

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 444, DE 2011

Susta a aplicação da Resolução nº 09, de 08 de outubro de 1996 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE, atual Departamento de Controle de Empresas Estatais – DEST, integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Autores: Deputada Erika Kokay e Deputado Cláudio Puty

Relator: Deputado Valtenir Pereira

I – RELATÓRIO

Examina-se neste documento o Projeto de Decreto Legislativo nº 444, de 2011, de autoria da Deputada Erika Kokay e do Deputado Cláudio Puty, o qual “Susta a aplicação da Resolução nº 09, de 08 de outubro de 1996 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE, atual Departamento de Controle de Empresas Estatais – DEST, integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

Na justificação, os Autores apontam a desconformidade da determinação constante da Resolução, no sentido de que os dirigentes das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas controladas e quaisquer outras empresas controladas direta ou indiretamente pela União promovam alterações nos seus regulamentos internos de pessoal e planos de cargos e salários, ressalvados os direitos adquiridos na forma da legislação vigente, com vistas a limitar ou excluir diversos tipos de vantagens e benefícios já implantados. Tal imposição estaria conduzindo a uma situação em que trabalhadores de uma mesma entidade, com cargos, funções e produtividades idênticas, percebam remunerações completamente distintas.

Os Autores apontam que a Resolução determina, quando da renovação dos Acordos Coletivos de Trabalho, a adoção de percentuais

diferenciados de diversos adicionais remuneratórios, em função única e exclusiva de uma data de ingresso, com prejuízo evidente para os que foram contratados após a data utilizada como referência e em flagrante desrespeito ao princípio da igualdade e ao disposto no art. 461 da CLT.

Entendem os Autores que a Resolução teria extinguido o poder de negociação coletiva entre sindicatos e empresas públicas e sociedades de economia mista, contrariando o disposto no art. 7º, inciso XXVI da Constituição Federal. Ademais, a Resolução impediria a concessão, aos empregados públicos, de vantagens trabalhistas distintas daquelas já previstas em leis, impedindo ou restringindo, novamente, a própria negociação coletiva.

Os Autores comentam que a Organização Internacional do Trabalho considera a negociação coletiva a melhor forma de composição dos conflitos coletivos e, por isso, incentiva a sua prática, a exemplo das Convenções nº 163, nº 154 e nº 98. A Constituição Federal de 1998, por sua vez, consagra a negociação coletiva em vários de seus dispositivos (art. 7º, incisos VI, XIII, XIV, XXVI; art. 8º, inciso VI; e art. 114, §§ 1º e 2º), garantindo, inclusive, a sua utilização como instrumento para flexibilização trabalhista.

Com esses argumentos, entendem os Autores que estaria caracterizada a exorbitância do ato questionado, pelo que submetem o projeto à apreciação da Câmara dos Deputados, com a convicção de estarem contribuindo para a preservação do princípio constitucional da igualdade e para a consolidação dos valores democráticos no nosso País.

A matéria, que tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário, foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, para exame de mérito, bem como à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, na forma do art. 54 do Regimento Interno.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, opinaram unanimemente pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo, nos termos dos Pareceres dos seus Relatores, Deputado Guilherme Campos e Deputado Daniel Almeida, respectivamente.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “a”, c/c o art. 54, I) que cabe a esta Comissão se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação das proposições que tramitam na Casa. Em cumprimento às disposições da norma regimental interna, segue, pois, o pronunciamento deste Relator acerca do Projeto de Decreto Legislativo nº 444, de 2011.

Relembre-se que a proposição examinada “Susta a aplicação da Resolução nº 09, de 08 de outubro de 1996 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE, atual Departamento de Controle de Empresas Estatais – DEST, integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

No que concerne à constitucionalidade formal, não há obstáculo à proposição examinada. A Constituição Federal estabelece no art. 49, inciso V, a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa eventualmente concedida. Ainda no que concerne à competência, a matéria admite a deflagração do seu processo legislativo por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados. Por essas razões, repita-se, não há objeção formal à proposição ora examinada.

Igualmente, no que diz respeito à constitucionalidade material, o Projeto de Decreto Legislativo nº 444, de 2011, não encontra obstáculo no ordenamento jurídico brasileiro. Na verdade, o cotejo da norma impugnada com diversos dispositivos constitucionais revela ter havido exorbitância do poder regulamentar, como se anota nos tópicos subseqüentes.

Iniciando a nossa análise pela ordem econômica constitucional, cabe apontar que nos termos do art. 173, § 1º, inciso II da Constituição Federal, a empresa pública e a sociedade de economia, bem como as suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Houve por bem o constituinte inibir condições privilegiadas de operação e a concorrência desleal entre as empresas oriundas da iniciativa privada e as empresas constituída por iniciativa estatal.

Tal sujeição, cabe assinalar, não é absoluta. Na verdade, o tracejado constitucional deu origem a um regime jurídico misto ou híbrido, segundo as opções do constituinte originário e, posteriormente, do constituinte derivado, em que o regime de direito privado aplicável a todas as empresas privadas é parcialmente derogado por normas do regime jurídico administrativo em relação às empresas estatais.

Essa condição especial das referidas empresas não as exime, contudo, de reverenciar as garantias constitucionais no plano trabalhista, tal como ocorre com as empresas privadas. Destarte, são válidos e inderrogáveis por normas infraconstitucionais, quanto a todas as empresas estatais, os princípios e regras que vedam discriminações no plano laboral, asseguram a participação dos sindicatos nas negociações coletivas e impõem o reconhecimento dessas negociações (CF/88, arts. 7º, incisos XXVI, XXX e XXXI e 8º, inciso VI). Nesse lineamento, a Resolução estabelece limitações que a ordem constitucional não autoriza e que não podem, portanto, prosperar.

A essas questões de natureza jurídica superior, acrescenta-se que a Resolução questionada fere disposições de ordem infraconstitucional, como se examina nos tópicos subsequentes.

Primeiramente, há que se apontar a violação da autonomia prevista no art. 27 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, cujo parágrafo único estabelece que as empresas públicas e sociedades de economia mista terão asseguradas condições de funcionamento idênticas às do setor privado. Essa autonomia faz com que as referidas entidades escapem ao controle hierárquico por parte do Poder Executivo e à ingerência na sua gestão, submetendo-se somente a controles finalísticos.

Ademais, as estruturas administrativas e de direção a serem adotadas não são aquelas decorrentes das normas administrativas, mas aquelas previstas na Lei de Sociedades Anônimas, tendo em vista, justamente, esse pressuposto de autonomia de que elas são titulares. Nesse plano, a Resolução limita claramente a autonomia das empresas, estabelecendo o próprio conteúdo das negociações a serem realizadas com os empregados públicos ou com as suas representações sindicais.

Vale destacar, também, que a MP 1.499-31, de 2.10.1996, que vigia à época da edição da Resolução, atribuía ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais competência para aprovar “parâmetros para as políticas salarial e de benefícios e vantagens dos empregados das empresas

estatais” (art. 30, VI), bem como as “propostas dos acordos coletivos de trabalho das empresas estatais, na forma da legislação em vigor” (art. 30, VII). Esse regramento, em hipótese alguma, **pode significar determinação para extinguir direitos**, tampouco para tornar letra morta a autonomia daquelas empresas.

Cabe invocar, ainda, a Lei nº 11.754, de 2008, que inseriu no art. 27, XVII, da Lei nº 10.683, de 2003, a alínea “h”, adicionando ao rol de competências atribuídas ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, as tarefas de “formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais”. É bem de ver que se trata de competências genéricas, que não têm o condão de mitigar a autonomia das empresas, tampouco afastar as garantias e direitos trabalhistas constitucionalmente assegurados.

Cabe referir, por fim, o art. 461 da CLT que, coerente com as garantias constitucionais, estabelece que sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade. Para clarificar os termos dessa igualdade, o § 1º desse artigo dispõe trabalho de igual valor é o que for feito com igual produtividade e mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço não seja superior a 2 (dois) anos. Bem de ver que a Resolução ignora tal disposição.

Todas essas situações jurídicas comportam a invocação do ensinamento de José Afonso da Silva¹, no sentido de “que a constituição se coloca no **vértice do sistema jurídico do país**, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas”. (s.d.)

Pelo princípio da supremacia constitucional, as leis ou os atos normativos não buscam o seu referencial de validade em si mesmos ou em leis ou atos normativos de igual quilate, senão precisam extrair da Lei Maior o fundamento necessário para ingressar validamente no ordenamento jurídico. E, sem esse pressuposto de validade, as leis ou atos normativos podem ser repressivamente afastados do mundo jurídico, pois que ou são constitucionais

¹ *Curso de direito constitucional positivo*. 22ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 45.

como condição, *a priori*, para gerarem os efeitos pretendidos, ou, ao contrário, são inconstitucionais e não podem originar efeito algum.

Para o STF, "O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar'" (AC 1.033-AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, *DJ* de 16-6-2006).

Idêntica é a situação vislumbrada na Resolução em apreço, a comportar, portanto, medida repressiva por parte do Congresso Nacional.

Por fim, quanto à técnica legislativa, cabe assinalar que a proposição ora examinada respeitou as normas previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Coerente com essas considerações, manifestamos o entendimento de que nada no Projeto de Decreto Legislativo nº 444, de 2011, desobedece às disposições constitucionais vigentes e aos princípios e regras consagrados pelo ordenamento jurídico.

Assim, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa da proposição.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado VALTENIR PEREIRA
Relator