

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº. 411, DE 2014

Dá nova redação ao § 9º do art. 37 da Constituição, para estender aos grupos que especifica a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do mesmo artigo.

Autor: Deputado WASHINGTON REIS

Relator: Deputado PAULO MAGALHÃES

PARECER VENCEDOR

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição de autoria do deputado Washington Reis, visando a alterar a redação do parágrafo 9º. do artigo 37 da Constituição da República, assim timbrada, *verbis*:

“I – quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas:

- a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;
- b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;

II – quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:

- a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;
- b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;

III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste parágrafo”.

Inicialmente, cabe lembrar que o parágrafo 9º. do artigo 37 foi introduzido na Constituição da República a partir da Emenda Constitucional nº. 19/1998, que ficou conhecida como “Reforma Administrativa”. Seu objetivo era estipular teto remuneratório no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo-se as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que receberem recursos destes entes da federação para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

A Proposta de Emenda à Constituição em apreço pretende estender o teto remuneratório: (i) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização, e aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados no âmbito das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias ou controladas; (ii) aos empregados diretamente contratados ou abrangidos por contratos de locação de mão de obra, das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza; e (iii) aos empregados diretamente contratados ou abrangidos por contratos de locação de mão de obra dos serviços notariais e de registro, inclusive os próprios delegatários, ainda que durante o período de interinidade.

O ilustre Deputado WASHINGTON REIS, autor da proposta, aduz como justificativa a necessidade de também subordinar ao teto remuneratório os integrantes dos quadros de pessoal das empresas públicas, sociedades de economia mista e

respectivas subsidiárias ou controladas, doravante estatais, mesmo quando estas subsistem exclusivamente por receitas próprias. Isto porque, em sua visão, ainda que estejam em concorrência em mercados específicos, sua situação nem se compara às empresas de capital privado que atuem em ramo de atividade no qual se exija qualquer interveniência do Poder Público.

O mesmo raciocínio é utilizado no caso das concessões e permissões de serviços públicos. Para o nobre parlamentar, o teto remuneratório deve ser aplicado às concessionárias ou permissionárias pois, independente de explorar atividade econômica em regime de exclusividade ou em concorrência, sua situação nem de longe se compara àquelas empresas que atuam em mercados sem a presença do Poder Público. E mais adiante, para ilustrar seu pensamento, cita como exemplo o caso das concessionárias e permissionárias que exploram atividades essenciais, e se sustentam com o pagamento de preço público ou tarifa, onde não há margem de escolha para o cidadão.

No caso dos serviços notariais e de registro, lembra o autor que estas são remuneradas pelos emolumentos cobrados pela prestação de serviços cartoriais, onde o contribuinte não possui escolha, e em sua ótica, seria injusto que os recursos arrecadados fossem distribuídos livremente, sem o rigor do controle do teto remuneratório.

O nobre relator, Deputado PAULO MAGALHÃES, apresenta seu voto pela parcial admissibilidade da PEC, nos termos da Emenda Saneadora, onde inadmite e exclui o inciso II do parágrafo 9º. do artigo 37 da Constituição Federal, constante no artigo 1º. da proposta em epígrafe.

É o Relatório.

II – VOTO

Nos termos do artigo 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania emitir parecer sobre a admissibilidade de Propostas de Emenda à Constituição.

Assim, na forma regimental, apresento o presente voto em separado, pelas razões adiante declinadas.

Não é demasiado lembrar que a presente Proposta de Emenda à Constituição pretende, em apertada síntese, estender o teto remuneratório às empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, mesmo quando não recebam de recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral; às concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza; e aos delegatários de serviços notariais e de registro.

Todavia, no nosso sentir, a Proposta de Emenda à Constituição está em franco descompasso com o ordenamento jurídico-constitucional pátrio, pois pretende produzir verdadeira intervenção em área de atuação privada, violando a livre iniciativa (artigo 1º., inciso IV¹) que a Carta Magna estabeleceu como um dos fundamentos da República.

As estatais que não recebem recursos públicos, concessionárias, permissionárias e delegações de serviços, estão inseridos no contexto do direito privado, atuando em colaboração com a Administração Pública, não estando sujeitas às mesmas exigências constitucionais.

Aqui, é importante fazer uma breve distinção entre prestação de serviços público e exploração de atividades econômicas, cabendo assinalar que o regime jurídico das empresas estatais varia segundo essa distinção.

A diferenciação tem origem na própria Constituição. Segundo a doutrina prevalente, a Constituição distingue a “atividade econômica” propriamente dita (artigo 173²) e o “serviço público” (artigo 175³).

¹Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

²Art. 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.

³Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

O artigo 173 da Constituição Federal estabelece que o Estado, em situações especiais, pode exercer diretamente atividades enquadradas no âmbito do domínio econômico propriamente dito. Já o artigo 175 prevê que a prestação do serviço incumbe ao Estado.

Isso significa que há um segmento de atividades econômicas subordinadas à livre iniciativa (artigo 170 e parágrafo único, da Constituição Federal⁴). Essas atividades não são de titularidade do Estado, que as desempenhará apenas em casos excepcionais.

O próprio STF reconheceu que não incide o regime autárquico quando a empresa estatal explorar atividade econômica e for orientada à obtenção de lucro (RE nº. 599.628/DF; Pleno, rel. Min. Ayres Britto, rel. p/acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 25.05.2011, DJe 17.10.2011).

As empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, quando não recebem recursos públicos, estão em igualdade de condições com a concorrência do mercado. Por imperativo constitucional (artigo 173), elas atuam na exploração direta de atividade econômica para quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, e para isso precisam recrutar no mercado os melhores profissionais para integrar seus quadros. Logo, não é crível imaginar que determinado profissional irá trocar a empresa privada, com melhores salários, para cerrar fileiras numa empresa estatal com limitação remuneratória imposta pela Constituição.

Dessarte, que os empregados das empresas estatais que exploram atividade econômica, com a finalidade de obter lucro, não se subordinam ao regime estatutário próprio dos servidores públicos, razão pela qual é inconstitucional a fixação de teto remuneratório nos moldes da PEC nº. 411/14.

No caso das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, a sua existência está diretamente ligada ao desinteresse ou incapacidade do Estado em

⁴Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) § único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

explorar determinada atividade econômica, e este, após procedimento licitatório (artigo 175), celebra contrato com o particular para a melhor atender à população. Portanto, é claro que o particular somente tem interesse em participar deste processo se enxergar a possibilidade de lucro e retorno ao investimento realizado.

Importante lembrar que, caso a proposição venha a ser aprovada, estar-se-ia promovendo verdadeira alteração na remuneração dos contratos celebrados, afrontando o constitucional direito adquirido e o ato jurídico perfeito (artigo 5º., inciso XXXVI⁵), permitindo que o particular alegue desequilíbrio econômico-financeiro e entulhe as Agências Reguladoras e o Poder Judiciário com novas demandas, sem deslembrar que o *risco jurídico* é uma das causas do elevado “Custo Brasil”.

Logo, tem-se uma mutabilidade dentro da seara das concessionárias. Ora, se o que se pretende é uma modificação interna dentro das concessionárias pelo Estado, então a consequência de uma intervenção de magnitudes moderadoras afastaria completamente a especulação financeira e os empresários debandariam, ocasionando uma perda da parceria público-privado. E, serviços essenciais à população, como os de mobilidade urbana ou fornecimento de energia, por exemplo, teriam que ser exclusivamente oferecidos pelo Estado, o que seria demasiadamente oneroso, posto que são serviços que demandam uma qualidade satisfatória para sua utilização e, conseqüentemente, grande investimento de recursos. Poderiam ainda, haver a privatização destas atividades estatais por completo.

Finalmente, na hipótese remanescente dos delegatários de serviços notariais e de registro, é preciso lembrar que estes, por força constitucional (artigo 236⁶), são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cuja legislação ordinária (Lei Federal nº. 8.935/1994) conferiu, de um lado, independência no exercício de suas atribuições e direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados; e, de outro lado, a responsabilidade pelos danos que causados a terceiros, o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de

⁵Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁶Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

registro, e suportar as despesas de custeio, investimento e pessoal (artigos 21, 22 e 28⁷).

Neste diapasão, o Excelentíssimo Ministro Teori Zavascki, do STF, nos autos da ACO nº. 2312 MC/DF, pacificou a discussão acerca da natureza jurídica dos serviços prestados pelos cartórios, e da aplicabilidade do regime dos servidores públicos a seus titulares, afirmando que a atividade notarial e de registro é essencialmente distinta da atividade exercida pelos poderes de Estado, e, assim, embora prestado como serviço público, o titular da serventia extrajudicial não é servidor e com este não se confunde (ADI nº. 865-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJ de 08.04.1994; ADI nº. 2602, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJ de 31.03.2006; e ADI nº. 4140, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJe de 20.09.2011).

Portanto, como evidenciado, resta claro que, com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal, não se pode aplicar o regime de servidores públicos e, tampouco, determinar restrições à remuneração dos funcionários que exercem os serviços notariais e de registro.

Uma vez que se trata de um serviço de caráter privado, no qual a captação de recursos não depende exclusivamente de fundos públicos, não há razoabilidade e, outrossim, não deve o Poder Legislativo se imiscuir no assunto relativo à alocação destes recursos, devendo esta decisão partir unicamente do titular do negócio.

Finalmente, com base nas razões precedentes, é que manifesto nosso voto pela inadmissibilidade da Emenda Saneadora do Relator e da Proposta de

⁷Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

Art. 22. Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos. (Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015)

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.

Emenda à Constituição nº. 411, de 2014, visto que é contrária à sistemática constitucional sobre o tema, assim como o sistema constitucional instituído pelo constituinte originário, em ofensa aos artigos 1º., inciso IV; 5º., inciso XXXVI; 173; 175; e 236, da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em de novembro de 2017.

CRISTIANE BRASIL

Deputada Federal