



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton

PARECER Nº44, DE 2024

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1144, de 2024, da Comissão Diretora do Senado Federal, que *dispõe sobre regras aplicáveis às vantagens pessoais nominalmente identificáveis dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Quadro de Pessoal do Senado Federal.*

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste Plenário, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, o Projeto de Lei (PL) nº 1.144, de 2024, de autoria da Comissão Diretora do Senado Federal, que *dispõe sobre regras aplicáveis às vantagens pessoais nominalmente identificáveis dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Quadro de Pessoal do Senado Federal.*

O Projeto é constituído por três artigos. O art. 1º, *caput*, convalida os reajustes concedidos às vantagens nominalmente identificáveis (VPNIs) *dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas pelas Leis nºs 11.170, de 2 de setembro de 2005; 12.779, de 28 de dezembro de 2012; 13.302, de 27 de junho*



de 2016; e 14.526, de 9 de janeiro de 2023, inclusive os ainda não implementados, mantidos seus efeitos financeiros para todos os fins.

O § 1º do art. 1º determina que os reajustes que foram concedidos pelas leis mencionadas no *caput* configuram revisão geral, ficando afastada a vedação contida no parágrafo único do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O § 2º, também do art. 1º da proposição, preceitua que os efeitos financeiros dos reajustes concedidos pelas leis mencionadas no *caput* devem integrar o valor da VPNI para todos os efeitos, sendo insuscetíveis de redução, compensação ou absorção.

O art. 2º, *caput*, do PL impõe que a manutenção da VPNI abrange a incorporação de função de direção, chefia ou assessoramento correspondente ao período entre a edição da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, e da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

Nos termos do § 1º do art. 2º, a manutenção da VPNI deve ser *considerada como coisa julgada material para os fins estabelecidos na modulação de efeitos do Acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal nos Embargos Declaratórios nos Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário nº 638.115 - Ceará.*

O § 2º do art. 2º afirma que os efeitos financeiros dos atos administrativos praticados com fundamento no *caput* são preservados para todos os efeitos e são insuscetíveis de redução, compensação ou absorção.

O art. 3º contém a cláusula de vigência da lei que se pretenda aprovar, que será na data de sua publicação.

Na justificação, a Comissão Diretora do Senado Federal esclareceu que os servidores desta casa têm sido prejudicados com mudanças de orientação geral e de interpretação legislativa que resultam na desconsideração de direitos adquiridos e geram insegurança jurídica.

Ainda segundo a justificação, os servidores do Senado Federal têm sofrido revisões em suas remunerações decorrentes de interpretações supervenientes por órgãos de controle. Essas revisões são realizadas com efeitos retroativos:



Em termos práticos, tais interpretações supervenientes causam prejuízos para os servidores, que, de boa-fé, organizaram a sua vida funcional com base nas normas gerais então vigentes e muitos das quais consolidados há décadas, para, somente ao final do percurso laboral, serem surpreendidos com a perda arbitrária de direitos.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A proposição aqui analisada traz regras sobre VPNIs de servidores do Senado Federal.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, entendemos que a matéria veiculada se insere na iniciativa do Senado Federal para a apresentação de projeto de lei que trata da remuneração dos seus servidores. De acordo com a Constituição Federal do Brasil, mais especificamente o artigo 52, inciso XIII, cabe ao próprio Senado Federal a iniciativa de lei sobre o tema tratado no PL 1.144, de 2024.

No tocante ao aspecto material, a proposição também não afronta qualquer dispositivo constitucional, pois não fere cláusulas pétreas e nem apresenta incongruência com princípios gerais estabelecidos na Lei Maior e relacionados com o tema sob estudo, com a ressalva ao § 1º do art. 1º do PL, que será abordado neste parecer.

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende aos pressupostos de novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento legal vigente.

Convém ainda frisar que a técnica legislativa empregada é apropriada, tendo sido observados os ditames das Leis Complementares nos 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

De igual forma, a tramitação do projeto tem respeitado os ditames fixados no Regimento Interno do Senado Federal.



Do ponto de vista do mérito, o PL nos parece conveniente e oportuno.

Como se sabe, as VPNIs se referem a parcelas pecuniárias concedida a servidores públicos que preservam certas rubricas salariais adquiridas em determinadas circunstâncias, mas que posteriormente deixaram de existir. Assim, como no ordenamento jurídico brasileiro não pode haver redução de remuneração não só de servidores públicos, mas de qualquer trabalhador, a parcela que foi extinta por lei será recebida como VPNI.

A VPNI é mecanismo destinado a garantir a segurança financeira e a equidade para os servidores públicos, permitindo que eles não percam benefícios adquiridos em decorrência de mudanças na estrutura de remuneração.

Portanto, a VPNI surge em situações em que a estrutura de remuneração do servidor público passa por alteração legislativa que extingue alguma gratificação, benefício, ou rubrica remuneratória.

O PL nº 1.144, de 2024, trata das VPNIs referentes à incorporação de quintos.

Os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994, garantiam a incorporação de um quinto da remuneração decorrente do exercício a cada ano de função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão. Assim, a cada doze meses de efetivo exercício da função de confiança ou de cargo em comissão, o servidor incorporava um quinto da remuneração correspondente.

Acontece que esse direito foi extinto pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Os valores dos quintos já incorporados pelos servidores foram transformados em VPNI.

Nos termos do que dispõe o parágrafo único do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, essas VPNIs não devem ser reajustadas, salvo se a atualização do valor for decorrente de revisão geral de remuneração de servidores públicos federais.

Dessa forma, o valor da VPNI só é atualizado quando há revisão geral de remuneração de servidores públicos. Outras formas de reajuste de



remuneração, tais como reestruturação de carreiras, não têm o efeito de modificar o valor da VPNI.

A revisão geral é um direito previsto no art. 37, X, da Constituição Federal aos servidores públicos. Essa revisão objetiva promover a reposição de perdas financeiras provocadas pela desvalorização da moeda, decorrente de efeitos inflacionários. O percentual de reajuste deve ser aplicado indistintamente para todos os servidores do quadro de pessoal do mesmo poder.

As Leis nºs 11.170, de 2 de setembro de 2005; 12.779, de 28 de dezembro de 2012; 13.302, de 27 de junho de 2016; e 14.526, de 9 de janeiro de 2023, promoveram aumentos na remuneração dos servidores do Senado Federal.

Acontece que essas leis não esclareciam se os reajustes eram ou não promovidos a título de revisão geral. Caso se entenda que as mencionadas leis são revisão geral, as VPNIs devem ser reajustadas por força do que dispõe o parágrafo único do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 1990. Caso contrário, as VPNIs decorrentes de incorporação de quintos não devem sofrer reajuste em razão dessas leis.

Essa situação tem gerado insegurança jurídica.

Isso porque a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era no sentido de que os reajustes promovidos na remuneração dos servidores do Senado Federal pelas mencionadas leis se tratavam de revisão geral e, portanto, tinham o efeito de reajuste dos valores das VPNIs.

Acontece que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3543, em julgamento finalizado em 21 de maio de 2021, e na ADI nº 3538, em julgamento finalizado em 10 de novembro de 2020, decidiu que a revisão geral de remuneração decorre de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Assim, considerando a decisão do STF, as leis aqui analisadas que reajustaram remuneração de servidores do Senado Federal não poderiam ser consideradas como revisão geral, porquanto não tiveram a iniciativa legislativa do Presidente da República.



O TCU, portanto, reviu seu entendimento no Acórdão nº 2.718, de 2022, em decisão preferida no dia 07 de dezembro de 2022.

O único dispositivo do PL que julgamos inadequado é o § 1º do seu art. 1º.

Esse dispositivo contém comando oposto ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, que firmou sua jurisprudência no sentido de que apenas lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo pode veicular revisão geral.

Portanto, entendemos ser tecnicamente inapropriado afirmar que as Leis mencionadas no *caput* do art. 1º do PL devem ser consideradas como revisão geral, porque a rigor não o são.

Além disso, esse dispositivo é desnecessário para a obtenção do fim pretendido, que é a manutenção dos reajustes nas VPNIs dos servidores do Senado Federal. Estamos, pois, apresentando emenda para aperfeiçoar essa parte do projeto.

Quanto aos demais dispositivos da proposição, não enxergamos vícios de constitucionalidade.

Há outra questão sensível sobre o tema de incorporação de quintos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 638.115, decidiu serem inconstitucionais as incorporações de quintos entre abril de 1998 e setembro de 2001, ressalvadas as decisões judiciais transitadas em julgado. Essas incorporações protegidas por decisões judiciais, ainda segundo o Supremo, devem ser mantidas como VPNIs até que sejam absorvidas por reajustes futuros.

Essa decisão do STF gera situações que ofendem a equidade que deve guiar o estatuto dos servidores públicos. Isso porque aqueles servidores que ingressaram na Justiça tiveram convalidadas as incorporações recebidas entre abril de 1998 e setembro de 2001. Já os servidores que estavam em idêntica situação, mas que não ingressaram com demandas judiciais, não podem incorporar os quintos desse período.



É preciso, pois, superar essa injustiça, o que é realizado pelo PL nº 1.144, de 2024, aqui analisado.

Concluimos, assim, que a proposição é formal e materialmente constitucional, bem como que seu mérito é conveniente e oportuno, com a ressalva ao § 1º de seu art. 1º.

Há, todavia, um aspecto que comporta aperfeiçoamento no projeto.

Questões relacionadas ao mesmo tema não foram contempladas na redação original da proposição, mantendo, por isso, situações de grave injustiça e insegurança, trazendo iniquidades a diversos agentes que se encontram em semelhante situação.

Atualmente, há insegurança jurídica quanto à aplicação do art. 16 da Lei nº 12.300, de 28 de junho de 2010. Esse dispositivo trata de funções comissionadas vinculadas à investidura, inerentes a cargos efetivos, condicionadas ao efetivo exercício em lotações específicas, de produtividade ou assemelhadas.

Ocorre que há necessidade de preservar atos já praticados de forma a não perdurar insegurança jurídica, razão pela qual, a emenda que ora apresentamos não acarreta aumento de despesas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, da aprovação do PL nº 1.144, de 2024, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – PLENÁRIO

Dê-se a seguinte redação ao § 1º do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.144, de 2024:

“Art. 1º



§ 1º Fica afastada a vedação contida no parágrafo único do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no que for contrário ao disposto nesta Lei, e preservados os atos administrativos praticados.

.....”

EMENDA Nº 2 – PLENÁRIO

Acrescentem-se os arts. 3º e 4º ao Projeto de Lei nº 1.144, de 2024, renumerando-se os demais, nos seguintes termos:

“**Art. 3º** Ficam mantidos os efeitos dos atos administrativos praticados com fundamento nas normas a que se refere o art. 16 da Lei nº 12.300, de 28 de julho de 2010, inclusive os derivados do art. 62 da Lei 8.112, de 1990, até a data desta Lei.

Parágrafo único. A partir da publicação desta Lei, as vantagens pessoais decorrentes dos atos mencionados no caput ficam transformadas em parcelas compensatórias a serem absorvidas pelos reajustes remuneratórios decorrentes de leis posteriores.

Art. 4º Fica reconhecido que o art. 16 da Lei nº 12.300, de 2010, convalidou todos os atos administrativos até então praticados em relação às vantagens pessoais nominalmente identificáveis.

.....”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

