



PARECER Nº 008, DE 2017. CCJ.

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre as PROPOSTAS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 67/2017 e 60/2013.

Autoria da PELO 67/2017: Poder Executivo.

Autoria da PELO 60/2013: Celina Leão e Outros.

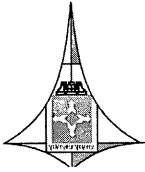
Relatoria: Dep. Professor Reginaldo Veras.

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer de admissibilidade das Propostas de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 67, de 07 de março de 2017, de autoria do Governador, e nº 60/2013, de autoria parlamentar, que têm por finalidade modificar a redação do § 5º, do art. 19, da Lei Orgânica.

A Proposta nº 67 foi ofertada em 07 de março de 2017, por intermédio da Mensagem nº 030/2017-GAG, **com pedido de urgência**. Foi lida na mesma data em Plenário. Está acompanhada da Exposição de Motivos nº 30/2017, fls. 01/02, subscrita pelo Senhor Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal.

Após os tramites administrativos, veio à Relatoria desta Comissão. Todavia, realizada a distribuição ao Relator, foi publicada, na página 07 do Diário Oficial da Câmara Legislativa, a Portaria-GMD nº 66, de 09 de março de 2017, que aprova o Requerimento nº 2462/2017, de iniciativa da Deputada Celina Leão, que requer a tramitação conjunta da PELO nº 60/2013 e da PELO nº 67/2017, nos termos dos artigos 154 e 155 do Regimento Interno desta Casa.



Por economia processual, sobrestou-se o feito para se aguardar o devido apensamento pelas instâncias administrativas competentes, para o fim de emitir um único parecer de ambas as proposições.

A proposição primeira, de autoria parlamentar, PELO 60/2013, tem duplo escopo: primeiro, implantar o teto constitucional remuneratório para as estatais dependentes ou não de receita distrital para seu custeio e pagamento de pessoal; segundo: definir o emprego público de confiança para atividades de chefia, direção e assessoramento, fixando-lhe, também, o percentual mínimo de 50 % (cinquenta por cento) por empregados de carreira, nos moldes do que ocorre com os cargos efetivos, por conta do art. 19, inciso V da Lei Orgânica (LODF).

Já a segunda proposição, de autoria executiva, PELO 67/2017, tem um objeto menor, que é apenas o de estender o teto constitucional remuneratório para as estatais dependentes ou não de receita distrital.

Eis o relatório.

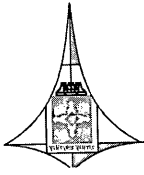
II – DO VOTO

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, destoando de vários regimentos legislativos no país, costuma, em regra, deixar o exame de admissibilidade das proposições para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por derradeiro, após a análise pelas outras comissões permanentes.

No entanto, no caso das propostas de emenda à lei orgânica, o Regimento Interno desta Casa, atribuiu à CCJ a competência para analisar com precedência às outras comissões permanentes e especiais, o seu exame de admissibilidade.

Com efeito, o rito aplicável às propostas de reforma da LODF está sujeito às disposições regimentais especiais (arts. 210 e 211). Segundo dispõe o art. 210 do Regimento Interno, o Presidente da Casa, após a apresentação, da proposta, a encaminhará à CCJ, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco dias, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

Portanto, infere-se que às propostas de reforma da LODF não se aplica o regime de urgência pleiteado pelo governador (art. 212 RICLDF) e que a análise



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



da CCJ, preliminarmente às demais, se restringe ao exame da admissibilidade ou inadmissibilidade da proposição (art. 210 RICLDF).

Segundo dispõe o art. 63, I do RICLDF, o exame quanto à admissibilidade das proposições abrange a análise quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. Nessa trilha, portanto, será o presente parecer.

Ambas propostas, ao tentarem implantar o teto remuneratório no Serviço Público para toda a Administração Indireta, de forma que também seja aplicado às estatais não dependentes do orçamento distrital, ingressam em um tema sensível sob o ponto de vista jurídico, a prevalecer uma interpretação meramente literal do disposto no § 9º e incisos XI, ambos do art. 37 *in verbis*:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Tendo em conta o princípio da supremacia constitucional, a se atribuir uma interpretação apenas textual dos dispositivos constitucionais acima transcritos, conclui-se que as estatais distritais e suas subsidiárias que não recebam verba distrital para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral estão livres para



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



receberem remuneração acima do teto, e, portanto, não poderia Proposta de Emenda à Lei Orgânica querer implantar disciplina remuneratória diferente do disposto na CF. Apesar da interpretação literal ser uma das interpretações possíveis, não nos parece que outros resultados oriundos de técnicas de hermenêutica constitucional devam ser afastados.

Destarte, diz Friedrich Müller, cultor da teoria da metódica estruturante, que a hermenêutica jurídica fixou um novo olhar sobre a imagem da norma jurídica de forma a não mais identificar texto da norma e norma, pois o teor literal de um dispositivo de lei é apenas a ponta do iceberg, não obstante esse teor literal sirva como um programa da norma. Assim, a normatividade não é retirada exclusivamente do texto, mas de dados extralinguísticos enraizados na realidade fática que justamente por estarem no mundo real não estão no texto legal¹.

Portanto, a disposição literal do texto da constituição representa apenas o que se denomina de “programa da norma”. O “âmbito da norma” é o recorte da realidade social na sua estrutura básica, exigindo-se um condicionamento recíproco para se encontrar a real normatividade².

Assim, não pode um texto ser interpretado apenas em sua literalidade destoando da realidade social. Ademais, pelo princípio sobejamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal – princípio da unidade da constituição – a interpretação adequada exige uma compreensão global dos vários dispositivos da Constituição, não podendo, assim, uma norma constitucional ser interpretada dissociada do conjunto sistemático no qual se integra³.

Nesse sentido, sem embargo de divergente interpretação judicial que possivelmente seja empreendida em eventual ação direta contra a lei originária das proposições em tela, entendemos que as proposições, no que tange ao teto constitucional remuneratório extensível para todas as estatais do DF, está de acordo com a CF.

¹ MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 38.

² *Ib idem*, p. 44.

³ No mesmo sentido: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 188.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



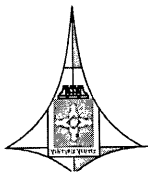
Com efeito, a Constituição Federal elegeu o princípio republicado a um princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 1º, *caput*) e dele decorrem vários outros princípios insculpidos na CF, a saber: isonomia, impessoalidade, moralidade e economicidade.

A República é o governo exercido em nome do povo. Assim, gestão do dinheiro público, do interesse público, da administração pública, não pode contrariar o interesse público primário. Na atual conjuntura econômico-financeira do país, com a crise que assola tanto a iniciativa privada quanto a Administração Pública de todas as entidades federativas, é interesse público primário que haja uma reorganização estatal profunda para que a economicidade seja uma política pública geral, inclusive do DF e suas estatais.

Destarte, remunerações nas estatais acima do teto constitucional, além de não atenderem ao interesse público primário, especificamente, afrontam a economicidade (art. 70, *caput* CF), a isonomia (art. 5, *caput* CF) e a moralidade administrativa (art. 37, *caput* CF).

Com efeito, a isonomia (art. 5º, *caput*, da CF c/c o art. 2º, parágrafo único da LODF) é princípio basilar da Administração Pública. Ora, não é crível que haja no ordenamento jurídico tratamento jurídico diferenciado para o sistema remuneratório de empregados públicos com funções equivalentes. Se um empregado público de uma estatal não subvencionada pelo Distrito Federal exercer a mesma função de outro custeado pelos cofres distritais, a remuneração extremamente diferenciada, uma limitada ao teto e a outra não, ocasiona discriminações desarrazoadas, o que vai de encontro ao espírito da isonomia.

Ademais, não há proporcionalidade entre os fins e os meios no pagamento de super salários em empresas públicas locais, pois os empregos que os agentes nelas ocupam não são disputados concorrencialmente, sendo inclusive que quase a totalidade das estatais distritais exercem a prestação de serviços ou a exploração de atividade econômica exclusiva ou em regime de monopólio, não podendo se querer fixar salários aos executivos destas estatais no mesmo patamar de empresas privadas de elevado porte e alta lucratividade.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



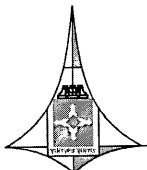
Aliás, querer, por exemplo, fixar a remuneração de um dirigente executivo do Banco de Brasília nos mesmos patamares de um executivo do Banco Santander ou mesmo do Banco do Brasil viola a isonomia e a proporcionalidade. Afinal, o Banco do Brasil é um banco nacional e internacional, o Banco Santander é uma multinacional, com alta lucratividade exponencial. Já o Banco de Brasília é uma instituição local.

Em face do disposto no art. 144 da Lei Orgânica do DF, a arrecadação de todas e quaisquer receitas de competência do Distrito Federal far-se-á na forma disciplinada pelo Poder Executivo, devendo seu produto ser obrigatoriamente recolhido ao Banco de Brasília S.A., à conta do Tesouro do Distrito Federal, sendo o Banco de Brasília S.A. o agente financeiro do Tesouro do Distrito Federal e o organismo fundamental de fomento da região.

Ou seja, boa parte do lucro do Banco de Brasília é fruto da movimentação de salários pagos pelo Distrito Federal a seus servidores, bem como do ingresso das receitas públicas do DF. Assim, seus lucros têm origem de dinheiro parcialmente público, o que demonstra que deve haver razoabilidade e economicidade a orientarem a fixação dos salários de seus empregados para não gerar imoralidade e gastos que destoam da realidade econômica do país e inclusive dos demais servidores e agentes públicos concursados.

Ademais, como se sabe, tanto a Lei Orgânica do Distrito Federal quanto à Constituição brasileira preconizam a moralidade como princípio dotado de normatividade, e, a sociedade, no atual estágio econômico e de conhecimento do direito constitucional, tem entendido como imorais salários discrepantes da realidade econômica da administração pública e dos trabalhadores em geral. E não pode uma interpretação constitucional se dissociar da realidade social e dos anseios sociais, sob pena de se afrontar o princípio democrático, a soberania popular e o espírito constitucional.

Frise-se, outrossim, que o fato das estatais não serem custeadas pelo dinheiro da Administração Pública pouco interfere no mérito de se fixar salários acima do teto, pois boa parte das estatais usam do patrimônio público ou prestam serviços públicos em regime de monopólio, sendo, assim, a origem de suas receitas,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



eminentemente, pública, o que fortalece o argumento de que o teto a elas deve ser aplicado.

Com efeito, analise-se, por exemplo, o caso da Terracap que atua na área de políticas habitacionais e imobiliárias no Distrito Federal. Ela comercializa terrenos públicos que são utilizados para subvencionar suas atividades. Boa parte dessa receita é destinada para a construção de imóveis de programas habitacionais do DF, assim como na construção de imóveis afetados à prestação de serviços públicos de saúde e de educação pelo Governo local. Portanto, não se justifica que ela fique excluída do teto constitucional.

Outro exemplo que reforça a constitucionalidade do teto, é o caso da CAESB. Com efeito, é uma sociedade de economia mista que, em regime de monopólio, administra serviço público essencial de abastecimento de água e coleta de, não havendo que se falar, portanto, em aplicação do art. 173, § 1º, da Constituição Federal que outorgaria a característica de exploração de atividade econômica em regime de igualdade com a iniciativa privada (STF, RE 220906; RE 485000). Logo, a ela é óbvio que se deve aplicar o teto.

Há ainda que se considerar que o Estado, seja pela Administração Direta seja pela Administração Indireta, não pode ser a figura que gera gastos desproporcionais e destoados da realidade econômico-social do orçamento público e dos salários dos demais empregados e cidadãos.

Portanto, não há dúvida de que a proposta é admissível e vai ao encontro da economicidade, da eficiência, da moralidade, da razoabilidade e da isonomia, quanto à fixação do teto para as estatais.

E creio que isso deva ser seguido por todas as estatais, motivo pelo qual sou contrário às Emendas ofertadas que querem vê-lo limitado às estatais cujo capital seja majoritariamente público. Assim como, encontro óbice à emenda que visa empreender a extensão do teto para os serviços sociais autônomos, já que possuem natureza jurídica de direito privado, não integrando a Administração Pública.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Por conseguinte, entendendo que estão presentes os requisitos de admissibilidade da proposição para adequar a matéria aos princípios constitucionais acima expendidos e aos reclamos da sociedade, prestigiando-se o princípio democrático.

Pelo exposto, VOTO pela **ADMISSIBILIDADE** das PROPOSTAS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 67/2017 e 60/2013, na forma do **SUBSTITUTIVO** em anexo, **rejeitando-se todas as emendas apresentadas**, sem prejuízo de serem ofertadas, adequadamente, na Comissão Especial de Análise das Propostas de Emenda à Lei Orgânica, na forma regimental, pois não cabe a oferta de emendas parlamentares em PELO no âmbito da CCJ (arts. 210 e 211 do RICLDF).

Sala das Comissões, em

PRESIDENTE

DEPUTADO PROFESSOR REGINALDO VERAS

RELATOR