



## PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016, do Senador Dário Berger e outros, 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*; e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2019, da Senadora Soraya Thronicke e outros, que *altera o § 9º do art. 37 da Constituição Federal, para submeter ao teto remuneratório as entidades privadas sem fins lucrativos mantidas com contribuições parafiscais ou que recebam recursos públicos para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral*.

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

### 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, primeiro signatário o 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*.



SF/20476.39602-81



Tramita em conjunto com a referida PEC, a Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2019, primeira signatária a Senadora Soraya Thronicke, que *altera o § 9º do art. 37 da Constituição Federal, para submeter ao teto remuneratório as entidades privadas sem fins lucrativos mantidas com contribuições parafiscais ou que recebam recursos públicos para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.*

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 — que dispõe sobre limites remuneratórios na administração pública — às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias. O **art. 2º** veicula a vigência imediata da Emenda Constitucional em que eventualmente for transformada a proposição sob análise.

A PEC nº 71, de 2019, também é composta por dois artigos. O **art. 1º** propõe nova redação ao § 9º do art. 37 da CF, para estabelecer que o disposto no inciso XI do art. 37 seja aplicado *às entidades sem fins lucrativos mantidas com as contribuições de que tratam os arts. 149 e 240 ou que, no âmbito de contrato de gestão, convênio ou instrumento congêneres, recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral prevalecendo como limite remuneratório o de maior valor, no caso de recebimento de recursos de mais de um ente federado* (inciso II). O **art. 2º** veicula a cláusula de vigência da Emenda Constitucional que resultar da aprovação desta PEC, a contar da data da publicação.



SF/20476.39602-81



Extraímos da justificção da PEC nº 58, de 2016, o seguinte trecho que lastreia 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.

Por sua vez, o argumento fundamental manejado pelos autores da PEC nº 71, de 2019, diz respeito à necessidade de tratamento isonômico, na aplicação do teto remuneratório, aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e as entidades do Sistema “S” que se beneficiam de recursos obrigatórios e de pessoas jurídicas de direito privado que recebem recursos voluntários por intermédio de convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres.

As proposições tramitam em conjunto em razão da aprovação do Requerimento nº 980, de 2019.

Não foram apresentadas emendas às propostas.

## II – ANÁLISE

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



SF/20476.39602-81



No que concerne à admissibilidade das propostas, cumpre salientar que ambas observam 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 das propostas não constou de outra PEC rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa, nos precisos termos do art. 60, § 5º, da CF.

A análise de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição passa pela aferição da observância das cláusulas imodificáveis de nossa Constituição, elencadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Passamos, objetivamente, ao ponto que nos parece central neste debate constitucional.

A PEC nº 58, de 2016, objetiva 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, existente na parte final do dispositivo, que apenas admite a incidência do teto quando as referidas estatais recebem recursos do ente federado correspondente para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.





Seus autores alegam que o Supremo Tribunal Federal (STF) 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 apenas as chamadas dependentes, a um regime de limitação das remunerações.

Esse entendimento dos autores, que consta da justificação, teria sido extraído do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 647.430 pelo STF.

Registramos, inicialmente, entendimento diverso quanto ao posicionamento do STF no julgamento desse Agravo Regimental. Em nossa interpretação, a leitura da ementa e da íntegra do acórdão mencionado nos permite compreender que o STF admitia a imposição de limites remuneratórios apenas às estatais dependentes, que recebiam recursos públicos para pagamento de pessoal e custeio, antes da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, que fez inserir o § 9º ao art. 37 da CF.

Em outras palavras, na inexistência de norma expressa no texto constitucional, o STF já se posicionava pela imposição de limites remuneratórios **apenas às estatais dependentes**. A EC nº 19, de 1998, apenas incluiu o entendimento jurisprudencial no texto constitucional. É o que se depreende da leitura do seguinte trecho do voto vitorioso do Relator, Ministro Dias Toffoli: “**a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a limitação remuneratória estabelecida pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal aplica-se também aos empregados das empresas públicas e das sociedades de economia mista, mesmo antes da entrada em vigor da EC nº 19/98. (...)**”.





Anote-se, ainda, que, no debate travado durante esse julgamento, os eminentes Ministros Rosa Weber e Luiz Fux consignaram que “a CEDAE receberia **recursos públicos**, o que reforçaria o entendimento de que seria **aplicável a seus empregados o teto remuneratório** previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal”.

Dito isso, entendemos oportuno trazer ao debate a seguinte consideração: não parece ser razoável impor às sociedades de economia mista, empresas públicas e suas subsidiárias não dependentes o mesmo limite remuneratório imposto aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, pelo simples fato de que as estatais não dependentes — pessoas jurídicas de direito privado — não recebem recursos dos respectivos tesouros (federal, estadual, distrital ou municipal) para o pagamento de pessoal ou custeio. Os recursos utilizados são gerados por essas entidades de forma autônoma.

Além do princípio isonômico genérico, previsto no *caput* de seu art. 5º, a Constituição estabelece, em seu art. 173, que nos casos excepcionais em que se admita a atuação direta do Estado na atividade econômica, ela se fará em situação de igualdade com as demais pessoas jurídicas de direito privado:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

.....



SF/20476.39602-81



II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

.....  
§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.  
.....

Assim, pelo que estabelecem o inciso II do § 1º e o § 2º do art. 173 da CF, as remunerações dos empregados e dirigentes das estatais e de suas subsidiárias não dependentes deverão obedecer à legislação de regência do setor privado. São seus órgãos de direção e colegiados que definirão, com a participação dos acionistas, a remuneração da força de trabalho. Não nos parece adequado alterar pontualmente a redação do § 9º do art. 37 da CF sem considerar essa perspectiva.

Mas não se trata, apenas, de uma questão constitucional formal, mas, sim, material, visto que estamos analisando a natureza das estatais que atuam no mercado explorando a atividade econômica e seu regime de competição com as demais empresas privadas. As estatais não podem gozar de benefícios, todavia, não podem ser submetidas a limitações que, ao fim e ao cabo, resultariam por mitigar a isonomia necessária a competidores em um regime capitalista. Dessa forma, ainda que a alteração pontual do § 9º do art. 37 da CF proposta pela PEC alcançasse também o art. 173 da CF, a inconstitucionalidade persistiria.

Lembramos que o STF já impôs algumas restrições às estatais, como a necessidade de realização de processos seletivos públicos para contratação de seus empregados e a submissão aos princípios licitatórios aplicados à administração pública, quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações.





Essas decisões parecem ter tensionado, em seu limite máximo, as condições de competição entre estatais e empresas privadas.

Parece-nos que a imposição de restrição à remuneração dos empregados das estatais não dependentes e de suas subsidiárias, com base no mesmo limite imposto à administração direta, autárquica, fundacional e às estatais dependentes é um passo largo demais que pode comprometer: o princípio isonômico genérico, inscrito no *caput* do art. 5º, e o específico, estatuído no art. 173 da CF; o princípio da razoabilidade, dimensão substantiva do devido processo legal, previsto no inciso LIV do art. 5º da CF; e, ainda, o princípio da livre concorrência, que deve reger a atividade econômica, como estabelece o inciso IV do art. 170 da CF.

Com base nessas considerações de ordem jurídico-constitucional, entendemos que a PEC nº 58, de 2016, viola os citados princípios, circunstância que, a nosso sentir, impede a tramitação da proposição, com base no que estabelece o art. 60, § 4º, inciso IV, da CF.

No mérito, entretanto, há que se louvar a proposta, pois 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 as crises econômicas dos últimos anos, o que foi sobremaneira amplificado com a pandemia do coronavírus (Covid-19). O abalo da hígidez fiscal gera, por consequência, severas restrições à prestação de serviços públicos essenciais com evidentes prejuízos à população.



SF/20476.39602-81





Nesse sentido, a despeito dos problemas de admissibilidade identificados, entendemos ser possível absorver a essência da inovação contida na PEC para estabelecer ao menos uma espécie de limite remuneratório aos membros dos conselhos administrativos e fiscais de todas as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Explicamos.

Muitos dos ocupantes dos cargos de conselheiros administrativos e fiscais são servidores efetivos ou exercem cargos em comissão da administração pública, situação prevista na legislação da União e dos entes federados subnacionais. Trata-se, então, de prever, expressamente no texto constitucional, que a soma da remuneração ou subsídio pelo exercício do cargo efetivo ou em comissão com a remuneração pelo exercício do cargo de conselheiro administrativo ou fiscal das estatais submeta-se ao teto previsto no inciso XI do art. 37 da CF.

Com a proposta — que apresentaremos sob a forma de substitutivo, observado o disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF — pretendemos impedir que a percepção dos popularmente chamados “jetons” seja artifício utilizado para burlar a regra do teto remuneratório.

Acrescentaremos ainda a previsão de que o Poder Executivo adotará mecanismos de controle e acompanhamento da remuneração dos empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias, tendo em vista o princípio da razoabilidade e a comparação com o setor privado.





Com relação à PEC nº 71, de 2019, entendemos ser o caso de sua tramitação autônoma. Embora possa parecer que as duas propostas têm o mesmo objeto, as nuances que envolvem a análise de quais entidades devem ser submetidas ao teto remuneratório impede que as proposições sejam avaliadas no mesmo momento.

Enquanto a PEC nº 58, de 2016, trata apenas das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias, a PEC nº 71, de 2019 deseja aplicar o teto remuneratório *(i)* às entidades sem fins lucrativos mantidas com as contribuições de que tratam os arts. 149 e 240 (o denominado Sistema “S”); e *(ii)* às entidades sem fins lucrativos que, no âmbito de contrato de gestão, convênio ou instrumento congêneres, recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (as chamadas Organizações Sociais).

O debate proposto pelos autores da PEC nº 71, de 2019, é extremamente relevante, no entanto, pressupõe discussões sobre diversos temas, tais como: *(i)* a natureza jurídica das entidades do Sistema “S” e das Organizações Sociais; *(ii)* o regime jurídico dos funcionários desses dois grupos de entidades; *(iii)* os recursos que custeiam as entidades do Sistema “S”; *(iv)* os repasses feitos às Organizações Sociais; e *(v)* o controle estatal a que esses dois grupos de entidades são submetidos.

Todas essas questões envolvem a análise de um arcabouço de diploma legais e decisões judiciais que em nada se relacionam com o objeto da PEC nº 58, de 2016.





Não é desejável, portanto, que se amplie dessa maneira o escopo do debate acerca da PEC nº 58, de 2016, de modo que a melhor solução deve ser a tramitação autônoma da PEC nº 71, de 2019.

### III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela tramitação autônoma da Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2019; pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016, e, no mérito, pela aprovação desta, nos termos do substitutivo que apresentamos a seguir.

#### EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 58, DE 2016

Acrescenta § 16 e § 17 ao art. 37 da Constituição Federal, para estabelecer que a soma da remuneração ou subsídio pelo exercício de cargo efetivo ou em comissão da administração pública direta, autárquica e fundacional com a remuneração pelo exercício do cargo de conselheiro administrativo ou fiscal das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias submete-se ao teto remuneratório, e para prever que o Poder Executivo adote mecanismos de controle e acompanhamento da remuneração dos empregados das estatais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes § 16 e § 17:





“Art. 37. ....

§ 16. A soma da remuneração ou subsídio pelo exercício de cargo efetivo ou cargo em comissão da administração pública direta, autárquica e fundacional com a remuneração pelo exercício de cargo de conselheiro administrativo ou fiscal das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias submete-se ao limite remuneratório de que trata o inciso XI do *caput*.

§ 17. O Poder Executivo adotará mecanismos de controle e acompanhamento da remuneração dos empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias.”  
(NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20476.39602-81