessandro Geremia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Doutorando Me. Guilherme Mucelin
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ao meu pai, “*in memoriam*”,
que não teve a oportunidade de
me acompanhar em toda graduação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que de algum modo me auxiliaram ao longo dos últimos cinco anos e na minha formação pública basilar.

Aos amigos e colegas da Faculdade de Direito e do Tribunal de Contas do Estado, fundamentais nesse período de dedicação em três turnos;

Aos Professores da Faculdade, em especial ao Prof. Rafael Maffini pela disponibilidade, pelas conversas e orientação quanto a esse Trabalho de Conclusão de Curso, bem como aos Prof. da E.E.E.F. Três de Outubro e E.E.E.M. Padre Réus pela base nos níveis fundamental e médio;

À minha irmã e, principalmente, aos meus pais, que não tiveram condições e oportunidades de estudar formalmente, mas cujos ensinamentos foram e continuam sendo decisivos na minha formação tanto acadêmica e profissional quanto pessoal.

Obrigado!

RESUMO

A natureza das parcelas que compõem a retribuição pecuniária decorrente de atividade laboral possui mais espaço na doutrina trabalhista, embora a remuneração dos agentes públicos, entendida em sentido amplo, seja tema bastante recorrente no Direito Administrativo brasileiro. Em regra, o caráter indenizatório das parcelas é debatido em sede doutrinária e jurisprudencial de forma secundária a outras discussões como incidência tributária e submissão aos limites remuneratórios. Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por escopo uma análise com viés administrativista das possibilidades de pagamento aos agentes públicos, em especial dos critérios e limites normativos relativos à instituição e ao pagamento das retrocitadas parcelas no âmbito municipal. Será efetuada, preliminarmente, a análise do sistema constitucional de pagamento dos agentes públicos, bem como da posição dos Municípios na federação brasileira no tocante à autonomia desses entes em relação à temática. Posteriormente, serão abordadas as indenizações pelo serviço público, buscando identificar os parâmetros jurídicos para sua criação e pagamento, como os pressupostos para instituição e majoração reconhecendo-as como despesa pública que são. Efetuar-se-á, ainda, uma análise no que concerne à identificação das características e efeitos jurídicos desses pagamentos, tendo por objetivo o apontamento dos limites aos quais os Municípios devem obedecer. Não se pretende esgotar o tema, mas sim levantar a discussão em torno desse tipo de parcela como objeto principal de estudo.

Palavras-chave: parcelas indenizatórias; caráter indenizatório; remuneração; agentes públicos; servidores públicos; pagamento; Municípios; despesa pública.

RESUMEN

La naturaleza de las prestaciones que componen la retribución pecuniaria derivada del trabajo tienen más espacio en la doctrina del Derecho del Trabajo, aunque la remuneración de los funcionarios públicos, entendida en sentido amplio, sea tema bastante recurrente en el Derecho Administrativo brasileño. En general, el carácter indemnizatorio de las parcelas es debatido en la doctrina y jurisprudencia de forma secundaria a otras discusiones como obligación tributaria y sumisión a los límites remuneratorios. Este Trabajo de Finalización de Curso tiene por objeto un análisis con perspectiva administrativista de las posibilidades de pago a los funcionarios públicos, en especial de los criterios y límites normativos relativos a la institución y al pago de las retrocitadas parcelas en el ámbito municipal. Se efectuará, preliminarmente, el análisis del ordenamiento constitucional de pago de los funcionarios públicos, así como de la posición de los Municipios en la federación brasileña y de la autonomía de esos entes en relación a el tema. Posteriormente, se abordarán las indemnizaciones por razón del servicio público, buscando identificar los parámetros jurídicos para su creación y pago, como los presupuestos para institución y aumento, reconociéndolos como gasto público que son. Se realizará, además, un análisis en lo que concierne a la identificación de las características y efectos jurídicos de estos pagos teniendo como objetivo el apunte de los límites a que los Municipios deben respetar. Não se propone agotar el tema, sino levantar la discusión en torno a ese tipo de pago como objeto principal de estudio.

Palabras-claves: indemnizaciones por razón del servicio; carácter indemnizatorio; remuneración; funcionarios públicos; pago; Municipios; gasto público.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT - ATO DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
ADIN – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AgRg AGRAVO REGIMENTAL
CLT – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS
COSIP – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA
CRFB - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
DF – DISTRITO FEDERAL
EC – EMENDA CONSTITUCIONAL
INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO
IR – IMPOSTO DE RENDA
IRRF – IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE
ISS – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS
ITBI – IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS
LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
LRF - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
PL – PROJETO DE LEI
PPA – PLANO PLURIANUAL
RE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO
REsp – RECURSO ESPECIAL
RGPS - REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
RGPS - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
RJU – REGIME JURÍDICO ÚNICO
RPC – REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
RS – RIO GRANDE DO SUL
STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TCE/RS - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TJ – TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 SISTEMA CONSTITUCIONAL E AUTONOMIA MUNICIPAL.....	14
2.1 SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PAGAMENTO DE PESSOAL.....	14
2.1.1 Regimes jurídicos funcionais.....	14
2.1.2 Fixação e revisão da remuneração.....	20
2.1.3 Limites remuneratórios.....	26
2.1.3.1 Limites gerais.....	26
2.1.3.2 Limites individuais.....	27
2.1.4 Irredutibilidade de vencimentos e subsídios.....	33
2.1.5 Regime de subsídios em parcela única.....	34
2.1.6 Cálculo de acréscimos pecuniários.....	35
2.1.7 Vedação à vinculação de remunerações.....	37
2.2 AUTONOMIA E LEGISLAÇÃO DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.....	38
2.2.1 Autonomia do municípios na federação brasileira.....	39
2.2.2 Competência municipal e em direito administrativo.....	41
2.2.3 Fundamentos das parcelas indenizatórias na legislação municipal.....	44
3 PARCELAS INDENIZATÓRIAS: PARÂMETROS NORMATIVOS.....	56
3.1 PRESSUPOSTOS PARA INSTITUIÇÃO E PAGAMENTO.....	56
3.1.1 Restrições enquanto despesa pública.....	56
3.1.2 Princípios como limitadores às verbas indenizatórias.....	59
3.2 CARACTERÍSTICAS E EFEITOS JURÍDICOS.....	61
3.2.1 Características e dificuldade de conceituação.....	61
3.2.2 Análise dos efeitos jurídicos decorrentes do caráter indenizatório.....	65
3.2.2.1 Exclusão dos limites remuneratórios e do regime de subsídios.....	66
3.2.2.2 Isenção ou não tributação do imposto sobre a renda.....	68
3.2.2.3 Exclusão do salário-de-contribuição e dos benefícios previdenciários.....	71
3.2.2.4 Exclusão da base de cálculo do limite de gastos com pessoal.....	74
3.2.2.5 Não repercussão nos cálculos das vantagens pecuniárias.....	76
3.2.2.6 Exclusão da regra da irredutibilidade de vencimentos e vedação ao pagamento nos ... afastamentos do cargo, emprego ou função.....	77
4 CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta monografia é realizar uma análise a respeito da retribuição pecuniária decorrente da prestação laboral dos agentes públicos, em especial dos critérios e limites normativos quanto à instituição e ao pagamento das parcelas de caráter indenizatório no âmbito local da federação.

A área relativa aos agentes públicos é um dos temas de maior complexidade no direito administrativo brasileiro. Dentro desse contexto, o subtema remuneração – palavra polissêmica entendida, aqui, em sentido amplo – é uma das áreas de mais difícil compreensão, pois na maioria das vezes é enfrentada de modo incidental, envolvendo abordagens distintas do direito (com características próprias) como tributária, previdenciária, trabalhista, financeira e orçamentária. Além disso, com a constitucionalização de diversos temas do direito administrativo, a análise deve partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

Nesse contexto, a natureza das parcelas que compõem a retribuição pecuniária decorrente de atividade laboral possui mais espaço na doutrina trabalhista, em que pese a remuneração dos agentes públicos ser tema bastante recorrente no Direito Administrativo. Os Municípios são dotados de autonomia e possuem agentes próprios. Assim, questiona-se: quais os parâmetros normativos para criação e pagamento de parcelas de caráter indenizatório pelos Municípios aos seus agentes?

Do questionamento supramencionado decorrem outros. O contexto normativo é o mesmo de qualquer outra indenização? Pode a lei conferir natureza indenizatória naquelas parcelas majoritariamente remuneratórias? Permite-se mais de uma indenização para o mesmo fato? Os Municípios podem instituir verba indenizatória sem um fundamento específico ou com objeto demasiadamente amplo? Regras federais são obrigatórias para os Municípios? Após regularmente criadas, há limites quanto ao pagamento? Afinal, o que se entende por caráter indenizatório?

O objetivo geral da pesquisa é, portanto, buscar identificar limites ou condições para criação e pagamento das parcelas de caráter indenizatório, não tendo por escopo efetuar a análise de validade das parcelas já criadas, ou seja, não se pretende verificar a validade das parcelas existentes no ordenamento, mas sim subsidiar tal análise.

Foi utilizada, como referencial teórico, a doutrina administrativista (pesquisa bibliográfica) no que concerne à remuneração de agentes públicos, bem como as obras das áreas afetas ao tema abordado.

Tendo isso em vista, faz-se necessário situar as indenizações no sistema constitucional de pagamento dos agentes públicos e compreender a posição dos Municípios na federação brasileira no tocante à sua autonomia quanto à temática abordada.

Desse modo, serão examinados, no primeiro capítulo, o sistema constitucional de pagamento dos agentes públicos, de forma ampla, bem como a autonomia e a legislação municipal. Posteriormente, adentrar-se-á no estudo específico das parcelas indenizatórias, na segunda parte do trabalho, buscando identificar suas características e seus efeitos jurídicos - se fixos ou variáveis - e interpretar em que pontos elas limitam a criação e pagamento das verbas indenizatórias.

Assim, a pesquisa aqui proposta pretende verificar padrões na legislação municipal, tanto nos estatutos funcionais quanto nas legislações extravagantes dos Municípios gaúchos, no sentido de apontar quais os fundamentos recorrentes para a criação das indenizações e o que é enfrentado pela jurisprudência do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário, sem a pretensão de esgotar a análise de todo o ordenamento jurídico municipal, o que evidentemente seria inviável para este Trabalho de Conclusão.

Ressalta-se, por oportuno, que, para os fins estritamente da pesquisa, optou-se pela análise no âmbito dos Municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, em que pese as conclusões poderem ser aplicáveis aos demais entes políticos em alguns ou muitos aspectos. Por fim, destaca-se que poderão ser utilizados, na argumentação, dados relevantes encontrados fora do âmbito gaúcho, mas que poderiam, em tese, ser aqui aplicáveis.

2 SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PAGAMENTO E AUTONOMIA MUNICIPAL

A primeira parte da investigação proposta pretende situar as verbas indenizatórias no contexto do sistema constitucional de pagamento de pessoal no serviço público e apontar a existência da autonomia municipal quanto ao assunto, bem como identificar padrões na legislação municipal a serem objeto de análise.

2.1 SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PAGAMENTO DE PESSOAL

A atual ordem constitucional prevê uma série de normas quanto à remuneração dos agentes públicos. Assim, faz-se necessário conceituar os institutos pertinentes quando pertinente ao entendimento dessas normas e identificar quais se aplicam de alguma forma como limitação quanto ao tema.

2.1.1 Regimes Jurídicos Funcionais

A análise dos regimes jurídicos dos agentes públicos auxilia a compreender o contexto em que o sistema de pagamento atual se insere. Carmen Lúcia Antunes Rocha explica a situação de fato caótica encontrada pelo Constituinte em 1988, em que, embora houvesse vedação à adoção do regime trabalhista na Administração Pública¹, este era adotado ao lado do estatutário no mesmo ente (algumas vezes de forma híbrida), como no caso de agentes contratados de forma precária que acabavam por exercer atividade por longos períodos, sem que houvesse uma delimitação efetiva dos seus direitos. Desse modo, assevera a autora:

notava-se, então, verdadeiro emaranhado de regimes jurídicos prevalecendo sobre os servidores públicos, de tal modo que não se conheciam, suficientemente, numa mesma entidade o *status* de todos os componentes dos quadros administrativos.²

1 Havia a seguinte previsão no Art 104: “Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada”.

2 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. pág. 125 *et seq.*

Nesse mesmo sentido, consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “A Constituição de 1988, em sua redação original, deu especial relevo ao princípio da isonomia;”³. Assim, o Poder Constituinte originário prescreveu a instituição do chamado Regime Jurídico Único (RJU) e planos de carreira” pelos entes federativos para os servidores da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas.

Havia debates em sede doutrinária quanto à necessidade de adoção de um mesmo regime para todos os poderes e se o mesmo seria institucional estatutário ou poderia ser o contratual trabalhista. Consoante Diogo de Figueiredo Moreira Neto “Unidade é a qualidade do que é uno. Unicidade é a qualidade do que **só** pode ser uno, do que é **único**”⁴. Nessa acepção, o autor conclui que deveria ser o mesmo regime para todos os servidores do ente federado.

Quanto ao RJU, prevaleceu o entendimento de que poderia ser o institucional, regido por um estatuto criado com fundamento de validade na autonomia do ente político, ou contratual trabalhista, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além do regime jurídico dos temporários, a atender o transitório e excepcional interesse público.

Posteriormente, a reforma administrativa efetuada por intermédio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC nº 19/98) retirou a obrigatoriedade do RJU. Assim, os Entes poderiam admitir servidores com base nos seus estatutos funcionais ou poderiam optar, nos limites da sua autonomia, pelo regime contratual estabelecido pela CLT, de forma que coexistiam os regimes na mesma pessoa política. Conforme José dos Santos Carvalho Filho, “a própria União Federal [...] tem a previsão de servidores estatutários (Lei 8.112/1990) e de servidores trabalhistas (Lei 9.962/2000 e legislação trabalhista)”⁵.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. pág.686.

4 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1991. Pág. 23. (Grifo do autor).

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. Pág. 651.

Entretanto, em 02 de agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF), em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 2.135/DF, suspendeu a eficácia da alteração no *caput* do artigo 39 da CRFB, promovida pela EC nº 19/98.

A “*ratio decidendi*” foi a inconstitucionalidade formal relativa ao número de votos necessários para aprovação na Câmara dos Deputados, a qual não obteve em primeiro turno a maioria de 3/5, necessária para produção de EC. No entanto, a relatora para o acórdão, Ministra Ellen Gracie, estabeleceu os efeitos da decisão nos seguintes termos:

Quanto ao *caput* do art. 39 da CF, ressaltando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base nas legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso⁶

Dessa forma, entre 4 de junho de 1998 - data EC nº 19/98 - e 02 de agosto de 2007 - data da decisão da supracitada medida cautelar - os entes políticos puderam contratar servidores para exercer atividade laboral na administração direta, autárquica e fundacional vinculados ao regime contratual “celetista” ou ao estatutário, sem obrigatoriedade de adoção de um RJU. Até o momento, não houve julgamento do mérito da ADIN. Atualmente, sendo assim, pode haver servidores regidos por estatutos funcionais na administração direta, autárquica e fundacional dos entes, bem como servidores “celetistas” admitidos no período entre a referida emenda e a decisão. Além disso, há os servidores das Empresas Estatais⁷, que são regidos pela CLT, coexistindo “celetistas” e estatutários na Administração Pública.

Nesse contexto, verifica-se que o tema da retribuição pecuniária pela atividade laboral dos agentes públicos é bastante amplo e complexo, uma vez que abrange categorias de agentes com regimes jurídicos muito distintos.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIN 2.135/DF**. Relator original Ministro Néri da Silveira, atualmente Carmen Lúcia. 02/08/2007.

7 Conforme dados do TCE/RS, há no Estado do RS 24 entidades, entre Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas municipais fiscalizadas. Disponível em:<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/area_de_atuacao> Acesso em: 08/04/2019.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta a existência, além dos agentes políticos, de cinco espécies de servidores públicos *latu sensu*: titulares de cargos públicos, contratados para empregos públicos, exercentes de função pública, contratados temporários e militares⁸.

Há militares federais, militares estaduais, empregados públicos (“celetistas”), servidores públicos civis estatutários, sobre os quais cada unidade federativa possui autonomia para legislar, além de que há os agentes políticos, detentores de mandato eletivo, os membros dos Poderes e órgãos autônomos (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas, bem como Defensorias Públicas), tendo essas categorias normas específicas relativas aos seus pagamentos, com regulamentações e conceitos específicos. Nesse sentido, Rafael Maffini asseverou o seguinte:

o tema pertinente aos agentes públicos é, sem dúvida, um dos mais extensos e complexos do Direito Administrativo. Tal complexidade deve-se à pluralidade de normas aplicáveis ao assunto. Existem agentes públicos que têm seu vínculo funcional regrado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como existem agentes públicos que têm seu vínculo funcional regido por estatutos funcionais. Em relação a estes, especialmente, tem-se a coexistência de várias legislações aplicáveis, na medida em que se trata de tema sobre o qual cada ente federado possui autonomia para legislar⁹

Nesse contexto, José dos Santos Carvalho Filho afirma que “o sistema remuneratório no serviço público, seja em nível constitucional, seja no plano das leis infraconstitucionais, é um dos pontos mais confusos do regime estatutário” (2018)¹⁰. As motivações apontadas pelo autor supracitado são variadas, não se vislumbrando possibilidade de simplificação a médio ou curto prazo, dada a complexidade envolvida nesse emaranhado de normas decorrente de diversos fatores.

8 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1991. pág. 16.

9 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: Atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. pág 304.

10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. Pág. 794.

Dessa forma, afirma o supracitado autor que:

Ao mesmo tempo em que baniu o regime jurídico único, a EC nº 19/1988, alterando inteiramente o art. 39, § 1º da CF, extinguiu também o sistema de *isonomia funcional*, que, diga-se a bem da verdade, nunca foi efetivamente cumprido pelas pessoas do Estado. Estabelecia-se, na redação original, a necessidade de pagamento de remuneração igual àqueles que ocupassem cargos de atribuições iguais ou cargos assemelhados no mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes. O mandamento nem foi cumprido nem dificilmente o será no futuro, pois que poucas coisas são tão confusas na Administração quanto o sistema remuneratório dos servidores. O sistema caótico é fruto de acúmulo de erros e erros, cometidos por várias décadas, de arbitrariedades, abusos e imoralidades administrativas.¹¹

Tendo em vista a quantidade de categorias funcionais, verifica-se que as parcelas indenizatórias podem se aplicar ou não a categorias com regimes jurídicos distintos, ou ainda trazer repercussões diferentes a depender da categoria de agente, como o caso do pagamento de diárias. Essa clássica parcela de caráter indenizatório ilustra bem o problema dos regimes jurídicos nesse campo. Até o advento da Reforma Trabalhista promovida pela Lei nº 13.467 de 2017, havia a seguinte previsão no artigo 28, § 9º, da Lei nº 8.212 de 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social):

§ 9º Não integram o salário-de-contribuição para os fins desta Lei, exclusivamente:

 h) as diárias para viagem, desde que não excedam a 50% (cinquenta por cento) da remuneração mensal.

Desse modo, conforme Fábio Zambitte Ibrahim (antes da reforma trabalhista): “quando as diárias são superiores a 50%, presume-se que há omissão de remuneração. O valor total, então, é convertido em salário-de-contribuição, e não somente a diferença, como se poderia supor”¹². Essa presunção não era absoluta, mas sim relativa embora decorresse da própria lei.

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. Pág.. Pág. 794.

12 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**.-22 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016. Pág. 339

Há aqui uma incoerência do sistema decorrente do princípio da isonomia. Por força da CRFB, aos empregados públicos e aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão aplica-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)¹³; Já para os estatutários, o ente político tem autorização para instituir um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), compatível com as normas gerais fixadas pela União (art. 24, XII e § 1º da CRFB). O tratamento relativo às diárias era incoerente, pois no caso dos servidores segurados do RGPS havia essa presunção legal (relativa) da não indenização quando superiores a 50% da remuneração (aqui em sentido amplo); já para os agentes vinculados ao RPPS dependeria do disposto na legislação da unidade federativa sob análise.

Nesse sentido foi a conclusão de José Nilo de Castro, Adílson José Selim de Sales de Oliveira e Graziela de Castro Lino enfrentando esse problema das diárias acima de 50% para agentes vinculados a regimes próprios.

Embora o caso retrocitado refira-se aos Municípios do Estado de Minas gerais, é integralmente aplicável ao tema da pesquisa, por tratar de assunto nacional. Assim concluem:

Do exposto, conclui que não incide sobre as diárias de viagens o Imposto de Renda e o INSS, independentemente se este for superior a 50% da remuneração dos servidores efetivos e do subsídio dos Vereadores, tendo em vista que o pagamento dessas diárias tem natureza indenizatória e não remuneratória.

Não obstante, recomenda-se que a Câmara Municipal de *** regulamente essa matéria, qual seja, pagamento de despesas de diárias de viagens, estabelecendo limites para sua concessão, observando o princípio da razoabilidade, proporcionalidade e legalidade.¹⁴

Assim, em tese, caso dois agentes, ambos com remuneração mensal de R\$ 1.000,00, um servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão e outro de cargo efetivo, tivessem de viajar por força das atribuições dos seus cargos, na mesma situação e recebessem, a título de diárias criadas pela mesma lei¹⁵, R\$ 501,00, haveria uma discriminação sem motivo.

¹³ Conforme § 13 da CRFB, incluído pela EC nº 20, de 15/12/98.

¹⁴ CASTRO, José Nilo de; OLIVEIRA, Adílson José Selim de Sales de; LINO, Graziela de Castro. **Diárias de viagens: natureza indenizatória: não incidência do Imposto de Renda e INSS.** *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 12, n. 41, p. 149154, jul./set. 2011. Parecer.

Ocorre que apenas para o comissionado, que é regido pelo mesmo estatuto, mas filiado ao RGPS, haveria a presunção legal de que as diárias não seriam indenizatórias para fins previdenciários, por um lado incidindo tributação, por outro, incluindo-se no cálculo dos valores de futuros benefícios previdenciários como aposentadoria, se for o caso.

Assim, verificou-se que a pluralidade de sistemas jurídicos influencia na relação jurídica do agente com a pessoa jurídica empregadora quanto aos pagamentos decorrentes da prestação do serviço público.

2.1.2 Fixação e revisão da remuneração

A fixação ou aumento dos valores nominais a serem pagos aos agentes públicos pelo serviço público prestado ou em decorrência de atividades-meio para a realização daquele é um tema delicado no Brasil, devido à existência dos chamados “supersalários”.

A cultura patrimonialista, que existiu desde o período colonial,¹⁶ aliada à histórica falta de transparência¹⁷ foram fatores que contribuíram para que os gastos públicos com pessoal fossem realizados sem critérios republicanos, haja vista que, nesse modelo, que predominou por longo período, o público e o privado se confundiam.

Assim, segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha, “a lei – e apenas a lei – é fonte formal a fundamentar o dispêndio legítimo de recursos públicos, inclusive com pagamento de pessoal”¹⁸.

15 Nesse sentido, instituem diárias para servidores efetivos e celetistas a Lei nº 4.745, de 01 de novembro de 2007, do Município de Ijuí e a Lei 3.059, de 23 de abril de 2013, do Município de Serafina Correa, entre outras.

16 LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: Lições introdutórias** / José Reinaldo de Lima Lopes – 5ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Págs. 224 et seq. O autor afirma que “o patrimonialismo entente o cargo como uma distinção ou dom recebido do senhor ou do rei” e “o rendimento é um acessório de honra, não remuneração pelo trabalho”, nesse contexto.

17 Recentemente isso vem sendo alterado após o advento da Lei nº 12.527/2011 que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, em vigor desde 16 de maio de 2012.

18 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 286

Lei entendida de maneira ampla, como as espécies normativas do art. 59 da CRFB, incluindo o decreto legislativo, no sentido de que, sendo gasto público, deve-se dar publicidade à norma criadora do dispêndio, inclusive oportunizando aos parlamentos que discutam politicamente seus termos, onde já há intrinsecamente essa ideia de transparência.

Todavia, esse tema é fruto da força política e da pressão das corporações de agentes e da vontade política dos Parlamentos e governantes de cada época, mas que acabam por gerar despesas futuras que “engessam” o orçamento público.

Como a norma se refere à remuneração e ao subsídio, é pertinente observar que não há uniformidade nacional quanto à nomenclatura das parcelas que compõem o dispêndio financeiro decorrente do serviço público prestado pelos agentes públicos.

No contexto do sistema remuneratório, a palavra “remuneração” possui característica polissêmica. Tanto o direito positivo quanto a doutrina e a jurisprudência a usam com mais de um sentido, ora mais amplo, ora mais restrito. Isso se deve à nomenclatura que a CRFB usa, que muitas vezes não é a mesma utilizada nos estatutos funcionais, além de que se acaba usando nomenclaturas distintas se referindo aos mesmos conjuntos de parcelas.

Cabe à legislação infraconstitucional definir os conceitos, porém nesse campo há uma enormidade de legislações cada qual conceituando para os seus próprios fins, muitas vezes atribuindo-se as mesmas nomenclaturas a conceitos distintos.

Fato é que a retribuição pecuniária decorrente da atividade laboral dos agentes públicos é abordada em conjuntos, com os seguintes elementos: primeiro, uma única parcela remuneratória fixa; segundo, parcelas remuneratórias permanentes; terceiro, parcelas remuneratórias variáveis e, quarto, parcelas não remuneratórias. O subsídio será tratado de forma específica no presente trabalho.

O primeiro conjunto é formado apenas pelo pagamento fixo decorrente do exercício do cargo (aqui é praticamente unânime a nomenclatura de vencimento, no singular, ou vencimento básico);¹⁹

Ao conjunto formado pelo primeiro e segundo elementos supracitados, ou seja, um pagamento fixo pelo exercício do cargo somado a parcelas remuneratórias permanentes, Carmen Lúcia denomina de “vencimentos”. A CRFB usa essa nomenclatura quando aborda a irredutibilidade, como veremos em capítulo próprio. Já o estatuto dos servidores federais denomina esse mesmo conjunto como “remuneração”, o que faz com que parte da doutrina adote essa nomenclatura quando tem em vista os servidores públicos federais²⁰ e outros entes sigam a mesma linha.

Para os agentes “celetistas”, esse conjunto corresponde, grosso modo, ao salário conforme definição legal prevista na CLT. Segundo Maurício Godinho Delgado:

De fato, a Consolidação teria construído para a palavra *salário* tipo legal específico. Ele seria o *conjunto de parcelas contraprestativas devidas e pagas diretamente pelo empregador ao empregado, em virtude da relação de emprego* (arts. 457, caput, e 76, CLT). Ou seja, para esta noção celetista de salário será essencial a *origem* da parcela retributiva: somente terá caráter de salário parcela *contraprestativa* devida e paga *diretamente pelo empregador* a seu empregado.²¹

Há o conjunto formado pelo primeiro a terceiro elementos retrotranscritos, ou seja, todas as parcelas com natureza remuneratória, conceito usado pela CRFB para os fins do Teto Remuneratório Constitucional (art. 37, XI), como será visto adiante.

19 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. pág. 305. No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. pág. 795.

20 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Opus citatum*. Pág. 305 e Art. 41 da Lei 8.112/1990.

21 DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho** / Maurício Godinho Delgado. — 16. ed. rev. e ampl.- São Paulo : LTr, 2017. Pág. 799.

Ao conjunto mais amplo, que inclui todas as parcelas remuneratórias ou não remuneratórias, ou seja, todos os acréscimos pecuniários, alguns chamam de vencimentos, outros de remuneração, mas parece que o mais adequado seria chamar de vantagens pecuniárias, por incluir parcelas sem natureza remuneratória.

Para Odete Medauar “vencimentos ou remuneração designam o conjunto formado pelo vencimento (referência) do cargo ou função mais outras importâncias percebidas, denominadas vantagens pecuniárias”²², todavia Carmen Lúcia Antunes Rocha denomina essa concepção mais ampla de “remuneração” e explica que:

é o total dos valores percebidos, a qualquer título, pelos agentes públicos. A Constituição aplica seguidamente o termo *remuneração*, sempre ligando o seu significado à contraprestação pecuniária pelo desempenho do cargo, função ou emprego público, de qualquer natureza e com quaisquer características com que conte.

A remuneração engloba todos os valores que compõem o *quantum* a ser percebido pelo agente público como retribuição legal devida pelo seu desempenho. Assim, todas as parcelas denominadas de “acrécimos pecuniários”, pagos a título de vantagens, como indenização ou adjutório ao agente público, inserem-se na definição normativa de remuneração, pois elas compõe-na e estabelecem seu valor²³

Feitas essas observações preliminares, passa-se ao inciso X do art. 37 da CRFB, que trata da legalidade remuneratória, o qual também sofreu alteração pela reforma administrativa promovida pela EC nº 19/98 ao incluir a exigência de lei específica (ordinária), que, segundo Carmen Lúcia, é “aquela que tem objeto único, especificado na ementa e delimitado em seus dispositivos, os quais podem cuidar, exclusivamente, da matéria a que se propõe ali versar.”²⁴

Assevera ainda a autora:

Nota-se que na matéria ora cuidada a exigência constitucional de lei específica tanto se refere à definição inicial de valor da remuneração ou subsídio (fixação) quanto à definição posterior modificativa do valor inicialmente válido (alteração que se produzirá sempre no sentido do aumento, uma vez que prevalece no sistema o princípio da irredutibilidade da remuneração – art. 37, XV).²⁵

22 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno** / Odete Medauar. - 18. ed. rev. Atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. pág. 316.

23 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. pág. 305.

24 *Ibidem*. Pág. 287

25 *Ibidem*. Pág. 290

Pertinente, assim, destacar o que dispõe o texto constitucional:

Art. 37, CRFB.

.....
 X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;²⁶

Contudo, nem todo reajuste ou recomposição se trata da revisão geral anual. José dos Santos Carvalho Filho bem pontua a distinção entre aquela e as revisões específicas. A primeira tem por fundamento a recomposição das perdas inflacionárias anuais; a segunda, porém, tem por escopo evitar a defasagem em relação ao setor privado, na visão daquele autor. Explica, ainda, que essa distinção impacta a iniciativa de lei, nos seguintes termos:

A distinção entre *revisão geral* e *revisão específica* tem relevância também no que diz respeito à *iniciativa de lei* que tiver tais objetivos. Tratando-se de *revisão geral*, a iniciativa de lei compete ao Presidente da República e aos demais Chefes do Executivo, conforme estabelecem os arts. 37, X e 61, § 1º, II, “a”, da CF; As *revisões específicas*, porém, dependem de lei cuja iniciativa compete à autoridade dirigente em cada Poder, dispondo em tal sentido o mesmo art. 37, X, da CF; nessa hipótese, por conseguinte, não se aplica o citado art. 61, §1º, que trata da iniciativa privativa do Presidente da República.²⁷

A iniciativa de lei para revisão geral anual cabe, destarte, somente ao chefe do Poder Executivo de cada ente federativo; já a iniciativa privativa para fixação da retribuição remuneratória e revisão específica envolve os princípios federativo e da separação dos poderes (incluindo para esse fim os órgãos autônomos), cabendo a diversos órgãos, como passo a expor.

O subsídio dos parlamentares federais, Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado são exceção, já que são de competência exclusiva do Congresso Nacional, portanto fixados mediante decreto legislativo (art. 49, VII e VIII da CRFB). Quanto aos Deputados Estaduais, Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, a iniciativa é da Assembleia Legislativa (art. 27, §2º, 28, §2º, da CRFB²⁸);

²⁶ Redação dada pela EC nº 19, de 1998.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. pág. 803.

²⁸ Constituição do RS, art. 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...] XXXI - apresentar projeto de lei para fixar os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais, observadas as regras da Constituição Federal e desta; ([Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 57, de 21/05/08](#))

Quanto aos servidores do Poder Legislativo federal, a iniciativa é da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 51, IV e 52, XIII), e por simetria, no âmbito estadual, da Assembleia Legislativa e Câmara Municipal, respectivamente. No que concerne ao subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como dos Vereadores a iniciativa é da Câmara Municipal (art. 29, V e VI da CRFB)²⁹;

A iniciativa é do Presidente da República (art. 61, §1º, II, “a” da CRFB) em âmbito federal, quanto à remuneração dos servidores vinculados ao Poder Executivo e às Autarquias Federais, e, por simetria, no Estados e DF, aos Governadores, bem como no Município do Prefeito Municipal.

Há regras específicas quanto ao Poder Judiciário (caráter nacional). A iniciativa é do STF, dos Tribunais Superiores e dos TJ, em cada caso, quanto ao subsídio dos membros da magistratura (art. 48, XV, art. 93, V da CRFB e art. 95, “b” e “c” da Constituição do RS). Relativamente aos servidores do poder judiciário, a iniciativa é dos órgãos supracitados, quanto aos servidores a eles vinculados (art. 48, XV e art. 96, II, “b” da CRFB);

Os Tribunais de Contas possuem regras nesse âmbito equiparadas às do Judiciário. Nessa toada, os Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) possuem subsídio idêntico aos do STJ (art. 73 da CRFB) e o Auditor-Substituto de Ministro ao de Juiz do Tribunal Regional Federal (TRF), conforme art. 73, §3º, da CRFB.

Os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do TJ (art. 75 e parágrafo único da CRFB e art. 73, § 1, da Constituição do Estado do RS) e os Auditores-Substitutos de Conselheiro 95% do subsídio destes (art. 73, § 2º da Constituição Estadual). Quanto a fixação da remuneração dos servidores vinculados às Cortes de Contas, inclusive ao Ministério Público de Contas, a iniciativa é da própria Corte de Contas (art. 73 e art. 96 da CRFB).

²⁹ Constituição do RS. art. 11 - A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

Semelhante situação ocorre quanto ao Ministério Público, em que a iniciativa também é bastante semelhante à do Judiciário, inclusive quanto aos servidores dos seus quadros (art. 127, §2º da CRFB e art. 109, III, da Constituição do RS). Do mesmo modo, às Defensorias Públicas cabe a iniciativa quanto aos agentes a ela vinculados, como defensores e servidores dos seus quadros auxiliares (art. 134. § 4, art. 96, II).

Verifica-se, então, que a iniciativa de lei quanto aos pagamentos dos agentes públicos faz parte da autonomia administrativa dos poderes da república (incluindo órgãos autônomos), pois a essas estruturas orgânicas cabe decidir a gestão dos seus recursos, tendo havido uma diversidade de atores competentes para propor leis quanto aos pagamentos, incluindo-se as respectivas parcelas indenizatórias.

2.1.3 Limites remuneratórios

O sistema constitucional estabelece limites ao pagamento dos agentes públicos de duas maneiras: gerais, considerando os gastos com pagamento de pessoal de forma global; e subjetivos, considerando o máximo a ser pago para cada agente público. Em ambas, as parcelas de caráter indenizatório não são computadas, como será visto no decorrer do trabalho.

2.1.3.1 Limites gerais

No primeiro caso, nota-se que há uma preocupação maior do Poder Constituinte com os Municípios numa tentativa de proporcionalizar os pagamentos em relação ao porte, buscando harmonizar o caótico sistema. Há, nessa toada, a regra do inciso VII do art. 29, incluído pelo poder constituinte derivado, prescrevendo que “o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município”³⁰.

30 Art. 2º da EC nº 1 de 1992.

Ainda quanto a limites globais, foi incluído o art 29-A pela EC nº 25/2000, posteriormente alterada pela EC nº 58/2009, limitando o total de despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, a valores proporcionais ao porte populacional do Município em relação ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do artigo 153³¹ e nos artigos 158 e 159³², efetivamente realizado no exercício anterior.

Nesse sentido há, ainda, o artigo 169, clássica norma de eficácia contida conforme a doutrina de José Afonso da Silva³³, o qual remete a fixação de limites à despesa com pessoal, o que foi efetivado por intermédio da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.1.3.2 Limites individuais

No segundo caso, relativo a limites subjetivos, há a regra do inciso VI do artigo 29 da CRFB para os vereadores, elencando limites proporcionais ao subsídio dos deputados estaduais em relação ao porte populacional do Município. Por sua vez, prevê o artigo 27, §2º, que o subsídio dos parlamentares estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais.

Há, também, limites na CRFB quanto à fixação do subsídio dos magistrados e que repercutirá no “teto” em âmbito municipal, como se constatou. Os Ministros dos Tribunais Superiores possuem subsídios fixados pela própria CRFB em 95% do valor do subsídio dos Ministros do STF. O restante é fixado em lei, com a limitação de que a diferença deve ficar

31 Trata da transferência de 70% do Imposto sobre Operações Financeiras sobre o ouro (IOF-Ouro) para o Município de origem.

32 Trata da transferência de 100% do IRRF dos servidores do Município, autarquias e fundações; 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) - 100% com fiscalização e cobrança pelo Município; 50% do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e 20% do Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

33 SILVA José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual. (até a emenda constitucional n. 95, de 15.12.2016). São Paulo: Malheiros, 2017. Pág. 179

entre 5% e 10% a cada nível da estrutura judiciária nacional, sem exceder 95% do subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores, 95% dos 95% ou seja, 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, que corresponde ao teto dos servidores (art. 93, V e 37, XI, e 39, § 4º da CRFB), mas não aos próprios magistrados.

Todavia, uma das maiores polêmicas é a regra que ficou conhecida como teto, sobre o qual Ivan Barbosa Rigolin escreveu: “*Teto remuneratório do servidor público brasileiro: o destino deste tema parece ser o de suscitar permanente inquietação, perplexidade e estupefação aos estudiosos e aos aplicadores do direito, de qualquer profissão*”³⁴. Essa limitação, prevista no inciso XI do artigo 37, foi objeto de emendas constitucionais e alterações na jurisprudência desde o advento da CRFB, quando ela própria tratou de fixar limites máximos. Conforme Carmen Lúcia, desde a Constituição de 1934³⁵ já havia previsão de que a lei fixaria limites máximos, mas não houve eficácia plena ou efetividade administrativa³⁶.

Cabe analisar o histórico após 1988, para compreensão da situação atual relativa ao teto e suas exceções, que são principalmente as parcelas de caráter indenizatório, objeto principal desta monografia, a qual pela importância será analisada em seção própria relativa à exclusão ao “teto”.

A regra originária da CRFB³⁷ buscou dar efetividade ao limite, inclusive com dispositivo no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT - que vedava a invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

34 RIGOLIN, Ivan Barbosa. Teto remuneratório do servidor público. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 16, n. 185, p. 48-54, jul. 2016.

35 Constituição de 1934, Art 172. [...] § 2º - As pensões de montepio e as vantagens, da inatividade só poderão ser acumuladas, se reunidas, não excederem o máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos legalmente acumuláveis.

36 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos / Carmen Lúcia Antunes Rocha** – São Paulo: Saraiva, 1999. pág.315.

37 Art. 37. XI - a lei fixará o 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.

Conforme Paulo Modesto, “O texto original do art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988 contemplava a referência a dois tipos de limites máximos de remuneração: um limite que foi delegado à lei ordinária estabelecer e um limite imposto desde logo à lei pelo estatuto constitucional.³⁸”

Havia, desse modo, um “teto” previsto pela própria CRFB e a norma autorizava o legislador infraconstitucional a fixar limites máximos (a relação entre a maior e a menor remuneração), ou seja “subtetos” que poderiam ser menores do que o texto estabelecido pela CRFB.

Entretanto, segundo supracitado autor, a jurisprudência do STF passou a identificar exceções à regra como as vantagens relativas à natureza e local de trabalho e as vantagens pessoais.

Essas últimas são conceituadas por Inácio Magalhaes Filho como “vantagem incorporada ao patrimônio pessoal do servidor público após o cumprimento de determinado lapso temporal exigido em lei”³⁹; Já para Carmen Lúcia, “são devidas ao servidor público por força de uma situação peculiar, individual e não partilhável com qualquer outro em razão do cargo, função ou emprego”⁴⁰.

Nesse mesmo sentido, Paulo Modesto sintetizou a jurisprudência do STF, que passou a considerar como vantagem pessoal as seguintes rubricas: adicional por tempo de serviço, quintos (isto é, incorporação de parcela de cargo em comissão exercido), gratificações de gabinete e funções incorporadas, dentre outras parcelas, além de que a própria legislação infraconstitucional começou a criar cada vez mais exceções.⁴¹.

38 MODESTO, Paulo. **Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais**. Boletim de Direito Administrativo. [S.l.], v. 17, n. 7/12, 12/2001.

39 MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Reflexões acerca do instituto do subsídio**. *Fórum Administrativo FA*, Belo Horizonte, ano 10, n. 117, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=70205>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

40 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos / Carmen Lúcia Antunes Rocha** – São Paulo: Saraiva, 1999. pág. 316.

41 MODESTO, Paulo. *Op cit.*

Com a EC nº 19, iniciou-se uma disputa entre o constituinte derivado e o Poder Judiciário (depois com a EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005), pois o discurso era conter as exceções de forma taxativa, mas isso foi e segue conflitando com outras normas constitucionais e com a própria textura aberta da norma.

Ainda consoante Paulo Modesto, o STF deliberou pela necessidade de edição de lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e do Presidente do STF⁴².

Cabe, assim, destacar o texto alterado pela EC nº 19:

Art. 37, CRFB.

.....

XI - a remuneração e o subsídio 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 e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, **percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza**, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Observa-se que a supracitada EC incluiu o § 9º, deixando claro que “o disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral”. A EC nº 41/2003 voltou a alterar o texto do inciso XI da CRFB, criando um inciso bastante extenso, com alta carga normativa e de discutível técnica legislativa.

42 MODESTO Paulo. **Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais**. Boletim de Direito Administrativo. [S.l.], v.17, n. 7/12, 12/2001..

Por essa razão, faz-se necessário explicitá-lo na íntegra:

Art. 37, CRFB.

.....

XI - a remuneração e o subsídio 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 e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;⁴³

A última alteração pelo Constituinte derivado foi promovida pela EC nº 47/2005, incluindo a autorização ao Constituinte Estadual fixar um limite único⁴⁴: o subsídio dos Desembargadores do TJ do Estado, limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Observe-se que o subsídio dos Desembargadores não é necessariamente correspondente aos 90,25%. Ele tem de observar esse limite máximo e o escalonamento de 5% a 10% na estrutura judiciária. Esse “subteto”, portanto, pode ser menor (art. 93, V, da CRFB).

A supracitada EC incluiu o seguinte parágrafo no texto da CRFB, prevendo 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 lei⁴⁵.

43 Redação dada pela EC nº 41, 19.12.2003).

44 § 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

45 Art. 1º da EC nº 47, de 2005.

Ainda foi prevista a seguinte regra transitória:

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Ao que parece, ao interpretar o sistema, não se vislumbra possibilidade de uma lei estabelecer um conceito meramente normativo do que sejam as “parcelas de caráter indenizatório” de forma nacional, pois acaba por colidir com a autonomia dos entes federados e no complexo de iniciativas de lei que envolve inclusive a separação dos poderes. Assim, para que haja um conceito normativo, elaborado pelo Poder Legislativo Federal, parece que há necessidade de EC no ponto da competência para legislar sobre esse específico ponto.

Há, ainda, limitações aos proventos de aposentadoria, como o da última remuneração do servidor, no cargo efetivo para proventos de aposentadoria decorrentes de inativação nos RPPS (art. 40, §2º da CRFB, redação pela EC nº 20/1998), e o teto do RGPS aos agentes públicos abrangidos pelo Regime de Previdência Complementar - RPC - (art. 40, §14 e art. 201, da CRFB).

O teto remuneratório dos Procuradores Municipais, por ser a Advocacia Pública função essencial à justiça, corresponde ao subsídio dos Desembargadores do TJ, que por sua vez pode ser até 95% do valor do subsídio de Ministros dos Tribunais Superiores, ou seja, 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, conforme decidido pelo STF no RE 663696/MG⁴⁶.

Há que se distinguir o regime de subsídios do “teto remuneratório”. O subsídio dos Desembargadores do TJ podem ser inferiores aos 90,25%. Quando exercem outra função, como Presidente e Vice Presidentes do TJ, os desembargadores recebem o valor correspondente, ultrapassando o valor do subsídio, mas limitados ao teto aplicado à magistratura, que é o subsídio dos Ministros do STF. O teto dos Procuradores, porém, é o próprio subsídio dos desembargadores e não propriamente o teto aplicado àquela carreira.

46 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 663696**. Relator Ministro Luiz Fux. 28/02/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=404724>>. Acesso em: 07/04/2019.

2.1.4 Irredutibilidade de vencimentos e de subsídio

A regra da irredutibilidade de subsídios e vencimentos abarca tão somente as parcelas remuneratórias permanentes dos agentes públicos, protegendo-as contra decréscimos no valor bruto nominal.

Valores remuneratórios precários como os decorrentes de função de confiança ou por condições do trabalho, tal qual a insalubridade, a penosidade ou a periculosidade, não são protegidos pela norma, a não ser quando há o instituto da incorporação, quando a vantagem passa a ser pessoal e protegida, agregando-se ao patrimônio jurídico do agente público que a exerceu por certo tempo e condições previstas em lei. As parcelas indenizatórias nesse contexto serão abordadas em capítulo específico deste trabalho. Assim, dispõe o texto constitucional:

Art. 37, CRFB.

.....
 XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;⁴⁷

É comum, todavia, que o valor líquido recebido pelo agente sofra decréscimos decorrentes de aumento tributário, principalmente do IR⁴⁸ (a tabela para cálculo não é atualizada desde 2015), das contribuições sociais previdenciárias, bem como decorrentes da própria inflação, em que há redutibilidade do valor real caso não haja revisão anual, revisões específicas, reenquadramentos ou mudanças em critérios de cálculo que impliquem maiores ganhos.

⁴⁷ Redação dada pela EC nº 19 de 1998.

⁴⁸ Defasagem na tabela do IR chega a 95,46%. Agência Brasil. EBC. Disponível

em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/defasagem-na-tabela-do-ir-chega-9546>>. Acesso em: 07/04/2019.

2.1.5 Regime de subsídios em parcela única

O texto do § 4º, incluído pela EC nº 19/1998, é bastante incisivo, e uma interpretação literal e isolada leva a um entendimento incorreto a respeito da norma. Desse modo, causa estranheza, *a priori*, o fato de que os agentes remunerados por subsídio recebam outras parcelas, tanto remuneratórias quanto indenizatórias. Assim, é pertinente destacar o que prescreve a CRFB:

Art. 39, CRFB.

.....

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.⁴⁹

Consoante José Afonso da Silva, “O conceito de parcela única há de ser buscado no contexto temporal e histórico e no confronto do §4º do art. 39 com outras disposições constitucionais, especialmente o §3º do mesmo artigo”⁵⁰. Para compreensão do atual disposto, é interessante citar o que a Constituição de 1967 dispunha:

Art 35 - O subsídio, dividido em partes fixa e variável, e a ajuda de custo dos Deputados e Senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada Legislatura para a subsequente. (Vide Lei nº 5.279, de 1967)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que a lógica da remuneração por subsídio em parcela única é evitar que haja parte fixa e parte variável, a depender das circunstâncias, como por exemplo tempo de serviço.⁵¹

⁴⁹ Incluído pela EC nº 19, de 1998

⁵⁰ SILVA José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual. (até a emenda constitucional n. 95, de 15.12.2016). São Paulo: Malheiros, 2017. pág. 683

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. pág. 618

Nesse sentido, a jurisprudência relativiza o rigor que parece haver à primeira vista, com exceções, como o caso de o agente acumular uma função extra (presidente do órgão ou poder⁵²) ou os direitos previstos na própria CRFB (férias, décimo terceiro salário, abono de permanência). Consequentemente, há situações em que o agente remunerado por subsídio pode receber parcelas indenizatórias ou até remuneratórias. Essa análise será aprofundada de modo específico no presente trabalho.

A bem da verdade, a norma não obriga que haja apenas uma parcela - o subsídio - e rigorosamente nada mais seja pago em decorrência da atividade laboral. Cabe aqui diferenciar norma e o texto, pois a norma parte do texto e por atividade do intérprete se extrai o comando que proíbe, autoriza ou obriga condutas. As parcelas indenizatórias não se amoldam à regra, como as clássicas diárias para viagem ou verbas para alimentação.

2.1.6 Cálculo de acréscimos pecuniários

É vedado pelo ordenamento atual que parcelas somem-se umas às outras, o que a doutrina e jurisprudência denominam de “efeito castata”, “efeito repicão”, “repique” etc.

Nesse sentido, vantagens temporais, como triênios ou quinquênios por tempo de serviço, incidiam, como se juros compostos fossem, sobre a base de cálculo anterior, provocando distorções no sistema. Para evitá-las, o dispositivo constitucional prescreve que:

Art. 37, CRFB.

.....
XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;⁵³

52 Nesse sentido a Apelação Cível Nº 70047128590, 3ª Câmara Cível, além disso, os próprios presidentes do TJ-RS e TCE-RS recebem valores remuneratórios pelo exercício dessa atividade, conforme os art. 29 e 31 da Lei Estadual 11.424/2000.

53 Redação dada pela EC nº 19, de 1998.

A vedação ao efeito cascata não proíbe apenas que as vantagens incidam sobre elas mesmas, como vantagens temporais que incidem sobre o valor do vencimento básico e depois sobre o valor resultante. Também é vedado que um tipo de vantagem incida sobre o valor básico e sobre ela incida uma nova vantagem distinta, como uma gratificação hipotética que corresponda a um percentual do vencimento do cargo e sobre ela própria incidissem os valores de vantagens temporais, por exemplo.

Nesse sentido a Súmula Vinculante 15 do STF: “O Cálculo de gratificações e outras vantagens não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo do servidor público.” A discussão se dava porque a jurisprudência aceita que o servidor público receba vencimento menor que o salário-mínimo (art. 7º, IV, da CRFB), mas que seja complementado por um abono para que alcance o valor daquele.

Foram vencidos os ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, que entendiam que a base de cálculo das vantagens pecuniárias deveria ser o valor do salário mínimo, já que o valor menor se revela inconstitucional e necessita dessa parcela para validade.

A EC nº 19 alterou o inciso XIV, retirando a expressão “sob o mesmo título ou idêntico fundamento”⁵⁴. Nota-se que, aqui, o Constituinte utilizou de nomenclatura ampla, qualquer “acréscimo pecuniário”. Não se distingue natureza remuneratória ou indenizatória da parcela. Portanto não tem relevância a natureza dos acréscimos: é vedado que sejam computados “em cascata”.

Cumprе ressaltar, ainda, que “já deixou assente o Pretório Excelso que a alteração do inciso XIV do art. 37 operada pela EC 19/1998 tem eficácia plena”⁵⁵ e conforme José Afonso da Silva, “significa dizer que só podem ser percebidos *singelamente*, sem acumulações ou repiques de qualquer natureza”⁵⁶.

54 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional** / Alexandre de Moraes 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10 - São Paulo: Atlas, 2011. pág. 797.

55 PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**/ Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino – 13. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. Pág.412.

56 SILVA José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual. (até a emenda constitucional n. 95, de 15.12.2016). São Paulo: Malheiros, 2017. Pág. 681

2.1.7 Vedação à vinculação de remunerações

O ordenamento constitucional anterior já previra a vedação à vinculação ou à equiparação remuneratória⁵⁷. Essa norma de proibir a equiparação, segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha, deveu-se ao fato de que no passado houve abusos quanto ao instituto, especialmente sob a vigência da Constituição de 1946, o que fez com que se proibisse expressamente em 1967⁵⁸.

Não obstante, como bem observou Adilson Abreu Dallari, “Não está o legislador proibido de fixar remunerações idênticas para cargos diferentes, desde que não condicione uma à outra”⁵⁹. Nesse sentido, prescreve a CRFB:

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O que a norma proíbe é a vinculação - exceto as que o próprio constituinte o fez -, instituto diferente da equiparação e da paridade. Carmen Lúcia Rocha Antunes afirma que “a paridade é a igualdade de vencimentos ou de remuneração atribuída a cargos, funções ou empregos iguais ou assemelhados, mas pertencentes a quadros de Poderes diferentes”⁶⁰. Também há a paridade entre servidores ativos e inativos (art. 6º da EC 41/03; art. 3º da EC 47/05, entre outras).

57 Emenda 1 de 1967: art. 98. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. *Parágrafo único*. Respeitado o disposto neste artigo, é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

58 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 332.

59 DALLARI, Adilson de Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. São Paulo> Revista dos Tribunais. EDUC. 1976. Pág.125.

60 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 330.

Assevera ainda a autora que, “equipara-se o que não é igual, mas que pode ser, juridicamente, tratado como se o fora, promovendo-se, então, a igualação dos vencimentos ou da remuneração que por conta deles deve ser atribuída ao servidor⁶¹”. É o caso da equiparação entre membros dos Tribunais de Contas com os do Poder Judiciário.

A vinculação é vedada ao legislador, mas o próprio Poder Constituinte a instituiu para os membros do Poder Judiciário. Quando é alterado o subsídio dos membros do STF, são alterados os dos membros dos Tribunais Superiores, já que recebem 95% do subsídio daqueles, como já mencionado neste trabalho.

Conforme Carmen Lúcia, uma das motivações da norma é a “verdade remuneratória”. Assevera a autora:

Nem o beneficiário conhece, muitas vezes o fundamento da espécie que lhe é pago. E equiparação faz-se, nesse caso, por vias legislativas nebulosas, pouco claras para o público e quase desconhecidas da coletividade. Tanto desborda em desvalor do sistema constitucional, agredindo vários de seus princípios, inclusive o democrático, que somente se cumpre pela transparência e publicidade dos comportamentos de seus agentes. O que é proibido seja feito às claras é muito mais proibido de ser feito de maneira escamoteada e infensa aos olhos dos cidadãos.⁶²

Dessa feita, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinada parcela é irrelevante para se enquadrar na agressão ao sistema constitucional, inclusive dos princípios que a autora bem pontua. Se a legislação que institui uma parcela indenizatória o faz por equiparação a outros dispositivos ou categorias é até mais grave do que se fosse o caso de uma gratificação remuneratória qualquer, pois as parcelas indenizatórias devem possuir um fundamento que coincide com a sua finalidade, conforme se verá ao longo da presente pesquisa.

2.2 AUTONOMIA E LEGISLAÇÃO DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Será abordada a autonomia do Município quanto ao tema, bem como será efetuada uma análise da legislação pertinente, pois aos parâmetros normativos à instituição são também um limite à autonomia do ente, conforme se verá a seguir.

61 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos / Carmen Lúcia Antunes Rocha** – São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 331.

62 *Ibidem* Pág. 333.

2.2.1 Autonomia dos Municípios na Federação Brasileira

A instituição de parcelas indenizatórias, assim como a fixação da remuneração dos agentes públicos, é relacionada à organização e prestação dos próprios serviços públicos de interesse local (Art. 30, V, da CRFB). Essa atividade tem em vista a autonomia do Município, pois é necessário pessoal e recursos financeiros para sua execução. Nesse sentido José Nilo de Castro e Graziela de Castro asseveram:

É que, no exercício de seu poder próprio de organização, é competência do Município proceder à estruturação de seu funcionalismo, por meio da edição de leis municipais de caráter organizacional.

Afinal, tratando-se as verbas indenizatórias de assunto inerente ao quadro de pessoal do ente político, apresenta-se necessária a sua previsão na legislação municipal, porquanto se insere na competência para auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração atribuídas ao Ente Municipal.⁶³

A relação do ente empregador com seus agentes, quando presta serviços de forma centralizada pela administração direta, pressupõe a criação das normas que retribuam a atividade laboral dos trabalhadores e atividades anexas, como deslocamentos por necessidade do serviço.

Ainda que haja descentralização, como com a criação de autarquias, a relação nesse âmbito continua semelhante, pois o pessoal possui o mesmo regime jurídico. Como já se viu, até mesmo quando há a criação de empresas estatais, o próprio ente institui parcelas pecuniárias decorrentes da atividade laboral dos agentes. Assim, é necessária a análise da autonomia do Município na federação brasileira, a qual foi formada por desagregação (movimento “centrípeto”), diferente da federação dos EUA, que se formou por agregação (movimento “centrífugo”)⁶⁴.

63 CASTRO, José Nilo de; LINO, Graziela de Castro. **Servidores Municipais: necessidade de autorização legislativa específica: fixação de critérios e parâmetros para a concessão do benefício: discricionariedade da Administração: observância ao princípio da razoabilidade: caráter indenizatório: não incorporação à remuneração do servidor: licitação: modalidade pregão.** *Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM*, Belo Horizonte, ano 11, n. 38, out./dez. 2010. Parecer. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70939>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

64 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional / Alexandre de Moraes** 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10 - São Paulo: Atlas, 2011.pág 582.

Além da origem, houve períodos na história brasileira de grande centralização, como a “Era Vargas”. Esses fatos ajudam a compreender a concentração do poder no país, que se reflete em certa desproporção quanto às competências administrativas e arrecadatórias dos entes políticos e que se refletem na prestação dos serviços públicos dos quais são titulares.

Nesse contexto, inovando em relação à ordem constitucional anterior, o modelo federativo adotado pelo constituinte originário possui três planos: nacional, regional e local, com certa predominância da União sobre os demais.

No entanto, a posição dos Municípios como ente federativo não é unânime na doutrina⁶⁵. Há como argumentos a não participação na vontade nacional, sua criação, fusão ou desmembramento por lei estadual, a não existência de Poder Judiciário municipal e o fato de que a intervenção nos Municípios é efetuada pelos próprios Estados.

Além disso, é importante observar que os gestores públicos municipais prestam contas às Cortes de Contas estaduais, exceto nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem Tribunal de Contas Municipal.

É inegável, contudo, a autonomia dos Municípios na atual ordem constitucional, pois conforme ensina Alexandre de Moraes: “A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de *auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração*”.⁶⁶

Nesse sentido a Súmula vinculante nº 42 do STF: “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos dos servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”. Há violação à autonomia dos Entes, pois atrelando à índices federais, retira-se do Ente a possibilidade de reajustá-los e passa à União. Assim, a instituição de parcelas pecuniárias aos seus agentes faz parte da autonomia municipal.

65 MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco.** – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017. – (Série IDP). pág 744.

66 MORAES, Alexandre de. *Opus citatum* pág 659. No mesmo sentido, CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo 32. ed. rev., ampl. e atual.** São Paulo: Atlas, 2018. pág. 7

2.2.2 Competência municipal e em Direito Administrativo

Ingo Sarlet aponta que uma das características consideradas essenciais do Estado Federal é a autonomia das unidades federadas, em que a autolegislação é uma das suas implicações⁶⁷.

Nesse sentido, legislar sobre questões financeiras dos próprios agentes é um tema que não pode sofrer ingerências das outras unidades federativas, como da União em assuntos para os quais ela não detenha competência para fixar normas gerais, como o faz com o tema os regimes próprios de previdência social (art. 24, XII, da CRFB).

Consoante Alexandre de Moraes, “o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do estado federal é o da predominância do interesse”⁶⁸. Há dois modelos clássicos de repartição de competências, o dual (privativas e exclusivas) e o cooperativo (comuns e concorrentes). Nesse sentido, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino bem ilustram os modelos, onde uma menor rigidez da repartição de competências é característica marcante do federalismo cooperativo⁶⁹.

Na CRFB de 1988 houve a instituição de um sistema híbrido, com os dois elementos. A competência legislativa dos Municípios basicamente se refere a sua auto-organização por intermédio da Lei Orgânica, além de poder legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, bem como instituir os tributos de sua competência⁷⁰ (art. 30, I, II e III).

67 SARLET, Ingo. **Curso de direito constitucional** / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero.

68 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional** / Alexandre de Moraes 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10 - São Paulo: Atlas, 2011.pág 608.

69 Paulo, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado** / Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino – 13. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

70 Na Seara tributária, compete aos Municípios instituir privativamente: IPTU, Imposto de Transmissão de bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviços (ISS) (art. 156. I, II e III da CRFB), bem como a Contribuição Social de Iluminação Pública COSIP (art. 149-A); de forma comum com União e Estados: taxas (art.142, I, da CRFB) e contribuição de melhoria (art. 142 II, da CRFB), bem como, privativamente, a contribuição social previdenciária ao RPPS dos seus próprios agentes (art. 149, § 1º), obedecendo, essa última, às normas gerais da União sobre os RPPS.

Todavia, mais especificamente em relação à divisão de competências no que tange ao Direito Administrativo, Rafael Maffini ilustra com o exemplo dos servidores, em que uma vantagem do estatuto dos servidores federais não é aplicável diretamente aos servidores de outros entes, em que pese poder haver coincidência de existir regra idêntica⁷¹. Nesse sentido, esclarece:

Por premissa, deve-se ter que, com o Direito Administrativo, a distribuição de competência não ocorre tal como com o Direito Penal, Direito Civil, Direito Processual e outros tantos ramos da ciência jurídica, em relação aos quais se destina a competência privativa da União (art. 22, I, da CF). Do mesmo modo, a distribuição de competências no Direito Administrativo não se apresenta exatamente do mesmo modo - concorrente - que em relação ao Direito Tributário.

Há concorrência, sim, na distribuição de competência legislativa sobre Direito Administrativo, mas ela se apresenta peculiar, própria de tal área do Direito.”⁷²

Outro ponto pertinente a ser destacado nesse âmbito foi a constitucionalização de normas do direito administrativo. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “ao disciplinar o serviço público, a Constituição positivou princípios administrativos antes apenas enunciados a nível doutrinário, como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade”⁷³.

Cabe ressaltar, nesse sentido, a explicação de Alexandre de Moraes sobre a constitucionalização das normas básicas de Direito Administrativo, nos seguintes termos:

“Assim, se por um lado não cabe ao poder Judiciário moldar a Administração Pública discricionariamente, por outro lado, a constitucionalização das normas básicas do Direito Administrativo permite ao Judiciário impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância a seus princípios e preceitos constitucionais básicos, pois a finalidade do controle de constitucionalidade é retirar do ordenamento jurídico a lei ou ato administrativo incompatível com a ordem constitucional, constituindo-se, pois, uma finalidade de legislador negativo do STF, nunca de legislador positivo.”⁷⁴

71 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: Atualizado até a lei 13.303/2016 –Estatuto das Estatais**. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. pág. 28.

72 *Ibidem*. pág. 27.

73 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988. 2ª ed.** - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1991. pág 59.

74 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional / Alexandre de Moraes 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10** - São Paulo: Atlas, 2011.pág 710.

Tendo em vista essa constitucionalização e a forma de repartição de competências nesse ramo da ciência jurídica, pode-se afirmar que a cada ente é autorizado fixar as regras quanto aos pagamentos ao seu pessoal. É uma relação entre a Administração empregadora e o agente público trabalhador, sempre tendo em vista os princípios constitucionais e administrativos tanto explícitos quanto implícitos.

Nesse ponto, bem observa José Afonso da Silva:

“Já observamos noutro lugar que a Federação Brasileira adotou o *sistema imediato de execução dos serviços* que consiste no fato de cada entidade autônoma (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) executar seus serviços públicos diretos com seus próprios servidores. Por isso, existem quadros de servidores federais, quadros de servidores estaduais, quadros de servidores distritais e quadros de servidores municipais. Todas essas entidades têm autonomia para estabelecer a organização e o regime jurídico de seus servidores, mas todas elas estão adstritas à observância dos princípios a esse respeito estatuídos nos arts. 37 a 42 da Constituição.”⁷⁵

Todavia, não pode a autonomia ser pretexto para que o Ente use porcentagem dezarrazoada do seu orçamento sem o intuito de atingir as finalidades e os objetivos constitucionais, como teria feito o Município de Bom Jesus gastando quase um terço do orçamento com pagamento de viagens e cursos aos vereadores.⁷⁶

Nesse sentido, bem pontua Carmen Lúcia Antunes Rocha que “[...] não se pretende permitir que a autonomia federativa chegue ao ponto de permitir que cada qual das pessoas federadas possa dispor, ilimitada e incondicionalmente, da totalidade de seus recursos com pagamento de pessoal”⁷⁷.

75 SILVA José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual. (até a emenda constitucional n. 95, de 15.12.2016). São Paulo: Malheiros, 2017. pag. 691.

76 GRIZOTTI, Giovani. AGEITOS, Jeferson. **Bom Jesus usou 29% do orçamento do Legislativo em viagens e inscrições para cursos**. Câmara da cidade liderou ranking de despesas com diárias entre cidades gaúchas. G1. 13/05/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/05/13/vereadores-do-rs-gastaram-r-15-milhoes-em-diarias-no-ano-passado-aponta-mpc.ghtml>>. Acesso em: 1º/06/2019.

77 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 295

Conclui-se, então, que os Municípios são dotados de autonomia, possuindo competências para legislar sobre as parcelas a serem pagas aos seus agentes, mas que devem seguir todo o sistema constitucional de pagamento de pessoal, não podendo sofrer interferências dos outros entes políticos não autorizadas constitucionalmente.

2.2.3 Fundamentos das parcelas indenizatórias na legislação

Ao analisar a legislação já criada, buscou-se identificar padrões no sentido de quais os fundamentos das parcelas indenizatórias criadas no âmbito dos Municípios gaúchos.

Teve-se em vista que o objeto da pesquisa são os limites (condições para criação e pagamento) e não a própria análise da validade das parcelas (ditas) indenizatórias já instituídas, mas que isso não impede eventuais críticas.

Posteriormente, verificar-se-á as características dessas verbas e os efeitos jurídicos decorrentes, com o objetivo de apontar aquilo que a legislação municipal poderia ou não ter positivado.

Observa-se que cada um dos Municípios que compõem o Estado do RS possui autorização para criar um estatuto, regramento basilar do regime jurídico dos servidores públicos municipais, inclusive em temas com repercussão financeira. Essas leis devem seguir o sistema constitucional de pagamento e normatizar os dispêndios decorrentes da prestação laboral dos agentes.

Verificou-se nessa pesquisa que, no âmbito local, os estatutos não diferem muito quanto às indenizações em relação aos regramentos dos servidores federais e gaúchos. Eles prescrevem um rol exemplificativo de parcelas indenizatórias, em geral em um capítulo específico, apesar de parecer taxativo quando visto de forma isolada. Além disso, criam indenizações ao longo da lei.

Constatou-se, ainda, ser comum que haja legislação extravagante além dos estatutos, tratando de aspectos remuneratórios e indenizatórios. Algumas vezes criam-se parcelas que cabem a todas as categorias, outras normas para categorias específicas, bem como atos administrativos normativos regulamentando o tema, como em relação aos valores pecuniários.

No Estatuto dos Servidores Civis da União constituem indenizações ao servidor (art. 51): ajuda de custo (mudança de domicílio em caráter permanente), diárias (afastamento eventual), transporte (meio próprio de transporte para exercer as funções do cargo) e o auxílio-moradia (despesas de aluguel ou hospedagem).

Há ainda indenização de férias para servidor exonerado (art. 78, § 3º da 8.112/1990) e auxílio-funeral para os dependentes ou terceiros (art. 226 a 228). A Lei Complementar 10.098 de 1994, Estatuto dos Servidores Civis do RS, não apresenta diferenciações muito significativas quanto ao tema (Art. 74 e 257).

Além das disposições estatutárias para os servidores federais, há auxílio-transporte (deslocamento da residência ao local de trabalho), auxílio-alimentação (alimentação durante o efetivo exercício) e auxílio pré-escolar (despesas com dependentes).⁷⁸

Esse modelo é semelhante nos estatutos dos servidores municipais, com variações adaptativas, como o caso da “ajuda de custo”. Essa verba, no âmbito federal e estadual, tem por objeto indenizar despesas com mudança de domicílio em caráter permanente; já no âmbito municipal é difícil ocorrer essa situação.

78 ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União – Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990** / Daniel Machado da Rocha, Fábio Dutra Lucarelli; Guilherme Pinho Machado – 2ª Ed. - Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. Pág.101

Assim, notou-se que a “ajuda de custo” possui semelhança com as diárias e transporte, indenizando despesas com “mudança de domicílio de forma temporária”⁷⁹, “não cobertas pelas diárias, como serviços de deslocamentos urbanos, pela utilização de táxis, coletivos e hospedagem”⁸⁰.

As diárias, via de regra, indenizam despesas com deslocamento eventual, no interesse do serviço, o que inclui passagens e hospedagem, além da alimentação. Nesse sentido, pode ocorrer a sobreposição de duas parcelas com o mesmo fundamento quando o agente possuir direito à verba para alimentação e a diárias. Nesse caso o TCE-RS possui jurisprudência no sentido de vedar a percepção simultânea das duas parcelas, pois o fato a ser indenizado (alimentação) não pode ser feito em duplicidade.

Essa situação foi objeto de análise na ADIN 70078045598, de 2018⁸¹, proposta perante o TJ-RS, em que o Prefeito Municipal de Bom Retiro do Sul questionou alteração na Lei nº 4.504/2018, por parte do Poder Legislativo, abrindo a possibilidade de percepção do vale-alimentação conjuntamente com outras verbas indenizatórias semelhantes.

Isso significa o pagamento cumulativo de duas vantagens para um mesmo suporte fático. Além disso, houve o acréscimo de norma concedendo o direito a mais uma parcela do vale-alimentação a todos os agentes municipais no mês de dezembro. Dessa forma, entendeu o TJ-RS que foi descaracterizada a natureza indenizatória da parcela pois confrontou a finalidade expressamente declarada da lei.

79 CAIBATÉ. Lei Municipal 1997 de 05/09/1997, art. 94-D.

80 ARROIO GRANDE. Lei Municipal nº 2.447/2009, art. 83

81 ADIN nº **70078045598**, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 08-10-2018

Ainda examinando esse aspecto de identificação da natureza da parcela, consoante Luiz Henrique Lima, os Tribunais de Contas possuem função consultiva⁸² e, assim, “a deliberação do Tribunal de Contas assume caráter normativo para o universo de seus jurisdicionados”⁸³.

Nesse sentido foi o Parecer nº 36 de 1999, da lavra de Judith Martins Costa, em resposta à Consulta formulada pela Prefeitura do Município de Lajeado referente à distinção entre o caráter “remuneratório” e o caráter “indenizatório” do vale-alimentação naquele ente político, quando discorreu:

“Para saber se é ou não legal a referida concessão, é preciso ter presente o quadro na qual foi a vantagem instituída no âmbito municipal, vale dizer, os limites e a extensão dos textos normativos que a instituíram e regulam a sua concretização. Deste quadro será, por igual, deduzida a natureza da vantagem, se remuneratória ou indenizatória.”⁸⁴

Desse modo, é preciso interpretar a legislação municipal para compreender a natureza de cada parcela. Nessa lógica, pode haver parcelas com a mesma nomenclatura, mas com características distintas em diferentes legislações, como “ajuda de custo” em âmbito federal e municipal.⁸⁵

82 Resolução n. 1028/2015 “art. 108. Consulta é o procedimento por meio do qual são suscitadas dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas.”

83 Lima, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Pág. 114.

84 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Parecer 36/. Processo nº 7720-02.00/99-0. Disponível em: < https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:340149>. Acesso em: 16/02/2019.

85 Como já abordado, essa parcela tem por fundamento mudança de domicílio permanente no âmbito federal e temporária no âmbito municipal.

É comum a criação de licença-prêmio nos estatutos, a qual consiste em afastamento sem prejuízo da remuneração a que o agente faz jus, via de regra na proporção de três meses para cada cinco anos de serviço público. Trata-se, assim, de um benefício que tem como fundamento a assiduidade do agente. Após formado o direito, o agente requer o gozo da licença e a Administração, dentro da sua discricionariedade, defere ou não o pedido, conforme o interesse público.

Semelhante ao que acontece com as férias, quando o servidor adquire esse direito subjetivo e a Administração não defere o gozo, surge a obrigação de indenizar pelo não exercício do direito por força alheia à vontade do titular. A lei pode autorizar essa conversão em pecúnia, com caráter indenizatório, para o agente em atividade⁸⁶. Caso contrário, deve-se efetuar o pagamento quando houver o término do vínculo da atividade, com a aposentadoria ou exoneração, por exemplo, sob pena de enriquecimento sem causa por parte da Administração, desde que não tenha havido a prescrição.

Verificou-se, no entanto, que o Estatuto dos Servidores do Município de Cotiporã prescreve que, além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: indenizações; gratificações e adicionais; prêmio por assiduidade e auxílio para diferença de caixa. Segue o estatuto afirmando que as indenizações não se incorporam ao vencimento para qualquer efeito, mas que as gratificações, os adicionais, os prêmios e os auxílios incorporam-se ao vencimento, nos casos e condições indicados em lei.

⁸⁶ Nesse sentido a Lei nº 2.632 /2014, do Município de Santana da Boa Vista/RS e a Lei Municipal nº 5439/2018, de Getúlio Vargas/RS, dentre outras.

O Município criou essa parcela denominada “Prêmio por Assiduidade”, como uma espécie de variação da “licença-prêmio por assiduidade”. Esta última, mesmo sendo bastante comum, possui fundamento bastante questionável do ponto de vista republicano, eis que o fato gerador é a assiduidade do servidor, algo que moralmente já é esperado de quem exerce a função pública. Nota-se que ela é pretensamente excluída da incidência da regra do teto remuneratório constitucional⁸⁷, todavia não se enquadra no conceito de verba indenizatória ao analisar o contexto normativo.

A licença-prêmio por assiduidade, quando indenizada, assim o é pois o fundamento é o não exercício de um direito subjetivo do agente, ou seja, há um dano. O prêmio por assiduidade, por si só, nada mais é do que um pagamento de natureza remuneratória, com fundamento na simples contraprestação do serviço público por certo período.

Verificou-se, também, que há parcelas indenizatórias substituindo outros direitos, normalmente remuneratórios, como horas extras⁸⁸. É o caso da Lei Municipal nº 3.963, de 2017, de Rodeio Bonito, a qual institui “verba indenizatória para serviços em turno especial a profissional médica destinada ao Município através do Programa Mais Médicos, e dá outras providências” que tem como fundamento o cumprimento do turno especial e pelos serviços extraordinários realizados, fora do horário normal diário de trabalho.

A parcela supramencionada substitui horas extras e adicional noturno (art. 7º da CRFB), que remuneram o trabalho maior que a jornada e o trabalho noturno. Nota-se que aparentemente a lei foi instituída sem observância da impessoalidade, pois pelo texto infere-se que foi feita pra ser paga para uma médica específica, caso não tenha sido apenas má técnica legislativa.

87 COTIPORÃ. Lei Municipal 2098/2911 art. 74 - Excluem-se do teto de remuneração previsto no artigo anterior as diárias de viagem, o prêmio por assiduidade, o auxílio para diferença de caixa e o acréscimo constitucional de 1/3 de férias.

88 No caso da Lei Municipal nº 2.834 de 2013, o Município de Feliz instituiu um sobreaviso indenizatório que se converte em horas extras no caso de efetivo trabalho.

Não obstante, nesse caso evidencia-se o problema dos Municípios menores quanto à contratação de profissionais médicos, inclusive por conta do baixo teto remuneratório de algumas localidades (subsídio do prefeito). A consequência (talvez dolosa) é que “remunerando” uma categoria com parcela dita indenizatória, não é elevado o teto para o restante dos cargos por meio de alteração no subsídio do Prefeito.

Ainda nesse sentido, a Lei Municipal nº 5.115 de 2014, do Município de Santa Rosa, “concede abono pecuniário para os médicos participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil”. Faz-se necessário explicitar a norma, que possui os seguintes fundamentos:

Art. 2 - O valor do abono pecuniário pode alcançar até R\$ 2.355,52 (dois mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos) mensais.

§1º—O valor do abono é devido para fazer frente às seguintes despesas:

I – Auxílio para custeio de moradia, luz, água e telefone: até R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais).

II – Auxílio para custeio de alimentação: até R\$ 700,00 (setecentos reais)

III – Auxílio para o custeio de transporte em localidade de difícil acesso: até R\$ 355,52 (trezentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos);⁸⁹

Outra situação que foi encontrada na pesquisa diz respeito à instituição de parcelas indenizatórias com fundamento geral. Em regra, elas são atribuídas aos Parlamentares municipais, numa tentativa de seguir o modelo federal.

Conforme Alberto Janete, em 2001 a Câmara dos Deputados criou a “verba indenizatória do exercício parlamentar”, atualmente denominada de “Cota para Exercício de Atividade Parlamentar”⁹⁰. “A partir de então, iniciou-se um processo em cadeia de edição de normas locais instituidoras de tal verba, espalhando o despropositado benefício pelas inúmeras casas legislativas do país.”⁹¹.

⁸⁹ SANTA ROSA. Lei Municipal 5.115 de 2014. Disponível em:

<<https://www.camarasantarosa.rs.gov.br/camara/proposicao/Lei-ordinaria/2014/3/0/6939>> Acesso em: 04/06/2019.

⁹⁰ **Informações e legislação sobre as cotas para o exercício da atividade parlamentar.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/cota-para-o-exercicio-da-atividade-parlamentar> Acesso em: 02/06/2019.

⁹¹ JANETE, Alberto. **Verba indenizatória do exercício parlamentar e a sua instituição no âmbito do legislativo municipal.** *Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM*. Belo Horizonte, nº 23, ano 8. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39748>>. Acesso em: 1º/02/2019.

Exemplo nos Municípios gaúchos ocorre com a “Quota Básica Mensal”, destinada aos gabinetes dos parlamentares do Município de Porto Alegre. Essa verba é destinada a custear material de expediente, cópias reprográficas, serviços gráficos, uso de veículo particular, postagens, telefone móvel e fixo, periódicos, custo de aquisição de *software*, passagens e diárias, ponto de rede e microcomputador adicional, pintura e alteração do gabinete⁹².

Além de ter fundamento geral, esse tipo de verba que se destina a despesas com bens comuns de consumo como material de expediente, os quais não são adequados para fundamentar a instituição de verba indenizatória, já que se perde o controle geral sobre qual o melhor fornecimento, o que deve se dar mediante licitação. Além disso, dota de certa autonomia os parlamentares, em detrimento do ordenador de despesas.

Assim, consoante conclusão de José Nilo de Castro e Luciana Andrade Reis:

Com relação aos serviços passíveis de reembolso, deve-se atentar para as despesas contraídas com telefonia e combustível, pois não será em qualquer caso que poderão ser indenizadas, destacando-se, ainda, a impossibilidade de ressarcimento pela compra de materiais de escritório, tendo em vista o fato de não se configurarem como despesas eventuais, assim como os gastos com publicidade, uma vez que podem caracterizar promoção pessoal, o que é vedado.⁹³

O Município de Dois Irmãos instituiu o “vale-livro” indenizatório⁹⁴, aos agentes que laboram na atividade-fim da rede municipal de ensino, fundamentada em ser instrumento de trabalho do agente. Todavia, parece que seria mais adequada a compra de livros para o próprio órgão, inclusive pela impessoalidade, pois a obra estaria disponível de forma pública à

92 Portal de Transparência da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Disponível em: <http://camarapoa.rs.gov.br/transparencia/vereadores_e_bancadas/qbm/composicao_qbm_201903190916.pdf> Acesso em 31/05/2019.

93 CASTRO, José Nilo de; REIS, Luciana Andrade. **Verba de gabinete _ Legalidade condicionada ao caráter eventual da despesa _ Necessidade de comprovação minudente dos gastos e sua destinação.** *Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM*. Belo Horizonte, n. 23, ano 8 Janeiro / Março 2007 Disponível em:< <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39748> >. Acesso em: 1º/02/2019.

94 DOIS IRMÃOS. Lei nº. 4.203, de 21 de outubro de 2015. Disponível em:< http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4::NO::P4_CD_LEGISLACAO:700949> Acesso em: 02/06/2019.

comunidade escolar. O mesmo fundamento - instrumento para o trabalho – é o que embasa o Decreto nº 039, de 08 de junho de 2016, que dispõe sobre a indenização ao Prefeito Municipal de gastos referentes ao uso de telefone móvel no exercício do mandato⁹⁵, algo também abarcado pela já referida verba geral aos parlamentares.

O Município de Carlos Barbosa instituiu a “indenização de difícil acesso”⁹⁶, que tem por objeto o dano pelo agente estar lotado em local de difícil acesso, o que a princípio parece dificultar o regular provimento da vaga. Com base no difícil provimento da vaga, constatou-se que há gratificações em que as leis municipais atribuem natureza indenizatória com o fundamento em exercício de função pública. Nesse sentido, o Estatuto dos Servidores de Viamão é bastante explícito ao dispor o seguinte:

§ 1º - O servidor efetivo que assumir uma Função de Gratificada perceberá a remuneração de seu cargo de origem acrescida de parcela indenizatória pelo exercício da função de confiança;⁹⁷

Na mesma linha, o Município de São Pedro do Sul atribuiu caráter indenizatório à gratificação por exercício de função aos servidores que trabalham na área de licitações, com fundamento no próprio exercício da função pública⁹⁸.

95 BARROS CASSAL. Decreto nº 039, de 08 de junho de 2016. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:747214> Acesso em: 02/06/2019.

96 CARLOS BARBOSA. Lei Municipal nº 3.062, de 27 de maio de 2014. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:604638> Acesso em: 02/06/2019.

97 VIAMÃO. Lei Municipal nº 4.581 de 2017. Disponível em: <https://viamao.rs.gov.br/portal/leis_decretos/77> Acesso em: 04/06/2019..

98 SÃO PEDRO DO SUL. Lei Municipal nº 2.160 de 07 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-pedro-do-sul/lei-ordinaria/2011/216/2160/lei-ordinaria-n-2160-2011-cria-e-atribui-gratificacao-de-funcao-de-presidente-da-comissao-de-licitacoes-pregoeiro-e-de-membros-da-equipe-de-apoio-de-pregao-e-da-comissao-de-licitacoes-no-ambito-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias?q=2160>> Acesso em 02/06/2019.

Também o Estatuto dos servidores de Santo Augusto⁹⁹ criou parcelas indenizatórias para o exercício de função na “Central do Sistema de Controle Interno”, como “Agente do Controle Interno” (art. 92), exercício de fiscalização externa (art. 93), e exercício em “Central de Avaliação dos Servidores” (art. 94), bem como cria o “auxílio para diferença de caixa”(art. 95) para aqueles agentes que lidam diretamente com dinheiro em espécie, com o intuito de compensar eventuais pequenos desfalques de caixa no seu fechamento regular.

Esta última revelou-se comum nos Estatutos municipais, como no Município de Nicolau Vergueiro, em que se criou o “Auxílio para quebra de caixa”¹⁰⁰, que excetua-se à regra do Teto. Este último, conforme a norma, “tem por objetivo compensar eventual diferença detectada a menor no caixa que opera”¹⁰¹.

Outro questionamento diz respeito à instituição de parcela indenizatória sem um fundamento específico, como ocorre no “abono salarial de caráter indenizatório”, do Município de Almirante Tamandaré do Sul¹⁰² e na “indenização” ao Prefeito do Município de Alecrim. Este último Município editou a Lei 1.929, em 2008, fixando o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito e criando uma espécie de “décimo terceiro salário” e terço de férias a esses agentes políticos.

Além disso, instituiu uma “parcela indenizatória” sem fundamento expresse, que somada ao subsídio ultrapassava o teto remuneratório daquele ente, nos seguintes termos:

Art. 4º – Será pago ao Prefeito Municipal, a título de indenização, o valor mensal de R\$ 2,200(dois mil e duzentos reais).

99 SANTO AUGUSTO. Lei Municipal nº 1.690 de 30 de dezembro de 2003.

<http://www.santoaugusto.rs.gov.br/arquivos-publicacoes-legais/13-arquivo-legislacao_publicacoes_legais.pdf> Acesso em: 04/06/2019.

100 NICOLAU VERGUEIRO. Lei 433 de 10 de julho de 2002. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:149880> Acesso em: 03/06/2019.

101 Informativo 470 do STJ. REsp 942.365-SC, Rel. originário Min. Luiz Fux, Rel. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 26/4/2010. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=RESP+942.365-SC&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 03/06/2019.

102 A Lei Municipal nº 1.909.18/ 2018, que “*Concede abono salarial de caráter indenizatório aos servidores efetivos da Sec. Municipal de Saúde participantes do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica*” não possui um fim específico. No mesmo sentido, a Lei 1.379/2014, de Ipiranga do Sul, que cria um abono anual somente em 12/2014, indenizatória sem fundamento explícito ou inferível.

Contra essa norma em tese foi proposta a ADIN 70028916443, em 2009, pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, entendendo que a indenização se tratava de “verba de representação” com natureza remuneratória.

A bem da verdade, nesse caso específico o Prefeito Municipal sequer recebia de fato os subsídios, pois optou pelo salário do cargo que exercia no Banco do Brasil S/A (art. 38, II, da CRFB), pretensamente a ser acumulado com aquela “verba indenizatória” que a lei previra.

O TJ-RS julgou procedente o pedido, tendo como um dos fundamentos a descaracterização da natureza indenizatória, pois acatou a tese de que se tratava de verba de representação, incompatível com o regime de subsídios para agentes políticos detentores de mandato eletivo, em que pese a lei expressamente atribuir nominalmente essa natureza.

Posteriormente, o Município interpôs o RE 650.898/RS, onde foi confirmada a tese de que a “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente caráter indenizatório. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio essa parcela.

Nesse sentido, o Relator Ministro Marco Aurélio bem pontuou:

O legislador municipal previu o pagamento de um valor fixo e mensal de R\$ 2.200,00 ao Prefeito, “a título de indenização”, sem indicar os fatos que ensejariam o ressarcimento do agente político. Nesse cenário, indaga-se: o que justificaria o pagamento da verba?

A natureza indenizatória, típica das diárias e das ajudas de custo, não pode ser usada como mero rótulo, a servir de pretexto para burlar a fórmula constitucional do subsídio. A vaga alusão ao caráter reparatório da parcela de R\$ 2.200,00, presente no artigo 4º da Lei nº 1.929/08, não deixa dúvidas de que a parcela traduz, na essência, como ressaltou o Tribunal de origem, verdadeira verba de representação, cujo pagamento é expressamente vedado pelo § 4º do artigo 39.¹⁰³

Nesse precedente, o STF firmou entendimento de que os direitos sociais de férias e 13º são compatíveis com o regime de subsídio, que o TJ pode aferir a constitucionalidade de normas municipais frente a CRFB, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória.

103 STF. RE 650898/RS. Relator Ministro Marco Aurélio. 01/02/2017.

Ratificou a inconstitucionalidade da “parcela indenizatória”, confirmando que não importa se a lei municipal dispõe nominalmente que a parcela é indenizatória, há que se analisar o caso. De certa forma, conclui-se que a realidade possuiu mais importância do que a pretensa regra que a lei criou. Todavia, deve haver um fundamento na norma para conferir natureza indenizatória, conforme voto do Ministro Edson Fachin:

Relativamente à verba indenizatória, atribuída ao Prefeito nos termos do art. 4º, não há indicação alguma sob a que título se dá a referida indenização. Tal omissão empresta à parcela recebida a título de indenização nítido caráter remuneratório, o que a torna incompatível com o regime jurídico do subsídio.

Ao efetuar a análise dos dados de maneira ampla, conclui-se que a instituição de parcela indenizatória deve possuir uma finalidade.

Assim, constatou-se como fundamentos, na legislação Municípios gaúchos, o seguinte: alimentação do agente quando no exercício do cargo; despesas decorrentes de deslocamentos ou locomoção por necessidade do serviço, que pode ser da residência ao trabalho ou para exercer as próprias funções do cargo, além de deslocamentos em missão ou estudo, no interesse do serviço; o não exercício de direito subjetivo como férias e licença-prêmio; despesas com questões instrumentais à prestação do serviço; despesas com dependentes e, até mesmo, despesa com funeral do próprio agente a serem pagas a familiares ou terceiros.

3 PARCELAS INDENIZATÓRIAS: PARÂMETROS NORMATIVOS

Adentrar-se-á, no presente capítulo, na específica análise das parcelas de caráter indenizatório, procurando verificar seus pressupostos, características e efeitos jurídicos

3.1 PRESSUPOSTOS PARA INSTITUIÇÃO E PAGAMENTO

Além da adequação ao sistema constitucional, para criar ou majorar um acréscimo de dispêndios públicos, pressupõe-se haja recursos orçamentários e financeiros disponíveis.

3.1.1 Restrições enquanto despesa pública

As parcelas indenizatórias são despesas públicas e, como tal, possuem regras para sua instituição e pagamento, encontrando limites também no âmbito do Direito Financeiro e do Orçamento Público.

Mais ainda, trata-se de despesas públicas de caráter continuado, nos termos da LRF¹⁰⁴, o que faz com que sejam mais rígidos os critérios para sua criação, já que ingressarão no ordenamento jurídico normas com gastos públicos por um período considerável em uma das áreas de maior aporte de recursos (pagamentos ao funcionalismo), como bem exposto na resposta à Consulta formulada pelo Município de Primavera do Leste, no Mato Grosso, mas aplicável integralmente ao Estado do RS:

[...]

2) A instituição ou majoração de verba de natureza indenizatória caracteriza despesa de caráter continuado, assim, a Administração, ao propor a respectiva lei, deve observar sua compatibilidade com os ditames dos artigos 15, 16 e 17 da LRF, bem como o limite total de gasto previsto no art. 29, caput, da CF/88. A definição dos valores deve nortear-se pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, pelas possibilidades orçamentária, financeira e fiscal.¹⁰⁵

104 Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

105 MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 19.903-6/2017. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/consulta_es>. Acesso em: 20/06/2019.

A primeira restrição decorre da própria natureza pública da despesa. O recurso não é propriedade do gestor público nem do órgão ou entidade, por isso não pode ser gasto sem critérios. Para realização da despesa, as normas do Direito Financeiro estabelecem que o dispêndio deve possuir declaração do ordenador de despesa quanto a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e previsão orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou créditos adicionais. Além disso (e, se for o caso, a realização de licitação¹⁰⁶), há um procedimento para a realização de despesas públicas, previsto na Lei 4.320 de 1964, que são os chamados estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento.

Empenho é o ato emanado da autoridade competente, o ordenador de despesas, que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de condição (art. 58 da Lei 4.320/1964). Consoante Valdecir Pascoal, “é o ato que oficialmente **reserva** (destaca) um determinado montante de uma dotação orçamentária para fazer frente a uma despesa específica”¹⁰⁷.

O segundo estágio é a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. O objeto é apurar o implemento da condição, identificando o credor, no caso sob análise, o agente público beneficiário. Aqui enquadra-se a prestação de contas de diárias.

Por fim, há o estágio do pagamento, com a efetiva entrega dos valores ao credor (agente público). Conforme ensina Valdecir Pascoal, “o pagamento da despesa será efetuado por **tesouraria ou pagadoria, regularmente constituídos, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento**”¹⁰⁸.

106 Seria o caso, *e.g.* de contratação de empresa para fornecimento de cartão para vale-refeição.

107 PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo / Valdecir Pascoal; Sylvio Motta (Coord.) 9ªEd. Rev. E atual.** - Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2015. Pág.83. (Grifos do autor).

108 *Ibidem.* Pág.87. (Grifos do autor).

O pagamento feito por pagadoria ou tesouraria é efetuado mediante depósito na conta do beneficiário e o feito via rede bancária, por depósito diretamente na conta do agente público. Há, todavia, o caso dos “adiantamentos”, também chamados de “suprimentos de fundos” ou “suprimento individual”. Conforme Valdecir Pascoal, “destinam-se, no mais das vezes, à realização de despesas urgentes; às realizadas em lugares distantes; às despesas muidas de pronto pagamento nas repartições públicas, etc”.

O conceito legal é atribuído pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos seguintes termos:

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Há um limitador quanto ao pagamento feito em regime de adiantamento: não se fará adiantamento a servidor “em alcance (que não comprovou o último suprimento recebido ou a sua prestação de contas foi impugnada)”¹⁰⁹ nem a responsável por dois adiantamentos (art. 69 da Lei nº 4.320/1964).

Cabe ressaltar que a instituição (e também a majoração) das parcelas de caráter indenizatório possuem características enquadráveis no conceito de “despesa obrigatória de caráter continuado”, pois são despesas correntes - destinadas à manutenção de serviços existentes -, derivadas de lei ou ato administrativo normativo e se prolongam por mais de dois anos. De acordo com Valdecir Pascoal, para realizar tais despesas, a Administração precisa:

- 1) Instruir os atos que criarem ou aumentarem as referidas despesas com uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício financeiro em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; trata-se, também, de uma estimativa TRIENAL.
- 2) demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
- 3) Demonstrar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO.
- 4) Estabelecer um plano de **COMPENSAÇÃO**, mediante um aumento permanente de receita (elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição)) ou pela redução permanente de despesa.
- 5) Demonstrar a compatibilidade da despesa com as demais normas do PPA e LDO¹¹⁰.

109 PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo / Valdecir Pascoal; Sylvio Motta (Coord.) 9ªEd. Rev. E atual.** - Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2015. Pág.86

110 *Ibidem*. Pág.94 (Grifos do autor).

Verifica-se, por conseguinte, que as regras criam um certo ônus argumentativo para fundamentar a criação desse tipo de despesa, pois nos termos do art. 15 da LRF serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam às regras relativas ao aumento de despesa e à geração de despesas de caráter continuado.

3.1.2 Princípios como limitadores às verbas indenizatórias

Ao analisar os parâmetros impostos pela jurisprudência, inclusive dos Tribunais de Contas, constatou-se a utilização direta de princípios como limitadores à instituição e ao pagamento das parcelas indenizatórias. Assim, faz-se necessário abordar como os princípios podem servir de limitadores no contexto de dispêndios aos agentes públicos. Cabe esclarecer que não é objeto do presente trabalho a análise de todos os princípios aplicáveis, sobre correntes filosóficas ou acerca das relações entre a moral e do direito. Adota-se a posição de viés pós-positivista¹¹¹, com a diferenciação das normas em regras e princípios, como intuito de exemplificar como os mesmos podem servir de limitadores às verbas indenizatórias.

Como funcionamento básico, as regras são aplicáveis ou não. Nessa perspectiva, ou se preenche o suporte fático e aplica-se a regra ou não se aplica. Em caso de conflito (não me refiro às antinomias aparentes, mas sim às reais), uma regra deve ser afastada em detrimento de outra, a não ser que haja uma cláusula de exceção¹¹². Ressalta-se, por oportuno, que, em sede doutrinária e jurisprudencial, vem se reconhecendo a Teoria do Diálogo das Fontes, que em situações específicas pode ser aplicada no Direito Administrativo¹¹³.

111 Essa concepção não é, evidentemente, imune a críticas. Segundo Luiz Fernando Barzotto, o pós-positivismo ou neoconstitucionalismo funde questões morais e jurídicas e conduz ao ativismo judicial. BARZOTTO, Luiz Fernando. **Teoria do Direito** -Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2017. Pág. 27 *et seq.*

112 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed.-São Paulo, Malheiros, 2015. Pág. 92 *et. seq.*

113 Nessa teoria, normas que tratam da mesma relação jurídica devem ser aplicadas ao mesmo tempo no caso concreto, com o fim de harmonizar o sistema. É mais utilizada na seara consumerista, mas o STJ reconheceu a “Teoria do Diálogo das Fontes” no RMS nº 49.370/MT, em situação bastante particular, relativa à prescrição de infração disciplinar também enquadrada como crime. Nesse caso concreto, havia regra expressa no Estatuto dos Servidores remetendo à lei penal. Havia também Lei específica e posterior sobre regime disciplinar, mas que não tratou do assunto da prescrição. Interpretou-se no sentido da validade da norma estatutária, a qual remetia à prescrição penal, já que o estatuto continha regra expressa nesse sentido (pelos critérios tradicionais de resolução de antinomias não seria mais aplicável) e com a harmonização, entendeu-se pela aplicação conjunta das duas normas administrativas que culminou na utilização da regra penal.

Os princípios, por sua vez, seguem outra lógica: não possuem hierarquia em abstrato e são normas que ordenam que algo seja feito tanto quanto possível. Assim, princípios sofrem colisão e devem ser ponderados no caso concreto. Ao mesmo fato aplicam-se vários princípios, pois são mandamentos de otimização¹¹⁴.

Alguns princípios já foram abordados ao longo do trabalho, como o princípio da legalidade. A instituição das verbas indenizatórias deve se dar mediante lei. Em regra, os valores pecuniários são fixados em nível infralegal. Consoante Rafael Maffini, do significado geral do princípio da impessoalidade extraem-se outros. Para os fins da pesquisa, destaca-se a impessoalidade como isonomia e como finalidade.

No campo das verbas indenizatórias, constatou-se que as mesmas se dirigem a uma finalidade reparatória ou compensatória. Conforme assevera o autor:

por motivação ou fundamentação entenda-se o dever de a Administração Pública externar, em princípio, de modo prévio ou contemporâneo à prática do ato, quais fundamentos fático-jurídicos embasam a sua atuação, bem como a conexão com o resultado pretendido.¹¹⁵

O próprio fundamento da parcela (ou a sua falta) pode ser um limitador à instituição ou ao pagamento. Pode-se dizer que os fundamentos das parcelas indenizatórias são a finalidade da lei. Assim, por exemplo, o fundamento do pagamento de diárias é custear despesas com o deslocamento (hospedagem e locomoção). Se o agente recebe um valor muito maior do que isso, a despesa acaba por remunerá-lo sem causa, pois os valores excedentes poderão ser despendidos como o agente bem entender, desviando o objetivo indenizatório e produzindo enriquecimento sem causa.

Nessa lógica, se o agente público recebe para fins de hospedagem e alimentação o dobro do necessário para custear a média dos valores desses serviços, o valor excedente poderá ser utilizado para qualquer outro fim pessoal.

114 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed.-São Paulo, Malheiros, 2015. Pág. 90-91.

115 MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: Atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. pág. 56.

Nesse sentido, no caso de uma verba se revestir de manifesta desproporcionalidade quanto ao valor pecuniário atribuído, além de ela cumprir sua finalidade (recompor o patrimônio) passará a remunerar sem causa o agente público (aumento patrimonial). Essa proporcionalidade em relação aos valores, intrínseca à finalidade da verba, deve ser buscada desde a sua instituição até o pagamento do agente sob pena de descaracterizar-se como parcela indenizatória.

A busca por esse valor intermediário que recomponha o patrimônio, mas não remunere sem causa, não é tarefa tão simples como pode parecer à primeira vista. O controle não pode ser mais dispendioso do que seu próprio benefício. Nesse sentido, para não necessitar comprovação individual de cada agente em determinados casos, pode haver a instituição de valores padrão às parcelas de forma razoável, ponderando os princípios da economicidade, da finalidade e da eficiência.

3.2 CARACTERÍSTICAS E EFEITOS JURÍDICOS

Assim como há a dificuldade já demonstrada, na primeira parte da pesquisa, sobre o conceito de remuneração de pessoal no serviço público, há também quanto ao que se entende por verbas indenizatórias. O objetivo aqui é identificar as características que conferem caráter indenizatório, em contraposição às parcelas remuneratórias dos agentes públicos.

3.2.1 Características e dificuldade de conceituação

O tema é pouco abordado em sede doutrinária como tema central. Não foi encontrada nenhuma obra específica sobre o assunto, em que pese haver tentativas de forma secundária a outras análises mais abrangentes. Nessa toada, Inácio Magalhães Filho indica que “As indenizações não se aderem à remuneração de forma perene, mas sim de maneira transitória. Destinam-se a cobrir despesas extraordinárias do servidor, cujos limites devem estar previamente previstos em lei.”¹¹⁶

116 MAGALHÃES FILHO, Inácio. *Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no serviço público..*/ Inácio Magalhães Filho. 2ª Ed. rev. Ampl. Atual. - Belo Horizonte: Forum, 2014. pág 88..

Por sua vez, Paulo Modesto, em artigo já citado sobre o teto constitucional, assim as define:

“As indenizações são valores ou vantagens pecuniárias que apresentam as seguintes características definitórias:

- a) são **eventuais** (não são necessárias, ou inerentes, ao exercício do cargo público, mas decorrentes de fatos ou acontecimentos especiais previstos na norma);
- b) são **isoladas**, não se incorporando ou integrando aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim;
- c) são **compensatórias**, pois estão sempre relacionadas a acontecimentos, atividades ou despesas extraordinárias feitas pelo servidor ou agente pelo exercício da função;
- d) são **referenciadas a fatos** e não à pessoa do servidor.”¹¹⁷

São comuns a atribuição das seguintes características definitórias: eventualidade ou transitoriedade e o fato de serem ligadas a despesas extraordinárias ao exercício do cargo em si. Em que pese serem, em regra, características das indenizações, não parecem ser elas por si só que definem as parcelas indenizatórias.

Quanto à eventualidade, encontrou-se na pesquisa parcelas que são pagas sempre que o agente estiver em atividade, como aquelas que tem por fundamento a alimentação ou refeição. A interpretação que deve ser feita é que essas parcelas somente devem ser pagas quando há atividade laboral no cargo, emprego ou função, pois ela é instrumental ao efetivo exercício, ou seja, ao fato de nutrir-se para fins de trabalho.

As parcelas destinadas à alimentação ou à refeição não são eventuais no sentido de serem esporádicas e transitórias, mas nem por isso passam a ser remuneratórias. São ligadas ao evento “exercício”.

Nesse raciocínio, a alimentação, quando não há atividade laboral, não se destina a nutrição para exercê-la, mas sim para atividades pessoais do agente. A finalidade da remuneração é justamente o aumento patrimonial para o exercício de atividades de cunho pessoal. Nessa linha, a parcela é indevida quando o agente estiver afastado do trabalho, mesmo que para outros fins existam afastamentos considerados como efetivo exercício pelos estatutos.

117 MODESTO Paulo. **Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais**. Boletim de Direito Administrativo. [S.l.], v. 17, n. 7/12, 12/2001.(Grifos do autor).

As parcelas remuneratórias consistem na contraprestação pelo próprio serviço prestado pelo agente público, ou seja, é a retribuição pecuniária pelo efetivo exercício das atividades no cargo, emprego ou função, aumentando o patrimônio do agente; as parcelas indenizatórias, porém, seguem lógica inversa, servindo para evitar a diminuição patrimonial. Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica:

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.¹¹⁸

Maurício Godinho Delgado, abordando a classificação segundo a natureza jurídica das parcelas não salariais no âmbito do Direito do Trabalho, define as parcelas indenizatórias em dois grupos:

“A) Parcelas de Natureza Indenizatória — Estas parcelas são de dois tipos principais. De um lado, há as indenizações por despesas reais, já feitas ou a se fazer, porém sempre em função do cumprimento do contrato. São seus exemplos típicos as corretas diárias para viagem e ajudas de custo, embora aqui também possa ser incluído o vale-transporte. De outro lado, há as indenizações construídas a outros títulos, seja para ressarcir direito trabalhista não fruído em sua integralidade, seja para reparar garantia jurídica desrespeitada, seja em face de outros fundamentos normativamente tidos como relevantes. Nesse segundo grande grupo estão a indenização pelas férias não gozadas” [...]¹¹⁹

Dessa diferenciação, identificam-se duas situações que exigem a recomposição do patrimônio do agente público decorrentes de prejuízo: gastos para a realização do trabalho ou danos sofridos.

118 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. pág 1260.

119 DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho** / Mauricio Godinho Delgado. — 16. ed. rev. e ampl.— São Paulo : LTr, 2017. Pág. 815.(Grifos do autor)

As parcelas de caráter indenizatório consistem em uma compensação com a finalidade de tutelar a recomposição do patrimônio do agente público em razão de dispêndios efetuados para o exercício de suas atribuições (e não pelo exercício), a fim de evitar o enriquecimento ilícito da Administração e o sacrifício de verbas alimentares¹²⁰ individuais do servidor e seus dependentes em prol dos custos decorrentes do próprio trabalho.

Caso existam despesas para realização do trabalho (como custos de deslocamento) e o servidor usar a própria remuneração pelo trabalho, acabaria pagando para trabalhar. A despesa não é de responsabilidade do agente, mas sim da Administração que apenas paga ao agente.

Nesse grupo de parcelas indenizatórias estão os ressarcimentos, que presumem um gasto instrumental para a realização do trabalho, no sentido de reembolso ou devolução, que não são propriamente lesões. Nessa categoria estão as parcelas relativas à alimentação e à locomoção, como diárias, auxílio-alimentação, vale-refeição etc.

A segunda situação é em decorrência de algum dano ou lesão a direito do agente, por força alheia a sua vontade. Aqui há mais propriamente indenização, pois pressupõe um dano a ser reparado, como o não exercício de um direito pelo agente titular por força alheia a sua vontade.

É o caso da indenização de licença-prêmio ou férias não gozadas e, de certa forma, a indenização, de questionável constitucionalidade, correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço para redução de despesa com pessoal (art. 169, §5º da CRFB), pois incluída pelo constituinte derivado atacando o direito à estabilidade dos servidores¹²¹.

120 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Remuneração dos agentes públicos.** / Wallace Paiva Martins Junior – São Paulo: Saraiva, 2009. 245 pág. 125

121 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos / Carmen Lúcia Antunes Rocha** – São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 450.

Se a Administração não defere o pedido de férias ou licença-prêmio do agente, há um dano pelo não exercício do direito subjetivo. No caso das férias, envolve a possibilidade de descanso do servidor, inclusive como questão de saúde do trabalhador. Nota-se que nesse caso não há uma despesa extraordinária do agente a ser ressarcida pela Administração, mas sim a reparação de lesão.

As principais características são a compensação por despesas efetuadas para o exercício do cargo (e não pelo exercício), que inclusive podem ser contínuas enquanto haja efetiva atividade laboral, e o ressarcimento de algum dano patrimonial, tal qual o não exercício de um direito subjetivo pelo agente titular. Nesse sentido a conclusão de Alberto Janete, em relação à diferenciação das parcelas:

“Portanto, enquanto a *parcela remuneratória* pressupõe relação direta com a realização de uma atividade, ou seja, é a contraprestação ao trabalho efetuado, a *parcela indenizatória* resgata os gastos eventualmente feitos pelo agente político no exercício de suas atribuições e em detrimento de seu patrimônio jurídico, gastos estes que deveriam ser arcados pelo poder público e, como tal, devidamente ressarcíveis ao parlamentar”¹²².

3.2.2 Análise dos efeitos jurídicos decorrentes do caráter indenizatório

Da natureza indenizatória das parcelas decorrem efeitos jurídicos que repercutem no contracheque do agente público e nas finanças do Ente. O presente capítulo tem por objeto analisar essas repercussões e identificar quais delas são decorrência direta desse reconhecimento e quais podem ser atribuídas pelos Municípios em suas legislações instituidoras.

Pode ocorrer de a Administração elucidar a natureza da parcela, em decisão administrativa ou por força de decisão judicial. Como já visto, há que se ter em vista a norma e interpretá-la para identificar a natureza da parcela.

122 JANETE, Alberto. **Verba indenizatória do exercício parlamentar e a sua instituição no âmbito do legislativo municipal**. *Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM*. Belo Horizonte, n. 23, ano 8 Janeiro / Março 2007 Disponível em:< <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39748> >. Acesso em: 1º/02/2019.

Esse fato ocorreu no TJ-RS, que em decisão administrativa reconheceu a natureza indenizatória da verba “auxílio-condução” paga aos Oficiais de Justiça. Após mais de vinte anos sendo paga, verificou-se que a natureza da parcelas não condizia com a realidade, passando a não incidir nos afastamentos, no cálculo do 13º, bem como deixando de incidir imposto sobre a renda. Posteriormente, foi impetrado o Mandado de Segurança nº 70009522764, em 2004, que acabou por confirmar a alteração de entendimento da Administração daquele Tribunal.

3.2.2.1 Exclusão dos limites remuneratórios e do regime de subsídios

Já foi abordado o tema dos limites remuneratórios (teto) e o regime de subsídio em capítulo próprio no presente trabalho.

Constatou-se que esses temas, a despeito de parecerem simples, são bastante complexos. Conforme já abordado, tanto o teto quanto o regime de subsídios possuem exceções, como direitos assegurados constitucionalmente tal qual o terço de férias.

A EC n 47/2005 inseriu o §11 na CRFB de seguinte teor: “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”.

Além disso, criou-se regra transitória, no art. 4º da EC, de seguinte teor:

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Cabem duas interpretações acerca dos dispositivos. A primeira, que seria a União a editar lei nacional, já que o assunto se insere nas regras da Administração Pública, aplicáveis a todos os entes; a segunda, que violaria o pacto federativo, além das questões relativas à iniciativa de lei, pois esse é tema que não poderia ser uniformizado de forma unilateral pela União. Nesse caso, o referido artigo 4º só seria constitucional se não se referisse a uma lei nacional, mas sim a cada lei instituidora isoladamente.

É reconhecida a necessidade de efetividade às limitações das remunerações e, nesse contexto, as parcelas indenizatórias tem papel fundamental, pois são a principal exceção aos limites remuneratórios. A pretexto de regulamentar o teto constitucional de forma nacional, a União possui em tramitação: o PL nº 6.726, de 2016, apensado ao PL 3.123/2015, Substitutivo da Câmara. O primeiro de origem no Senado Federal e o segundo de iniciativa do Poder Executivo.

Contatou-se que o projeto em trâmite possui conceituação do que seriam as parcelas indenizatórias para fins de teto. Nesse sentido, o PL nº 6.726, de 2016, do Senado Federal, afirma, no art. 7º, possuírem caráter indenizatório as parcelas previstas em lei que não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial e objetivem reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades.

A regulamentação do teto pela União pretende listar as parcelas indenizatórias. Assim, o Relator do Substitutivo afirma que:

“Na interpretação dada ao texto constitucional, a lista de exclusões é única e exaustiva e não se excepciona sequer com o reconhecimento do caráter indenizatório que incida sobre parcelas não contempladas em seu teor.”¹²³

Não cabe ao Poder Legislativo interpretar a Constituição, pois essa é a função do Poder Judiciário. As parcelas indenizatórias estão excluídas da aplicação do Teto remuneratório por decorrência lógica. Emblemático é o exemplo da indenização de férias não gozadas, quando da passagem para a inatividade, que o PL limita a dois períodos adquiridos de trinta dias;

Nesse contexto, se a Administração não tomou providências para que o agente usufrua as férias ou não obrigou o agente a gozá-las, causou-lhe dano passível de indenização. Nessa acepção é irrelevante a quantidade de meses. A exclusão do teto é efeito jurídico do caráter indenizatório.

123 Relatório do Projeto de Lei nº 6.726, DE 2016. Câmara dos Deputados. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1667681&filename=SBT+1+PL672616+%3D%3E+PL+6726/2016)

[codteor=1667681&filename=SBT+1+PL672616+%3D%3E+PL+6726/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1667681&filename=SBT+1+PL672616+%3D%3E+PL+6726/2016)> Acesso em: 02/06/2019.

No já citado caso do Município de Alecrim, discutiu-se a diferença, quanto ao regime de subsídios, entre cargos políticos eletivos temporários e cargos que parte da doutrina aponta como políticos, mas que se aproximam de cargos efetivos, por não serem temporários, como os magistrados. O caso tratou especificamente de cargos políticos eletivos (Prefeito e Vice-Prefeito).

O TJ-RS, em juízo de retratação, aplicou o precedente na ADIN 70034154682, em 27/11/2017, que trata de gratificação para presidente de Câmara de Vereadores, onde afirmava que o pagamento de verba de representação ao vereador que passar a exercer a função de Presidente da Câmara decorre da circunstância de que a soma do subsídio do vereador com a verba de representação ultrapassa o limite previsto na Constituição Federal (art. 29, VI, “a”) e não da atribuição da verba de representação, isoladamente considerada.¹²⁴ Em julgamento, também em juízo de retratação, em junho de 2018, o TJ-RS julgou inconstitucional a representação para Presidente de Câmara Municipal¹²⁵.

Esse é um limitador à atividade legislativa, não só da União como de qualquer ente a pretexto de regulamentar o teto, pois não se pode pretender que o agente público arque com prejuízos que não são de sua responsabilidade, mas sim da própria Administração Pública. Assim, se o agente possuía direito a férias e não as gozou, já foi penalizado pela falta de descanso e não poderia ser duplamente punido por conta dos limites remuneratórios.

3.2.2.2 Isenção ou não tributação do imposto sobre a renda

Constatou-se na pesquisa que algumas legislações instituidoras de parcelas indenizatórias possuem dispositivos acerca do desconto do imposto de renda retido na fonte (IRRF), como a já mencionada Lei Municipal nº 1.909.18, de 05 de junho de 2018, que afirma que “O abono criado por esta Lei não se incorporará para nenhum efeito legal à remuneração dos servidores, **não abarcando nenhum desconto fiscal e previdenciário**”¹²⁶.

¹²⁴ ADIN Nº 70034154682, Tribunal Pleno, TJ do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 27/11/2017).

¹²⁵ ADIN Nº 70034244293, Tribunal Pleno, TJ do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 11/06/2018.

¹²⁶ ALMIRANTE TAMANDARÉ DO SUL. Lei Municipal nº 1.909.18, de 05 de junho de 2018. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, dentre outras, a lei criadora do “vale-livro indenizatório”, no Município de Dois Irmãos:

Art. 4º O benefício de que trata esta Lei não integrará a remuneração dos professores, bem como não será computado para efeito de cálculo de quaisquer vantagens funcionais, **não configurando rendimento tributável** e nem integrando o salário de contribuição previdenciário.¹²⁷

Conforme César Viterbo Matos Santolim, no Parecer 33, de 2010¹²⁸, que tratava da tributação do IR sobre o Abono de Permanência (art. 40, § § 19 da CRFB), “Ainda que, em parte, o produto da arrecadação do Imposto de Renda pertença aos Estados e Municípios, trata-se de imposto instituído pela União (Constituição federal, art. 153, III), que detém, portanto, competência para legislar sobre o tributo”.

Cabe esclarecer que todo o valor relativo ao IRRF dos agentes públicos municipais é do próprio Ente local. Contudo, isso não transfere ao Município o poder de legislar sobre o imposto.

Quanto ao tema, conclui o Parecer retrocitado:

“a) A legislação do Imposto de Renda não exclui, genericamente, qualquer espécie indenizatória da sua incidência. Mais do que isso, o § 4º do art. 3º da Lei nº 7.133/88 é expresso no sentido de que *a tributação independe da denominação dos rendimentos, títulos ou direitos, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem dos bens produtores da renda, e da forma de percepção das rendas ou proventos, bastando, para a incidência do imposto, o benefício do contribuinte por qualquer forma e a qualquer título*. Assim, independentemente da solução que se adote quanto à natureza da vantagem “abono permanência” (se indenizatória ou remuneratória), inexistindo norma de isenção tributária, não há como deixar de reconhecer a incidência do Imposto de Renda.

b) em razão da conclusão anterior, não se pode utilizar como fundamento para a alegação de não-incidência do tributo ao abono permanência a posição assumida por esta Corte quando do exame do Parecer nº 08/2010, que definiu-o como tendo natureza indenizatória, porque, como já se afirmou, diante da legislação aplicável ao Imposto de Renda, esta definição é irrelevante.”

127 DOIS IRMÃOS. Lei nº. 4.203, de 21 de outubro de 2015. (Grifo nosso)

128 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Parecer 33 de 2010. César Viterbo Matos Santolim. Processo nº 009025-0200/10-0. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:371968>. Acesso em: 02/06/2019. (grifos do autor)

Cabe ainda, distinguir imunidade de isenção. Conforme ensina Paulo de Barros Carvalho, as normas de imunidade são constitucionais, são regras que dispõem acerca da construção de outras regras; já “a isenção se dá no plano da legislação ordinária”¹²⁹

Tendo em vista que a competência tributária é da União, somente ela pode criar isenção tributária relativa ao IR. O que a legislação municipal tem permissão é para instituir parcelas indenizatórias aos seus agentes, dentro da sua autonomia, e que se enquadrem nas isenções já existentes ou que não sejam tributáveis conforme a legislação tributária da União. Sobre o assunto, Inácio Magalhães Filho assevera que “por se tratar de indenizações, essas parcelas estão imunes à tributação do Imposto de Renda, desde que devidamente reconhecidas pela Receita Federal do Brasil. Podem ser pagas ao servidor ou aos dependentes”.¹³⁰

Nesse sentido, o Decreto nº 9.580 de 2018 regulamenta o IR e no seu artigo 35 dispõe sobre o que é isento ou não tributável. Logo, não parece ser um efeito jurídico necessário de toda e qualquer parcela indenizatória o fato de não ser descontado o IR.

Todavia, cabe destacar que o STJ possui três súmulas a respeito do tema, conforme enunciados abaixo:

Súmula 463 - Incide Imposto de Renda sobre os valores percebidos a título de indenização por horas extraordinárias trabalhadas, ainda que decorrentes de acordo coletivo.¹³¹

Súmula 125 - O pagamento de férias não gozadas por necessidade de serviço não está sujeito à incidência do imposto de renda. O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não é produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e também não representa acréscimo patrimonial.¹³²

129 CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário / Paulo de Barros Carvalho** – 18 ed. - São Paulo: Saraiva, 2017. Pág. 205.

130 MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no serviço público.. / Inácio Magalhães Filho**. 2ª Ed. rev. Ampl. Atual. - Belo Horizonte: Forum, 2014. pág 88..

131 BRASIL. STJ. Súmula 463. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

132 *Idem*. Súmula 125. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

Súmula 386 - São isentas de imposto de renda as indenizações de férias proporcionais e o respectivo adicional.¹³³

Assim, verificando os precedentes, “O pagamento em dinheiro das férias não gozadas, porque indeferidas por necessidade do serviço, não é produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e também não representa acréscimo patrimonial, não estando, portanto, sujeitas à incidência do Imposto de Renda”¹³⁴, o “O pagamento de indenização por rompimento de vínculo funcional ou trabalhista, embora represente acréscimo patrimonial, está contemplado pela isenção do art. 6º, V, da Lei n. 7.713/1988”¹³⁵ e [...] “a verba intitulada “Indenização por Horas Trabalhadas” - IHT, paga aos funcionários da Petrobrás, ainda que fundada em acordo coletivo, tem caráter remuneratório e configura acréscimo patrimonial, o que enseja a incidência do Imposto de Renda”¹³⁶

Ao analisá-las verificou-se que, para fins de incidência do IR, o STJ busca identificar, no caso submetido à análise, se há acréscimo patrimonial (pois não havendo não incide o tributo) ou se está contemplada nas isenções tributárias editadas pela União.

3.2.2.3 Exclusão do salário-de-contribuição e dos benefícios previdenciários

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos e das contribuições sociais (art. 195 da CRFB).

Nesse contexto, cabe aos diversos entes federativos a instituição das contribuições sociais cobrada de seus servidores para custeio, em benefício destes, do RPPS (art. 149, § 1º da CRFB, EC nº 41/2003).

133 BRASIL. STJ. Súmula 386. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

134 Revista de Súmulas do STJ. AgRg no Ag n. 46.146-SP (93.0033207-4). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_9_capSumula125.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

135 Revista de Súmulas do STJ. AgRg no Ag n. 1.008.794-SP (2008/0022315-3). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_35_capSumula386.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

136 Revista de Súmulas do STJ. REsp n. 1.049.748-RN (2008/0084908-0) . Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_42_capSumula461-465.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

Assim, diferente do que ocorre com o IR, de competência da União, a contribuição social previdenciária aos RPPS é de competência de cada Ente. No caso em análise, os Municípios podem dispor sobre o seu salário de contribuição e sobre parcelas que se enquadram ou não nesse conceito e que repercutirão nos valores a serem recolhidos e, por consequência, nos benefícios dos agentes públicos segurados.

Todavia, observa-se que a União possui competência para fixar normas gerais sobre direito previdenciário (art. 24, XII, da CRFB). Dessa forma, a Lei 9.717, de 1998, dispõe que os RPPS deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados critérios como o seguinte:

Art. 1º [...]

.....
 X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo;¹³⁷

Para integrar o cálculo dos proventos, deve incidir contribuição previdenciária sobre as parcelas. Nesse sentido, ao instituir parcela indenizatória, o Município renuncia receita ao RPPS e diminui benefícios previdenciários dos agentes segurados. No entanto, como já abordado no início do presente trabalho, quando o agente é vinculado ao RGPS a competência é da União – “celetistas”, ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e agentes políticos sem vínculo com RPPS (art. 11, I, “g” e “h”, da Lei 8.213 de 1991).

Nesse sentido, conforme Fábio Zambitte Ibrahim, “genericamente, a lei determina que o salário-de-contribuição seja composto pela remuneração do segurado (exceto o segurado especial). Como se sabe, as parcelas meramente ressarcitórias ou indenizatórias são excluídas desta base”¹³⁸. A Lei 8.213 de 1991 prevê no seu artigo 28, §9º, parcelas que não integram o salário-de-contribuição no RGPS.

137 Lei 9.717, de 1998

138 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.-22 ed.** Rio de Janeiro: Impetus, 2016. pág.328

Conforme o autor supracitado, o rol elencado pela lei é meramente exemplificativo, em geral, devido à ausência de natureza remuneratória. Conforme ilustra: “um exemplo que pode ser apresentado, apesar de controvertido, é a “quebra de caixa”, que possui um viés preponderantemente indenizatório, visando compensar pequenas diferenças no fechamento de caixa¹³⁹.”

O STJ editou a Súmula 310, de seguinte teor: “O auxílio-creche não integra o salário-de-contribuição”¹⁴⁰, cuja referência normativa é a seguinte:

Art. 389 - Toda empresa é obrigada:

[...]

§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.¹⁴¹

Constata-se que, pelos precedentes que embasam a súmula, a *ratio decidendi* para atribuição do caráter indenizatório é tida pelo não exercício de um direito do trabalhador em decorrência do descumprimento de um dever do empregador pelo dato de não haver “creche” disponível. Por conta disso, não há contribuição previdenciária.

Ainda sobre o assunto, o STJ decidiu, na sistemática dos recursos repetitivos¹⁴², o REsp 1230957/RS, que trata da incidência da contribuição previdenciária sobre o aviso-prévio indenizado, terço de férias tanto gozado quanto indenizado, e sobre os quinze dias que antecedem o auxílio-doença.

Ao analisar o caso, notou-se que houve controvérsia sobre a natureza indenizatória ou não das verbas (como do terço de férias gozadas), mas partiu-se da premissa de que se for considerada indenizatória não incidiria o tributo.

139 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.-22 ed.** Rio de Janeiro: Impetus, 2016 pág. 332

140 Súmula 310., que tem como precedentes o EREsp 413.322-RS (1ª S, 26.03.2003 – DJ 02.06.2003), o REsp 228.815-RS (2ª T, 08.08.2000 – DJ 11.09.2000) e o REsp 365.984-PR (2ª T, 10.09.2002 – DJ 07.10.2002) Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_25_capSumula310.pdf>. Acesso em 03/06/2019.

141 Art. 389, § 1º da CLT.

142 Art. 1036 do CPC/2015.

Nesse sentido, cabe a reprodução do seguinte trecho relativo ao aviso-prévio indenizado:

A despeito da atual moldura legislativa (Lei 9.528/97 e Decreto 6.727/2009), as importâncias pagas a título de indenização, que não correspondam a serviços prestados nem a tempo à disposição do empregador, não ensejam a incidência de contribuição previdenciária.

[...]

Dessarte, não há como se conferir à referida verba o caráter remuneratório pretendido pela Fazenda Nacional, por não retribuir o trabalho, mas sim reparar um dano.

Ressalte-se que, "se o aviso prévio é indenizado, no período que lhe corresponderia o empregado não presta trabalho algum, nem fica à disposição do empregador. Assim, por ser ela estranha à hipótese de incidência, é irrelevante a circunstância de não haver previsão legal de isenção em relação a tal verba".¹⁴³

Logo, quanto ao efeito jurídico de exclusão do salário-de-contribuição, conclui-se que a legislação municipal pode criar parcelas que não incidem contribuição social previdenciária ao seu RPPS; já quanto aos agentes vinculados ao RGPS, a atribuição de natureza indenizatória às verbas excluem-nas do salário de contribuição e, por conseguinte, dos benefícios previdenciários.

3.2.2.4 Exclusão da base de cálculo dos limites de gastos com pessoal

Há disposição constitucional no sentido de que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (art. 169, da CRFB).

Esse limite foi regulamentado pela LRF, de modo que na esfera municipal corresponde 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo, da Receita Corrente Líquida.

No caso dos Municípios, a Receita Corrente Líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzida a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira previdenciária citada no 9º do art. 201 da CRFB (Art 2º, IV, "c" da LRF).

¹⁴³ REsp 1.221.665/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.2.2011.

Todavia, a regulamentação legal exclui as parcelas indenizatórias do cálculo dos limites de despesa com pessoal. Nesse sentido, dispõe a LRF:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.¹⁴⁴

Por consequência, um dos efeitos jurídicos inerente às parcelas indenizatórias é a exclusão da base de cálculo da despesa de pessoal, para fins de verificação do limite de gastos. O entendimento dos Tribunais de Contas é uniforme no sentido de que nesse caso, o conceito de “espécies remuneratórias” é aquele contraposto às parcelas indenizatórias.¹⁴⁵

Essa foi a decisão do TCE-RS, em Consulta formulada pelo Município de Nova Prata a respeito do cômputo da indenização de licença-prêmio no cálculo do referido limite.¹⁴⁶

Desse efeito jurídico surge uma indagação quanto à instituição das parcelas, pois se elas não são computadas no cálculo, questiona-se sobre a possibilidade de criar parcela indenizatória se já atingido o limite de gastos com pessoal do Ente.

144 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

145 Conforme a Informação nº 026 de 2014 da Consultoria Técnica do TCE-RS. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:615619>. Acesso em 1/06/2019.

146 RS. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 007372-02.00/14-3. Relator Marco Peixoto. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20000:46:::NO::P46_CD_DOCUMENTO:2242368>. Acesso em: 1º/06/2019.75

No âmbito gaúcho não foi encontrada resposta, mas essa situação foi enfrentada pelo Município de Pinhalão no Estado do Paraná, onde o Ministério Público de Contas lavrou o Parecer 972 de 2018¹⁴⁷ concluindo que é possível, mas há ressalvas. Salienta-se que as conclusões não partem de questões específicas daquele ente, podendo ser transplantadas como objeto de consideração ao âmbito gaúcho.

Consoante o referido Parecer Ministerial, isso impõe um ônus argumentativo ao gestor ao iniciar o processo legislativo, pois deve ele justificar a decisão, dado o cenário em que ele deverá agir para reduzir despesas com cargos em comissão e funções gratificadas, e até mesmo exonerar servidores de cargo efetivo não estáveis (art.169 da CRFB).

Assim conclui aquele *parquet*:

“Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da consulta, porque satisfeitos seus requisitos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta no sentido da possibilidade de criação de verba indenizatória a servidores públicos, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, condicionada, todavia, à observância do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legalidade remuneratória e dos pressupostos de regularidade disciplinados nos art. 16 e 17 do mesmo diploma legal.”¹⁴⁸

3.2.2.5 Não repercussão nos cálculos das vantagens pecuniárias

Um dos efeitos das verbas indenizatórias é o fato de não serem computadas na base cálculo das vantagens pecuniárias como o terço constitucional de férias e o décimo terceiro salário. Isso ocorre pelo fato de que essas parcelas têm em vista apenas as parcelas remuneratórias, contrapostas às indenizatórias.

147 PARANÁ. Ministério Público de Contas. Parecer 972/2018. Procurador-Geral do MPC Flávio de Azambuja Berti. Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Parecer-972-18.pdf>> Acesso em 1º/06/2019.

148 PARANÁ. Ministério Público de Contas. Parecer 972/2018. Procurador-Geral do MPC Flávio de Azambuja Berti. Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Parecer-972-18.pdf>> Acesso em 1º/06/2019.

Todavia, há legislações que incluem verbas indenizatórias na remuneração do período de férias e na base de cálculo do décimo terceiro como o faz a Lei 2.834/2013 do Município de Feliz nos casos de sobreaviso e horários diferenciados:

Art. 1º Fica instituída a parcela indenizatória, equivalente a 20% (vinte por cento) sobre o vencimento básico do respectivo cargo, aos servidores efetivos que desempenham atividades com horários eventualmente diferenciados, desvinculados do seu regular cumprimento, em regime efetivo de trabalho ou na forma de sobreaviso.

.....
 Art. 3º O regime de sobreaviso terá reflexo remuneratório nas férias e gratificação natalina, proporcionalmente à média percebida nos respectivos períodos aquisitivos.¹⁴⁹

3.2.2.6 Exclusão da regra da irredutibilidade de vencimentos e vedação ao pagamento nos afastamentos do cargo, emprego ou função

A exclusão da regra da irredutibilidade não é propriamente um efeito jurídico da natureza indenizatória das parcelas. Ela se dá por conta da precariedade ou eventualidade no sentido de que ela é devida enquanto há o suporte fático. Caso contrário, é indevida e deve ser cortada, pois ela tem em vista a recomposição patrimonial das situações que as fundamentam conforme já abordado.

Partindo-se da premissa de que as parcelas indenizatórias vinculam-se ao exercício do cargo, quando não há o exercício de fato, a verba é indevida. É comum os estatutos preverem que diversos afastamentos sejam considerados efetivo exercício.

Todavia, um dos efeitos jurídicos decorrentes das características intrínsecas das verbas indenizatórias é a sua suspensão quando verificada a desnecessidade que se dá com a ausência de trabalho.

149 FELIZ. Lei Municipal 2.834, de 18 de novembro de 2013. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:564973>. Acesso em: 01/06/2019.

Há que se ter em vista o suporte fático da parcela indenizatória no caso concreto. No caso das parcelas com fundamento na nutrição para jornada de trabalho como auxílio-refeição, vale-alimentação, vale-supermercado etc., mesmo que haja afastamentos considerados legalmente como efetivo exercício, o pagamento é indevido. O mesmo se dá com afastamentos de cunho disciplinar, como suspensões sem vencimentos.

Durante os afastamentos obrigatórios ou facultativos, bem como quando o fundamento da parcela deixar de existir, ainda que temporariamente, seu pagamento é indevido e não há incidência da regra da irredutibilidade.

4 CONCLUSÃO

No presente estudo, a pesquisa pretendeu abordar o tema das indenizações aos agentes públicos, no sentido de identificar limites ao processo de pagamento das verbas indenizatórias que inicia com a sua criação, passa pelo pagamento e finda com a devida prestação de contas. Partiu-se da análise mais global sobre critérios constitucionais, em especial do regime remuneratório dos agentes públicos, para num segundo momento adentrar na verbas em si.

Constatou-se que há muitas dificuldades de uniformização nesses temas relacionados à remuneração em sentido amplo, dado que a competência para legislar sobre o assunto confere autonomia para criação de nomenclaturas e institutos nos diversos entes. Apurou-se que os temas anexos à discussão das verbas indenizatórias são efetivamente complexos, como o teto remuneratório.

Observou-se que o tema das indenizações é incluído em obras que tratam sobre os estatutos funcionais, pois neles estão positivados em geral um capítulo sobre o tema, embora no próprio decorrer dessas legislações se encontre outras verbas indenizatórias, assim como em leis específicas.

Quanto às próprias parcelas indenizatórias, abordadas na segunda parte da pesquisa, verificou-se a dificuldade de sua conceituação, inclusive por conta de haver poucos trabalhos específicos sobre o assunto como tema central de análise, fato esse que foi uma das propostas do presente Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais desta Egrégia Faculdade.

Em síntese, para criar ou majorar uma despesa indenizatória, os Municípios, por meio do legislador e do gestor público, devem observar as seguintes orientações, que servem de baliza à análise de validade das verbas indenizatórias:

- a) instituir a parcela mediante lei, atentando-se ao complexo de iniciativas que há nesse âmbito, de forma a reger os destinatários, a finalidade da indenização e o valor correspondente;

- b) os destinatários das parcelas podem ser agentes públicos ativos (cargos, funções e empregos), inclusive detentores de mandato eletivo, todavia se deve atentar que a depender do regime jurídico aplicável possa haver diferenças conforme a categoria.
- c) tem de haver uma finalidade que fundamenta a verba, sendo vedada a indenização sem causa;
- d) não é permitido que haja duas parcelas indenizando o mesmo fato ou situação geradora;
- e) ter em vista a proteção patrimonial do agente público, por despesas para o exercício do cargo ou dano sofrido, não podendo ser fundamentada a indenização em despesa pelo próprio exercício em si;
- f) fixar o valor, que pode ser deixado para regulamentação infralegal, devendo ser compatível com a finalidade da indenização, ponderados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e vedação ao enriquecimento sem causa da Administração e do próprio agente;
- g) ter em vista todas as normas do sistema constitucional de pagamento de pessoal, tais como a vedação de efeito cascata, da equiparação e a não incidência da irredutibilidade de vencimentos, pois é indevida quando não houver o suporte fático que a fundamenta;
- h) ponderar, desde a criação até o pagamento e prestação de contas das parcelas, os princípios que regem a Administração Pública como moralidade, razoabilidade, publicidade e impessoalidade, além de outros já referidos;
- i) possuir declaração do ordenador de despesas quanto à compatibilidade com o PPA e a LDO e previsão orçamentária na lei do orçamento ou em créditos adicionais;
- j) instruir os atos que criarem ou aumentarem as referidas despesas com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro trienal previsto na LRF, por tratar-se de despesa de caráter continuado.
- k) demonstrar a origem dos recursos para custeio das verbas.

- l) demonstrar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.
- m) compensar o gasto por meio de aumento permanente de receita ou por redução permanente de despesa.
- n) seguir o procedimento para a realização de despesas públicas para pagamento: os denominados estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento);
- o) atentar a vedações quanto à disposição de numerário a servidor (suprimento de fundos ou adiantamento), como problemas relativos à prestação de contas;
- p) excluí-las do teto remuneratório e da base de cálculo das despesas com pessoal, todavia, estando acima dos limites de gastos de pessoal, há um ônus argumentativo maior ao criar parcelas indenizatórias, pois o contexto será de redução de gastos;
- q) observar as normas federais referentes ao IRRF, não podendo a legislação municipal conceder isenção tributária relativa ao tributo, pois, embora os valores fiquem no Município, conforme a repartição constitucional de receitas, a competência tributária é da União.
- r) excluí-las ou não da base de cálculo de contribuição ao RPPS, mas globalmente há que se ter em vista o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, bem como as normas gerais editadas pela União
- s) excluí-las do salário-de-contribuição dos agentes vinculados ao RGPS;
- t) observar a não repercussão nos cálculos das vantagens pecuniárias como terço constitucional de férias e décimo terceiro;
- u) vedar o seu pagamento nos afastamentos do cargo, emprego ou função, sempre que o motivo da parcela inexistir nesse caso, pois não há que se falar na regra da irredutibilidade;
- v) observar a prestação de contas, a depender do tipo da parcela, pois de algumas como “verba de gabinete” e diárias o próprio beneficiário deve prestar contas ao gestor e de outras há a prestação de contas do ordenador de despesas ao Tribunal de Contas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado** – 24. ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed.-São Paulo, Malheiros, 2015.

BARZOTTO, Luiz Fernando. **Teoria do Direito** -Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2017

GRIZOTTI, Giovani. AGEITOS, Jeferson. **Bom Jesus usou 29% do orçamento do Legislativo em viagens e inscrições para cursos**. Câmara da cidade liderou ranking de despesas com diárias entre cidades gaúchas. G1. 13/05/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/05/13/vereadores-do-rs-gastaram-r-15-milhoes-em-diarias-no-ano-passado-aponta-mpc.ghtml> >. Acesso em: 1º/06/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 942.365-SC, Rel. originário Min. Luiz Fux, Rel. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 26/4/2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=RESP+942.365-SC&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true> > Acesso em: 12/02/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.221.665/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.2.2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34122204&num_registro=201100096836&data=20140318&tipo=5&formato=PDF > Acesso em: 20/06/2019

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.230.957 – RS. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 26/02/2014. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=RESP+1230957&repetitivos=REPETITIVOS&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true> > Acesso em 20/06/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.221.665/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.2.2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Revista de Súmulas do STJ. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_9_capSumula125.pdf > Acesso em: 07/06/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Revista de Súmulas do STJ. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2013_35_capSumula386.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Revista de Súmulas do STJ. REsp n. 1.049.748-RN (2008/0084908-0) . Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2017_42_capSumula461-465.pdf> Acesso em: 07/06/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADIN 2.135/DF. Relator original Ministro Néri da Silveira, atualmente Carmen Lúcia. 02/08/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=70650&caixaBusca=N>>. Acesso em: 07/04/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 663696/MG. Relator Ministro Luiz Fux. 28/02/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=404724>>. Acesso em: 07/04/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 650898/RS. Relator Ministro Marco Aurélio. 01/02/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=334967>> . Acesso em: 07/04/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 1.346 p.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário** / Paulo de Barros Carvalho – 18 ed. - São Paulo: Saraiva, 2017. 572 pág.

CASTRO, José Nilo de; OLIVEIRA, Adílson José Selim de Sales de; LINO, Graziela de Castro. **Diárias de viagens: natureza indenizatória: não incidência do Imposto de Renda e INSS**. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 12, n. 41, p. 149154, jul./set. 2011. Parecer.

CASTRO, José Nilo de; LINO, Graziela de Castro. **Servidores Municipais: necessidade de autorização legislativa específica: fixação de critérios e parâmetros para a concessão do benefício: discricionariedade da Administração: observância ao princípio da razoabilidade: caráter indenizatório: não incorporação à remuneração do servidor: licitação: modalidade pregão**. Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM, Belo Horizonte, ano 11, n. 38, out./dez. 2010. Parecer. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70939>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

CASTRO, José Nilo de; REIS, Luciana Andrade. **Verba de gabinete_ Legalidade condicionada ao caráter eventual da despesa _ Necessidade de comprovação minudente dos gastos e sua destinação.** Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM. Belo Horizonte, n. 23, ano 8 Janeiro / Março 2007 Disponível em:<<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39748> >. Acesso em: 1º/02/2019.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos.** São Paulo> Revista dos Tribunais. EDUC. 1976. 133 pág.

Defasagem na tabela do IR chega a 95,46%. Agência Brasil. EBC. Disponível em:<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/defasagem-na-tabela-do-ir-chega-9546> >. Acesso em: 07/04/2019.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho** / Maurício Godinho Delgado. — 16. ed. rev. e ampl.— São Paulo : LTr, 2017. 1665 pág.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1109 p.

_____. **Servidores Públicos na Constituição Federal** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Fabrício Motta, Luciano Araújo Ferraz – 3ªEd. - São Paulo. Atlas, 2015.

IBRAHIM, FÁBIO ZAMBITTE. **Curso de Direito Previdenciário.**-22 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016. 980 pág.

Informações e legislação sobre as cotas para o exercício da atividade parlamentar. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/cota-para-o-exercicio-da-atividade-parlamentar > Acesso em: 02/06/2019.

JANETE, Alberto. **Verba indenizatória do exercício parlamentar e a sua instituição no âmbito do legislativo municipal.** Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM. Belo Horizonte, n. 23, ano 8 Janeiro / Março 2007 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39748> >. Acesso em: 1º/02/2019.

LIMA, LUIZ HENRIQUE. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões** / Luiz Henrique Lima. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LINO, Graziela de Castro; MACHADO, Rodrigo Silveira Diniz. **Aplicação do teto constitucional no âmbito municipal. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 16, n. 55, p. 27-39, jan./mar. 2015.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: Lições introdutórias** / José Reinaldo de Lima Lopes – 5ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2014. 423 pág.

MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo: Atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais.** - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. 341 pág.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no serviço público** / Inácio Magalhães Filho. 2ª Ed. rev. Ampl. Atual. - Belo Horizonte: Forum, 2014. 352 pág.

_____. **Reflexões acerca do instituto do subsídio.** Fórum Administrativo FA, Belo Horizonte, ano 10, nº 117, nov.2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70205>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Remuneração dos agentes públicos.** / Wallace Paiva Martins Junior – São Paulo: Saraiva, 2009. 245 pág.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. Processo nº 19.903-6/2017. Relator Conselheiro Substituto João Batista de Camargo Júnior. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/199036/ano/2017>>. Acesso em: 1º/06/2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** / Odete Medauar. - 18. ed. rev. Atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. 491 pág.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro** / 16ª Ed. Atualizado por Marcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva- São Paulo, Malheiros, 2006. 810 pág.

MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. – (Série IDP). 1651 pág .

MIRAGEM, Bruno. ZIMMER JUNIOR, Aloísio. **Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul** / Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior. - Rio de Janeiro : Forense, 2010. 903 Pág.

MODESTO Paulo. **Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais.** Boletim de Direito Administrativo. [S.l.], v. 17, n. 7/12, 12/2001.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional / Alexandre de Moraes** 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10 - São Paulo: Atlas, 2011. 2480 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1991. 61 pág.

PARANÁ. Ministério Público de Contas. Parecer 972/2018. Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti. Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Parecer-972-18.pdf>> Acesso em 1º/06/2019.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo / Valdecir Pascoal; Sylvio Motta (Coord.)** 9ªEd. Rev. E atual. - Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2015. 345 Pág.

PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado/ Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino** – 13. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Teto remuneratório do servidor público. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 185, p. 48-54, jul. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Parecer 33 de 2010. César Viterbo Matos Santolim. Processo nº 009025-0200/10-0. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:371968>. Acesso em: 02/06/2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Parecer 36 de 1999. Judith Martins Costa. Processo nº 7720-02.00/99-0. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:340149>. Acesso em: 16/02/2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 007372-02.00/14-3. Relator Conselheiro Marco Peixoto. 1º/10/2014. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20000:46:::NO::P46_CD_DOCUMENTO:2242368>. Acesso em: 1º/06/2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado. RESOLUÇÃO 1.015 de 04 de março de 2015. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1028-2015-aprova-o-regimento-interno-do-tribunal-de-contas-do-estado?origin=instituicao&q=1028> > Acesso em: 1º/06/2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado. ADIN Nº 70034154682, Tribunal Pleno. Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 27/11/2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado. ADIN Nº 70034244293, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 11/06/2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado. Apelação Cível Nº 70047128590, 3ª Câmara Cível. Relator: Hilbert Maximiliano Akihito Obara, Julgado em 28/01/2016.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos Servidores Públicos** / Carmen Lúcia Antunes Rocha – São Paulo: Saraiva, 1999. 528 pág.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União** – Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990 /Daniel Machado da Rocha; Fábio Dutra Lucarelli; Guilherme Pinho Machado – 2ªEd. - Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. 517 pág.

SARLET, Ingo. **Curso de direito constitucional** / Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual. (até a emenda constitucional n. 95, de 15.12.2016). São Paulo: Malheiros, 2017. 936 pag.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

ALMIRANTE TAMANDARÉ DO SUL. Lei Municipal nº 1.909.18, de 05 de junho de 2018. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/almirante-tamandare-do-sul/lei-ordinaria/2018/191/1909/lei-ordinaria-n-1909-2018-concede-abono-salarial-de-carater-indenizatorio-aos-servidores-efetivos-da-sec-municipal-de-saude-participantes-do-programa-nacional-de-melhoria-do-acesso-e-da-qualidade-da-atencao-basica?q=1909> > . Acesso em: 30/05/2019.

ARROIO GRANDE. Lei Municipal nº 2.447/2009. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/arroio-grande/lei-ordinaria/2009/245/2447/lei-ordinaria-n-2447-2009-lei-municipal-n-2447-2009?q=2447> > Acesso em: 29/05/2019.

BARROS CASSAL. Decreto nº 039, de 08 de junho de 2016. Disponível em: <
http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:747214 >
 Acesso em: 02/06/2019.

BOM RETIRO DO SUL. Lei Municipal 4.504 de 2018. Disponível em:
 <https://www.bomretirodosul.rs.gov.br/UPLarquivos/portal_leis_1629_22052018173615.pdf
 > Acesso em: 29/05/2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
 Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em:
 10 jan. 2019.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.
 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm >.
 Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm >. Acesso em:
 20/06/2019.

_____. Decreto 9.580 de 22 de novembro de 2018. Planalto. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9580.htm >. Acesso em:
 02/06/2019.

_____. Decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943. CLT. Disponível
 em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm > . Acesso em:
 03/06/2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Planalto. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 05/03/2019.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Planalto. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm >. Acesso em: 29/05/2019.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Planalto. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm >. Acesso em: 16/02/2019.

_____. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Planalto. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm >. Acesso em: 03/06/2019.

_____. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm >. Acesso em
 05/03/2019.

_____. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Planalto. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm >. Acesso em:
 16/02/2019.

_____. Projeto de Lei nº 3.123 de 2015. Disponível em:<
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=86B9DE1116BF6D3B394E7CB95D0A5F50.proposicoesWebExterno2?codteor=1390663&filename=PL+3123/2015 > Acesso em: 02/06/2019.

_____. Projeto de Lei nº 6.726 de 2016. Disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121442&ord=1>
 > Acesso em: 02/06/2019.

CARLOS BARBOSA. Lei Municipal nº 3.062, de 27 de maio de 2014. Disponível em:
 <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:604638 >
 Acesso em: 02/06/2019.

COTIPORÃ. Lei Municipal 2098/2911. Disponível em:
 <<http://cotipora.rs.gov.br/images/stories/doc/LEI%202.098%20REGIME%20JURDICO%20DOS%20SERVIDORES.pdf> >. Acesso em: 29/05/2019.

DOIS IRMÃOS. Lei nº. 4.203, de 21 de outubro de 2015. Disponível em:<
http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:700949>
 Acesso em: 02/06/2019.

FELIZ. Lei Municipal 2.834, de 18 de novembro de 2013. Disponível em:
 <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:564973 >.
 Acesso em: 01/06/2019.

GETÚLIO VARGAS. Lei Municipal nº 5439, de 2018. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/getulio-vargas/lei-ordinaria/2018/544/5439/lei-ordinaria-n-5439-2018-determina-o-pagamento-de-licenca-premio-na-forma-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=5439> > Acesso em: 30/05/2019.

IJUÍ. Lei nº 4745, de 01 de novembro de 2007. Disponível em:
 <<https://leismunicipais.com.br/a2/rs/i/ijui/lei-ordinaria/2007/475/4745/lei-ordinaria-n-4745-2007-regulamenta-o-art74-da-lei-n-3871-de-19-dezenove-de-novembro-de-2001-fixando-os-valores-das-diarias-dos-servidores-municipais-de-ijui-integrantes-do-sistema-classificado-de-cargos-cargos-em-comissao-magisterio-municipal-estatutario-e-celetista-servidores-regidos-pela-consolidacao-das-leis-do-trabalho-clt-servidores-estatutarios-e-cargos-em-comissao-de-autarquias-municipais-revoga-lei-que-menciona-e-da-outras-providencias?q=LEI%20N%BA%204745%2C%20DE%2001%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202007> >. Acesso em:
 16/02/2019.

IPIRANGA DO SUL. Lei Municipal nº 1379 de 2014. Disponível em:
 <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/ipiranga-do-sul/lei-ordinaria/2014/138/1379/lei-ordinaria-n-1379-2014-dispoe-sobre-a-concessao-de-abono-pecuniario-aos-servidores-publicos-municipais-na-forma-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=1379> > Acesso em
 30/05/2019.

IRAÍ. Lei Municipal nº 3.011, de 07 de março de 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/irai/lei-ordinaria/2018/302/3011/lei-ordinaria-n-3011-2018-institui-verba-especial-viagem-de-natureza-ressarcitoria-e-da-outras-providencias?q=3011> > Acesso em: 30/05/2019.

NICOLAU VERGUEIRO. Lei 433 de 10 de julho de 2002. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4::NO::P4_CD_LEGISLACAO:149880 > Acesso em: 03/06/2019.

PEDRO OSÓRIO. Lei Municipal nº3062/2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pedro-osorio/lei-ordinaria/2017/307/3062/lei-ordinaria-n-3062-2017-regulamenta-a-concessao-de-vale?q=3062> > Acesso em: 30/05/2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar 10.098 de 03 de fevereiro de 1994. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2010098&idNorma=527&tipo=pdf> > Acesso em: 20/01/2019.

_____. Lei Estadual 11.424 de 06 de janeiro de 2000. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2011424&idNorma=266&tipo=pdf> >. Acesso em: 20/06/2019.

RODEIO BONITO. Lei Municipal nº 3963/2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rodeio-bonito/lei-ordinaria/2017/397/3963/lei-ordinaria-n-3963-2017-institui-verba-indenizatoria-para-servicos-em-turno-especial-a-profissional-medica-destinada-ao-municipio-atraves-do-programa-mais-medicos-e-da-outras-providencias?q=3963> > Acesso em: 30/05/2019.

SANTA ROSA. Lei Municipal 5.115 de 2014. Disponível em: <<https://www.camarasantarosa.rs.gov.br/camara/proposicao/Lei-ordinaria/2014/3/0/6939> > Acesso em: 04/06/2019.

SANTANA DA BOA VISTA. Lei Municipal Nº 2.632 de 2 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santana-da-boa-vista/lei-ordinaria/2014/264/2632/lei-ordinaria-n-2632-2014-cria-programa-de-indenizacao-de-licenca-premio-por-ocasio-da-aposentadoria-exoneracao-ou-falecimento-de-servidor-da-outras-providencias?q=2.632+> > Acesso em: 30/05/2019.

SANTO AUGUSTO. Lei Municipal nº 1.690 de 30 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.santoaugusto.rs.gov.br/arquivos-publicacoes-legais/13-arquivo-legislacao_publicacoes_legais.pdf > Acesso em: 04/06/2019.

SÃO PEDRO DO SUL. Lei Municipal nº 2.160 de 07 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-pedro-do-sul/lei-ordinaria/2011/216/2160/lei-ordinaria-n-2160-2011-cria-e-atribui-gratificacao-de-funcao-de-presidente-da-comissao-de-licitacoes-pregoeiro-e-de-membros-da-equipe-de-apoio-de-pregao-e-da-comissao-de-licitacoes-no-ambito-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias?q=2160> > Acesso em 02/06/2019.

SERAFINA CORREA. Lei 3059, de 23 de abril de 2013. Disponível em: <https://sapl.serafinacorrea.rs.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2013/846/846_texto_integral.pdf>. Acesso em: 17/02/2019.

SINIMBU. Lei Ordinária 1574/2016. Disponível em: <https://www.camarasinimbu.rs.gov.br/camara/proposicao/Lei-ordinaria/2016/2/0/1280#lista_texto_proposicao>. Acesso em: 04/06/2019.

VIAMÃO. Lei Municipal nº 4.581 de 2017. Disponível em: <https://viamao.rs.gov.br/portal/leis_decretos/77> Acesso em: 04/06/2019.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

ÁGUA SANTA. LEI Nº 1.113/2010, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-agua-santa-rs>>. Acesso em: 12/12/2018.

AGUDO. LEI COMPLEMENTAR N.º 002/2002. Disponível em: <http://www.agudo.rs.gov.br/_arquivos/lei-complementar-002-2002--1996.pdf>. Acesso em: 18/02/2019.

ALEGRETE. LEI COMPLEMENTAR Nº 18, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2005. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-alegrete-rs>>. Acesso em: 18/02/2019.

BAGÉ. LEI ORDINÁRIA Nº 2294, DE 03 DE JULHO DE 1984. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-bage-rs>>. Acesso em: 18/02/2019.

CACHOEIRINHA. LEI COMPLEMENTAR Nº 03, DE 04 DE JULHO DE 2006. Disponível em: <<http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/legislacao>>. Acesso em: 18/02/2019.

CAXIAS DO SUL. LEI COMPLEMENTAR Nº 3.673 de 24 de junho de 1991. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/upload/itens/docs/_EstatutoServidores.pdf> Acesso em: 18/02/2019.

HULHA NEGRA. LEI MUNICIPAL Nº 2.294/84. Disponível em: <<https://hulhanegra.rs.gov.br/legislacao/id/4/?estatuto-do-servidor.html>>. Acesso em: 18/02/2019.

MORRO REUTER. LEI MUNICIPAL Nº 1.017, DE 31/03/1992. Disponível em:
<<https://www.morroreuter.rs.gov.br/web/imgs/arquivos/regime-juridico-dos-servidores-do-municipio1507555687.pdf>> Acesso em: 18/02/2019.

TUPARENDI. LEI COMPLEMENTAR N.º 002, de 04 DE DEZEMBRO DE 2007.
Disponível em: <<https://www.tuparendi.rs.gov.br/site/conteudos/659-regime-juridico----dos-servidores--publicos-municipais>>. Acesso em: 18/02/2019.

URUGUAIANA. Lei Complementar nº 18 de 11 de Janeiro de 2018. Disponível em:
<<http://uruguaiana.rs.leg.br/institucional/estatuto-dos-funcionarios-publicos-do-municipio-de-uruguaiana>>. Acesso em: 18/02/2019.