

Empresa estatal = Limites de remuneração. Natureza e exclusão da verba de representação.

## PARECER

3

## I - DA CONSULTA

1. Tendo em vista a recente Lei nº 8.852, de 4 do corrente mês, o Superintendente Jurídico desta empresa (CVRD) formulou-nos as seguintes perguntas:

"a) as parcelas de natureza indenizatória, como verba de representação, continuam excluídas do limite de remuneração?"

b) é correto o entendimento de que os valores a serem comparados com 90% da remuneração de Ministro de Estado são apenas os vinculados ao cargo, ficando, pois, excluídos deste teto as parcelas de natureza pessoal ou indenizatória?"

## II - DA LEI 8.852/94

2. Uma das principais finalidades dessa lei, na qual se converteu a Medida Provisória nº 409 deste ano, foi a de estabelecer limites à retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos poderes da União (art. 1º, caput). Aplica-se, portanto, a esta empresa, que integra a administração indireta do Poder Executivo Federal.

3. Na esfera desse Poder, o maior valor de vencimentos corresponderá a "90% (noventa por cento) da remuneração devida a Ministro de Estado" (art. 2º);

e, em qualquer dos três poderes, o limite máximo de remuneração corresponderá "aos valores percebidos, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal" (art. 3º).

4. As expressões "vencimentos" e "remuneração" não foram empregadas como sinônimos, mas com a significação que a lei acertadamente lhes deu. Assim, no que concerne ao objeto da consulta em foco, cumpre registrar que o seu art. 1º define:

"I - como vencimento básico:

.....  
c) o salário básico estipulado em planos ou tabelas de retribuição ou nos contratos de trabalho, acordos ou dissídios coletivos, para

JF

os empregados de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias, controladas ou coligadas, ou de quaisquer empresas ou entidades de cujo capital ou patrimônio o poder público tenha o controle direto ou indireto, inclusive em virtude de incorporação ao patrimônio público:

II - como vencimentos, a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação;

III - como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas:

- a) diárias;
- b) ajuda de custo em razão de mudança de sede ou indenização de transporte;
- c) auxílio-fardamento;
- d) gratificação de compensação orgânica, a que se refere o art. 18 da Lei nº 8.237, de 1991;
- e) salário-família;
- f) gratificação ou adicional natalino, ou décimo-terceiro salário;
- g) abono pecuniário resultante da conversão de até 1/3 (um terço) das férias;
- h) adicional ou auxílio natalidade;
- i) adicional ou auxílio funeral;
- j) adicional de férias, até o limite de 1 / 3 sobre a retribuição habitual;
- l) adicional pela prestação de serviço extraordinário, para atender situações excepcionais e temporárias, obedecidos os limites de duração previstos em lei, contratos, regulamentos, convenções, acordos ou dissídios coletivos e desde que o valor pago não exceda em mais de 50% (cinquenta por cento) o estipulado para a hora de trabalho na jornada normal;
- m) adicional noturno, enquanto o serviço permanecer sendo prestado em horário que fundamente sua concessão;
- n) adicional por tempo de serviço;
- o) conversão de licença-prêmio em pecúnia facultada para os empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista por ato normativo, estatutário ou regulamentar anterior a 1º de fevereiro de 1994;
- p) adicional de insalubridade, de

II

periculosidade ou pelo exercício de atividades penosas percebido durante o período em que o beneficiário estiver sujeito às condições ou aos riscos que deram causa à sua concessão;

q) hora repouso e alimentação e adicional de sobreaviso, a que se referem, respectivamente, o inciso II do art. 3º e o inciso II do art. 6º da Lei nº 5.811, de 11 de outubro de 1972".

E o § 1º deste artigo irradia luz para a resposta ao quesito a da consulta, ao enfatizar que

"O disposto no inciso III abrange adiantamentos desprovidos de natureza indenizatória".

5. Em face do estatuído no art. 5º,

"no âmbito do Poder Executivo....os responsáveis pela direção ou presidência de entidade integrante da administração federal indireta....adotarão as medidas indispensáveis à adequação das situações que se encontrem em desacordo com o disposto nos arts. 2º e 3º, procedendo:

I - ao ajuste dos planos ou tabelas de retribuição a que se refere a alínea "e" do inciso I do art. 1º, ou das normas que disciplinam a concessão de vantagem permanente relativa ao cargo, emprego, posto ou graduação";

II - (VETADO)

III - à redução das remunerações ou proventos de aposentadoria que ultrapassem o limite estabelecido no art. 3º, atendendo-se ao que determinam o caput do art. 37 da Constituição Federal e o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

6. O inciso vetado transformava as parcelas excedentes do percentual do art. 2º, até o limite do art. 3º, em vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita aos mesmos percentuais de reajuste e antecipações de vencimentos, soldo ou salário básico. E, para tal fim, as razões de veto invocaram a regra do art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

7. No que tange à eventual redução salarial, peço venia para ressaltar o meu ponto de vista pessoal, por entender que o precitado art. 17 não se refere a salários, que são pertinentes à relação de emprego privado, mas a vencimentos, remuneração, vantagens, adicionais e proventos de aposentadoria no âmbito do serviço público. Daí por que, a nosso ver, no plano das empresas privadas não foi excepcionada, ainda que transitoriamente, a

JF

eficácia jurídica do preceituado no art. 7º, inciso VI, da Carta Magna, que assegura "a irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo". Esta garantia se aplica aos empregados das sociedades de economia mista, ex-vi do que reza o § 1º do art. 173 da Constituição.

### III - DA VERBA DE REPRESENTAÇÃO

8. Os conceitos de vencimento básico, inclusive salário básico, de vencimentos e de remuneração adotadas pela Lei nº 8.852 e, bem assim, a exclusão do cálculo da retribuição pecuniária, cujos limites fixa, das diárias e ajudas de custo, dos auxílios natalinos, funeral e fardamento e de outros pagamentos sem caráter retributivo do trabalho prestado, revelam que o legislador respeitou o princípio segundo o qual vencimentos, soldo, remuneração ou salário do servidor público, civil ou militar e do empregado que se dedica a atividades privadas são devidas pelo trabalho e não para o trabalho.
9. Esse princípio decorre tanto da Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Cf. arts. 40, 41, 51, 53, 58 e 60) e da Lei nº 8.237, de 1991, que define o soldo devido aos militares (art. 6º), como da Consolidação das Leis do Trabalho (arts. 457 e 458) e legislação complementar (art. 9º da Lei nº 4.266/63, sobre salário-família; art. 3º da Lei nº 6.321/76, sobre programas de alimentação do trabalhador; art. 3º da Lei nº 7.418/85, sobre vale-transporte).
10. Mas a Lei nº 8.852, que ora analisamos, foi prudente ao estabelecer a regra, já transcrita no item 6 deste parecer, constante do § 1º do seu art. 1º, evidenciando, por lógica interpretação, que os adiantamentos e outras prestações de natureza indenizatória não são computáveis no conceito de remuneração. Manteve, assim, a acertada orientação adotada pelo Decreto Lei nº 2.355, de 1987, que excluiu do rol dos títulos computáveis, para efeito do limite então fixado de oitenta salários de referência, aqueles que tinham caráter indenizatório e não retributivos dos serviços prestados.
11. Convém sublinhar que esse parágrafo aludiu, com muita juridicidade, a "adiantamentos", porque, na relação de emprego público e na execução dos contratos de trabalho, as prestações de caráter indenizatório não se restringem ao ressarcimento de dano, pois alcançam as verbas estimadas a priori para atendimento de despesas resultantes do exercício do cargo e as calculadas a posteriori para o reembolso dessas despesas. Aliás, a lei do regime único do servidor público explicitou esse conceito (art. 51 da Lei nº 8.112/90).
12. Como escrevemos alhures, do sistema legal aplicável às sociedades de economia mista deduzem-se duas regras fundamentais:
- a) se a prestação for concedida pela

#

execução dos serviços ajustados no contrato de trabalho, ela terá caráter retributivo e, por conseguinte, natureza salarial;

b) se a prestação for concedida para que o empregado possa bem cumprir suas obrigações contratuais, ela não terá aquele caráter, não podendo classificar-se como salário.

13. Ao explicar essa distinção largamente acolhida pelo Direito comparado, o renomado EFRÉN CÓRDOVA denominou de

"prestações habilitadoras as que têm por objeto tornar possível ou facilitar a execução do trabalho tais como gastos de representação, subsídios de transporte e ferramentas de trabalho" ("Las formas indirectas de remuneración y los beneficios extrasalariales", in "El Salário", Montevideo, Ed. Jur. M. Fernandez, 1987, vol. II, pág. 259).

14. Por conseguinte, a verba, ou gratificação de representação, quando visa, formal e faticamente, a atender, no interesse do empregador, a gastos pertinentes ao exercício de determinados cargos, não deve ser considerada como remuneração do empregado.

15. Se é verdade que, no serviço público, sua utilização foi desvirtuada, não menos certo é que essa anomalia não é suficiente para modificar-lhe a natureza jurídica. Destarte, na atividade privada, a verba ou gratificação de representação conservará o seu caráter não remuneratório, desde que se não configure simulação com o fim de encobrir uma real contraprestação do serviço prestado pelo empregado.

16. Aliás, a natureza jurídica dessa prestação e o seu desvirtuamento no serviço público foram objeto de pronunciamento da douta Consultoria Geral da República, que, merece transcrição. Depois de mostrar que a representação mensal constitui gratificação de natureza indenizatória e como tal foi instituída em favor dos exercentes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS), o referido parecer acentuou:

"De fato, a teor do § 1 do artigo 3º do Decreto-lei nº 1.445/76, a representação mensal em apreço foi instituída com caráter indenizatório, como gratificação, logo, sem aderir ao vencimento, via de consequência inconsiderada para efeito de cálculo de qualquer vantagem, indenização, desconto previdenciário ou proventos de aposentadoria. E assim expressamente dispõe o aludido § 1º. Sucede, porém, que esse perfil jurídico não suportou as pressões e, com o tempo, desfigurou-se. Assim, por exemplo, o Decreto-lei nº 1.746, de 27.12.79, baixado para alterar a Lei nº 6.732, de 04.12.79, e dar outras providências, dando-as, em seu artigo 2º, determinou fosse considerada a representação mensal instituída pelo Decreto-lei nº 1.445/76, na aplicação

JF

da citada Lei nº 6.732/79, passando assim a integrar os proventos da inatividade. n) E o Decreto-lei 73, de 03.03.80, à vista do disposto no mencionado artigo 2º do Decreto-lei nº 1.746/79, estabeleceu que, desde janeiro de 1980, passou a ser devida a contribuição previdenciária sobre o valor da representação mensal tantas vezes mencionada". (DOU de 10.12.87, pág. 21.297).

17. No mesmo sentido pronunciaram-se os egrégios Tribunal Federal de Recursos (transformado no Superior Tribunal de Justiça), Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal de Contas da União:

"A verba de representação não tem, seguramente, natureza remuneratória, mas índole exclusivamente indenizatória, estimada pelos dispêndios do servidor no desempenho de suas funções". (TFR, 3a. T., Proc. A-MS-96.334-CE; Rel. Min. Laquer Scartezini; "Repertório de Jurisprudência Trabalhista de João de Lima Teixeira Filho, vol. IV, pág. 274);

"Não integra o salário a verba de representação que seja ressarcimento de despesas úteis feitas pelo empregado, cuja função exige relações públicas e convívio social" (TST, 2a., T., Ac. nº 2.669/79; Proc. RR-1.772/79; Rel. Min. BARATA SILVA; "Repertório" cit., vol. I, pág. 487. Idem, da 3ª Turma, no Proc. RR-2.689/81, Rel. REZENDE PUECH, "Repertório" cit., vol. II, pág. 536);

"Trata-se de verba destinada à cobertura de gastos com o aparato inerente a um cargo de direção. Na esfera da Administração Indireta, este Tribunal tem aceito tais despesas, desde que devidamente disciplinadas em regulamento interno de forma a evitar possível desvirtuamento de sua finalidade". (TCU, sessão plenária de 22.03.89, Proc. 003.705/89-5, Rel. Min. CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA; DOU de 21.04.89, pág. 6133).

18. Esteiada no Parecer CT-03/89, que elaboramos na oportunidade e no qual revelamos a orientação doutrinária e jurisprudencial que ora reproduzimos, a Administração Superior da CVRD instituiu a verba de representação em favor dos superintendentes; e, por via de consequência, ela se estende aos diretores que, na forma da lei, optarem pelo mais alto salário percebido por empregado da empresa.

19. Para verificar-se que a verba de representação, in casu, visa, formal e faticamente, ao atendimento, no interesse do empregador, de despesas requeridas para o conveniente desempenho do alto cargo de Superintendente, cumpre assinalar que a estrutura orgânica da empresa se divide em Superintendências, as quais se subdividem, respetivamente, em gerências gerais, departamentos e divisões. O Superintendente exerce, portanto, por delegação da Diretoria, o poder de comando da empresa no tocante ao setor que lhe corresponde.

20. Demais disto, porque não possui natureza salarial, a verba de representação não é paga nas férias e licenças, nem é computada no 13º salário e no cálculo das contribuições da Previdência Social, do FGTS e da VALIA, o que significa que não se reflete nos proventos da aposentadoria.

21. Sendo assim, impossível, a nosso ver, vislumbrar-se simulação no pagamento da verba de representação em tela, limitada, como se vê, a casos que a justificam, desde que esta prestação objetive realmente atender, no interesse da empresa, a despesas necessárias ao desempenho das respectivas funções. Daí por que somos de parecer que ela não deve ser computada para o cálculo da remuneração de que trata o inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852.

#### IV - DAS PARCELAS COMPONENTES DOS VENCIMENTOS

22. O art. 1º da lei em apreço é explícito ao preceituar que a retribuição pecuniária de que cogita compreende

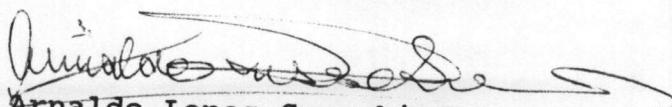
"I - como vencimentos, a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação;"

E o art. 2º prescreve que, no Poder Executivo, "o maior valor de vencimentos" não poderá ultrapassar a 90% da remuneração devida a Ministro de Estado.

23. Destarte, não pode haver dúvidas ou entre-dúvidas de que as parcelas de natureza pessoal ou indenizatória não compõem os "vencimentos" que a precitada lei limitou a 90% da remuneração em espécie do Ministro de Estado.

S.M.J., é o nosso parecer,

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 1944



Arnaldo Lopes Sussekind

Consultor Jurídico Trabalhista