



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador ACIR GURGACZ

PARECER N^º , DE 2017

SF/17933.72099-60

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016, do Senador Dário Berger, que *altera o § 9º do art. 37 da Constituição Federal, para submeter a remuneração paga por empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias aos limites constitucionais impostos à Administração Pública direta.*

Relator: Senador **ACIR GURGACZ**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com fundamento no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 58, de 2016, do Senador Dário Berger, que *altera o § 9º do art. 37 da Constituição Federal, para submeter a remuneração paga por empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias aos limites constitucionais impostos à Administração Pública direta.*

A PEC nº 58 de 2016, é composta por dois artigos.

O art. 1º propõe a alteração do § 9º do art. 37 da Constituição Federal (CF), para prever a aplicação do disposto no inciso XI do art. 37 às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

O art. 2º veicula a cláusula de vigência imediata, a contar de sua publicação, da Emenda Constitucional em que eventualmente for transformada a proposição sob análise.

Extraímos da justificação da PEC nº 58, de 2016, os seguintes trechos que lastreiam a posição dos autores:

Temos para nós que os tempos que correm são de extrema escassez dessas verbas públicas, a impor o uso de todos os instrumentos possíveis para o seu resguardo. **Não é aceitável, assim, que as empresas públicas e sociedades de economia mista, que recebem fatias dessas verbas, tenham a sua política remuneratória inteiramente desatrelada tanto da realidade de mercado quanto da que impera em todos os níveis do Poder Público, mormente se considerarmos que muitas delas, no âmbito federal, operam em áreas total ou parcialmente monopolizadas.** A cultura da inesgotabilidade dos recursos públicos empurrou a gestão administrativa dessas entidades aos limites da irresponsabilidade remuneratória, permitindo a captura da estrutura por poderosas corporações de empregados, transformando os meios em fins, em inaceitável inversão de valores e finalidades. **Cumpre enfatizar, por oportuno, que a Constituição Federal, na redação anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, já impunha a sujeição do pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto constitucional de remuneração do funcionalismo público, como expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (...).** O que se pretende aqui, então, é retomar essa disciplina. **A proposição que estamos apresentando pretende dar um paradeiro a esse estado de coisas, sujeitando tais entidades aos limites remuneratórios impostos constitucionalmente aos servidores públicos.** (grifamos)

Em 1º de junho de 2017, tive a honra de ser designado relator da matéria no âmbito da CCJ.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito da proposição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 58, de 2016, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores de que trata o inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstam o emendamento do texto constitucional previstas no § 1º do art. 60, visto que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Da mesma forma, a matéria constante da PEC nº 58, de 2016, não constou de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa.

Ainda no âmbito do juízo da constitucionalidade formal da matéria, há que se saudar a escolha de proposta de emenda à Constituição como espécie legislativa adequada a enfrentar o tema dos limites remuneratórios dos agentes públicos, eis que busca ampliar o espectro de abrangência do chamado “teto constitucional”, previsto no inciso XI do art. 37 da CF, para alcançar **todas** as empresa públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, mediante alteração do § 9º do mesmo artigo, para suprimir cláusula restritiva que apenas admitia a incidência do teto quando as referidas estatais recebessem recursos do ente federado correspondente (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. Somente a alteração do texto constitucional é capaz de tornar efetiva a pretensão dos autores.

A proposição não contém dispositivos que tendam a abolir alguma das cláusulas pétreas de nossa Constituição, relacionadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Entendemos, também, inexistir qualquer reparo no que tange à constitucionalidade material e mérito da proposição. É que a PEC nº 58, de 2016, intenciona tornar mais razoável o manejo de recursos públicos em uma conjuntura de crise econômica e de escassez geral de recursos.

Todas as áreas de atuação do Estado têm sofrido com essa crise que afeta a arrecadação de forma significativa e que gera, por consequência, severas restrições na prestação de serviços públicos essenciais com evidentes prejuízos à população em geral.

São notórios os esforços conjuntos dos entes federados para a superação dessa situação, com destaque para a atuação do Poder Executivo federal e do Congresso Nacional, em especial, para as recentes medidas de caráter legislativo e administrativo adotadas.

Referimo-nos, por exemplo, à aprovação, em curto espaço de tempo, da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal e impõe sistemática diferenciada e realista na alocação dos recursos orçamentários.

Lembramos, ainda, dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial do Extrateto (CTETO), criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal (ATS) nº 24, de 2016, com a finalidade de analisar a efetividade do limite remuneratório imposto pelo teto constitucional aos agentes públicos e com a finalidade de vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios.

Constatamos, então, que a população, os órgãos e entidades da administração pública, os servidores da administração direta, autárquica e fundacional, os Poderes Executivos e Legislativos de todos os níveis da federação têm contribuído para a tentativa de superação desse momento difícil pelo qual passamos.

Nesse sentido, não nos parece razoável que os empregados e dirigentes das sociedades de economia mista, empresas públicas e suas subsidiárias sejam os únicos a não serem convocados para esse grande esforço nacional.

A Constituição Federal fixa, de forma expressa e contundente, no *caput* de seu art. 37, os princípios que devem nortear a atuação dos órgãos e entidades da administração pública de todos os Poderes e de todos os níveis da federação. Destacamos, entre esses princípios estruturantes, os princípios da moralidade pública, em sua dimensão ampla, e o princípio da eficiência.

Não há moralidade pública quando se constata que os escassos recursos públicos que faltam na prestação de serviços públicos essenciais estão sendo carreados, em valores muito superiores às remunerações de mercado, para o pagamento de salários de dirigentes de estatais.

Não será eficiente a administração pública que não conseguir obter os melhores resultados possíveis com os escassos recursos disponíveis. É inadmissível, pois, que nessa equação, não seja considerada a necessidade de se estabelecer limites remuneratórios a todas as estatais.

Os autores foram muito felizes ao apontar que o Supremo Tribunal Federal entendia ser possível submeter, no âmbito do texto constitucional original – antes do acréscimo do § 9º ao art. 37 da CF pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998 –, todas as estatais, e não só as chamadas dependentes, a um regime de limitação das remunerações. Para a Suprema Corte, inexistiam óbices de ordem constitucional, lógicos ou sistemáticos, a essa compreensão (ver nesse sentido o que decidido no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 647.430, citado na justificação da proposição).

Trata-se, pois, neste momento, de adequar a redação do § 9º do art. 37 da CF aos novos tempos de absoluta escassez de recursos públicos, para estender a aplicação do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF a todas as estatais e suas subsidiárias, na linha do entendimento fixado pelo STF na interpretação do texto original da Constituição.

Cabe consignar, por fim, a inexistência de vícios quanto à técnica legislativa empregada e o preciso cumprimento das normas regimentais aplicáveis à espécie.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 58, de 2016, e, no mérito, votamos por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ACIR GURGACZ**
Relator



SF/17933.72999-60