ENTIDADE ESTATAL — REMUNERAÇÃO DE DIRETORES — LIMITE CONSTITUCIONAL

— As empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica, embora sujeitando-se a regime próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, da Constituição) não escapam à incidência das normas de direito administrativo.

Por essa razão, estão sujeitas ao limite remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
Despacho do Ministro

Processo nº 10168.010005/91-20. Assunto: Remuneração de dirigentes e servidores. Interessado: Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações — Conesp.

Despacho: Aprovo o parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional que dispõe sobre a sujeição das entidades estatais ao limite remuneratório fixado no art. 37, inciso XI da Constituição.

Marcílio Marques Moreira.

PARECER PGFN/CRF/Nº 093/92

I

Introdução

O Secretário Nacional de Planejamento, através da CI nº 237/91, encaminhou a esta PGFN cópia do ofício Conesp 124/91 e da nota CEST nº 108/91 solicitando a respectiva análise.

II

A consulta

2. Trata-se de questionamento da Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações — Conesp, sobre a quem compete estabelecer a remuneração de seus diretores: se à assembléia geral dos acionistas, na conformidade do art. 152, da Lei nº 6.404/76, e art. 34, letra *c*, do Estatuto Social da empresa; ou se ao CCE — Comitê de Controle das Estatais.

3. Outrossim, informou a Conesp que a diretoria daquela empresa "vem recebendo honorários com base no Decreto-lei nº 2.355/87".

4. O Comitê de Controle das Estatais, ao discorrer sobre a questão, citou os seguintes arts. 152 da Lei nº 6.404/76; 1º do Decreto-lei nº 2.355/87 com a redação dada pelo art. 14 da Lei nº 7.923, de 12.12.89; 173, § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal.

5. Ademais, manifestou o entendimento de que "o principal problema é saber se se aplica às empresas estatais o limite estabelecido no inciso XI, art. 37 da Carta Magna, com ele coincidindo o limite estabelecido no art. 1º do Decreto-lei nº 2.355/87, com a redação dada pelo art. 14 da Lei nº 7.923/89".

6. "No caso de não se aplicar aos dirigentes e aos empregados das empresas estatais o limite estabelecido na legislação citada" conclui a nota do CCE, "há, aparentemente, um 'vácuo' legal na determinação desse limite."

7. Assim, solicita a manifestação desta Procuradoria Geral, aduzindo: "Caso haja realmente o mencionado 'vácuo' legal, parece-nos importante que a PGFN oriente a SNP sobre o dispositivo legal mais apropriado para se estabelecer o referido limite."

III

A questão jurídica

8. Em princípio, duas questões são apresentadas:

a) primeira: refere-se ao órgão competente para fixar a remuneração dos dirigentes da Conesp (a assembléia geral dos acionistas ou o Comitê de Empresas Estatais — CCE);

b) segunda: à indagativa: estão as empresas estatais sujeitas ao teto máximo de remuneração fixado pelo inciso XI, art. 37, da Constituição Federal?

9. Examinaremos cada assunto separadamente.

IV

O órgão competente para fixar a remuneração dos dirigentes da Conesp

10. Segundo o ofício Conesp 124/91, a Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações é uma sociedade de economia mista, controlada acionariamente pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste — Sudene e vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional — SDR.

11. Trata-se, portanto, de companhia regida pela Lei das Sociedades Anônimas.

12. Particularmente no que tange à remuneração dos dirigentes dessas empresas, o art. 152 da Lei das S/A assim dispõe:

"Art. 152. A *assembléia geral fixará o montante global ou individual da remuneração dos administradores,* tendo em vista suas responsabilidades, o tempo dedicado às suas funções, sua competência e reputação profissional e o valor de seus serviços no mercado."

§ 1º *(Omissis).*"

13. Vê-se, portanto, que a lei que rege as sociedades anônimas desde logo estabelece a competência *exclusiva* da assembléia geral para fixar a remuneração dos administradores das sociedades anônimas.

14. A competência estabelecida no art. 152, da Lei nº 6.404/76, é indelegável.

15. Nenhum outro órgão, a não ser a assembléia geral de acionistas, tem poderes para fixar a remuneração dos dirigentes das sociedades anônimas.

16. No entanto, entende esta PGFN que o Comitê de Controle das Estatais — CCE (órgão controlador das despesas de pessoal — conforme o art. 3º, II, *c*, do Decreto nº 137, de 27.5.91), poderá propor à assembléia geral de acionistas os parâmetros de remuneração dos dirigentes da Conesp, observado o disposto a seguir.

V

As empresas estatais e o limite remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal

17. A questão suscitada pelo Comitê de Controle das Estatais — CCE refere-se ao limite remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e art. 1º do Decreto-lei nº 2.355/87, com a redação dada pelo art. 14, da Lei nº 7.923/89.

18. Indaga, aquele Comitê, se os empregados e dirigentes das empresas estatais estariam sujeitos a este teto remuneratório.

19. O art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, dispõe que:

"Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e também ao seguinte:

(...)

XI — a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo prefeito."

20. Por outro lado, o art. 1º do Decreto-lei nº 2.355/87, posteriormente alterado pelo art. 14, da Lei nº 7.923/89, estabelece:

"Art. 1º A nenhum servidor civil ou militar do Poder Executivo da União, e dos Territórios será paga, no país, retribuição mensal superior ao valor percebido, como remuneração, a qualquer título, por ministro de Estado."

21. Veda a lei que os *servidores públicos* percebam remuneração superior à percebida, no âmbito dos respectivos poderes, por ministros de Estado, membros do Congresso Nacional e ministros do Supremo Tribunal Federal.

22. À luz do Decreto-lei nº 2.355, de 27.8.87, considera-se *servidor, qualquer que seja o regime jurídico* ou forma de investidura:

"Art. 1º *(Omissis).*

§ 1º *(Omissis).*

a) *(Omissis).*

b) *os dirigentes,* conselheiros *e empregados* de empresas públicas, *sociedade de economia mista,* subsidiárias, controladas, coligadas ou quaisquer empresas de cujo capital o poder público tenha controle direto ou indireto, inclusive em virtude de incorporação ao patrimônio público."

23. A *Enciclopédia Saraiva do Direito,* por sua vez (edição comemorativa do sesquicentenário da fundação em cursos jurídicos do Brasil, 1981, vol. 68, p. 470), assim define o servidor público:

"Servidor público — I — Pessoa física que presta serviços ao Estado, quer na administração direta, *quer na administração indireta,* mantendo com o poder público relação de trabalho de natureza não eventual e de índole profissional, quer sob o regime estatutário, quer sob o regime da CLT..." (grifo nosso).

24. Dúvidas, portanto, não restam quanto à aplicação do teto remuneratório fixado pelo art. 37, inciso XI, da Carta Magna e legislação infraconstitucional, aos servidores públicos, dentre os quais, os servidores das entidades estatais.

25. Contudo, a nova Carta Política dispõe que *"a lei* fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos (...)" (grifo nosso).

26. Diante do exposto, indagamos se o limite máximo expresso na Constituição Federal é auto-aplicável.

27. A nosso ver, s.m.j., o teto remuneratório de que trata a Constituição tem aplicação imediata, uma vez que o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece, *verbis*:

"Art. 17. Os vencimentos, a *remuneração,* as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição *serão imediatamente reduzidos* aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocações de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título" (grifo nosso).

28. Neste sentido, o TCU, ao examinar o Processo TC 011.483/89-D (*DOU* de 7.8.90, p. 14.998 e 14.999), assim decidiu:

"3. As dúvidas suscitadas no presente processo dizem respeito à auto-aplicabilidade

do limite máximo expresso na Constituição Federal, uma vez que a redação do dispositivo em análise indica a exigência de uma lei específica, muito embora o *parâmetro máximo* já esteja prefixado.

4. Tal argumentação poderia ser admitida, não fosse o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *verbis*:

'Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.'

5. Como demonstrado, o Constituinte de 1988 deixou suficientemente claro que a adequação ao limite máximo expresso no texto permanente teria de ser imediata, não comportando interpretações outras."

29. Cumpre ressaltar que, no caso da administração pública indireta (sociedades de economia mista, inclusive), o teto remuneratório é aquele fixado pelo art. 1º do Decreto-lei nº 2.355/87, com a redação dada pelo art. 14 da Lei nº 7.923/89, que limita a remuneração dos servidores das empresas estatais ao teto prelecionado pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal.

30. Por oportuno, releva destacar o art. 173, § 1º da Constituição Federal, também declinado pelo Comitê de Controle das Estatais — CCE.

31. Este dispositivo consagra que "a empresa pública, a *sociedade de economia mista* e outras entidades que explorem atividade econômica *sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas*, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias" (grifamos).

32. À primeira vista, a regra do art. 173, § 1º, dissente do preceituado no art. 37, inciso XI, da mencionada Constituição.

33. Estando as sociedades de economia mista sujeitas ao "regime jurídico próprio das empresas privadas", indagamos: como coordenar esta regra com aquela que impõe às entidades da administração pública indireta o dever de fixar o teto remuneratório de seus dirigentes, na conformidade do art. 37, inciso XI, da precitada Constituição Federal?

34. Ora, a resposta parece-nos clara, porquanto as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as outras entidades que explorem atividades econômicas, embora sujeitando-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, não escapam à incidência de normas de direito administrativo.

35. Este, aliás, é o entendimento da Consultoria Geral da República, que em parecer de lavra do Dr. L. A. Paranhos Sampaio, publicado no *DOU* de 19.11.91, à p. 26.089, assim manifestou-se:

"40. Não é porque — dizemos nós — haja separação entre empresas públicas que exercem serviços públicos comercial ou industrial (que são as prestadoras de serviços públicos) e empresas que exploram atividades econômicas (estabelecimentos bancários oficiais, etc.) que estas últimas, mesmo que dotadas de substrato jurídico de direito privado preponderante, não se ativam (ou exerçam seu mister) através das mesmas normas (regras) administrativas, aplicadas às demais.

41. Se existe distinção entre essas duas formas de satisfação do interesse público (ou do interesse coletivo), é uma distinção apenas para que possam as empresas públicas se situarem nos seus regimes jurídicos, porém, todas se acham sujeitas à incidência de normas de direito administrativo, com maior ou menor intensidade, isto porque não se pode compreender uma estrutura de governo divorciada (ou mesmo divergente) quanto à aplicação das normas legais (ou diretrizes) de caráter geral. O contrário seria — por assim dizer — permitir-se a existência de um Estado dividido, desprovido de obediência, anárquico, com entidades inteiramente autônomas, sujeitas à discricionariedade de seus corpos diretivos."

36. Outrossim, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, comentando o § 1º, do art. 173, da Constituição Federal, teceram as seguintes considerações:

"Neste parágrafo agasalha-se a idéia de que é possível ao Estado, através de pessoas descentralizadas, desempenhar um papel assemelhado àquele cumprido pelas empresas privadas. Fixou-se no nosso direito crença de que esta convivência é possível. Assim o que se procura é que a empresa pública, a sociedade de economia mista e outra entidade que explore atividade econômica submetam-se ao regime jurídico previsto para as empresas privadas. Com que finalidade?

Na verdade, com o propósito de impedir que o Estado, exercendo atividade econômica, se valha de um regime jurídico privilegiado, que torne a sua competição com a empresa privada desastrosa para esta.

(...)

Esta sujeição das empresas governamentais ao direito comum responde também a um outro propósito, qual seja o de desvencilhar o Estado dos freios do sistema administrativo. Quer dizer: quando o Poder Público passou a controlar empresas, assumindo alguma já existente ou criando uma nova, logo compenetrou-se das deficiências do seu método burocrático administrativo para gerir essas novas entidades, demandantes de uma flexibilidade operacional e de um dinamismo de atuação pouco encontráveis na administração centralizada.

Encampou, portanto, o regime jurídico de direito privado. *No entanto, a sua essência última continua a ser pública.* Essa submissão ao direito privado não rompe relações muito especiais que elas continuam a nutrir com o Poder Público (...).

(...)

Portanto, quando se afirma que estas empresas são pessoas de direito privado, essa afirmação deve ser entendida com temperamentos. É útil para indicar o direito que as rege, mas não é prestante para desvendar-lhes a natureza íntima" (*in Comentários à Constituição do Brasil*, 7º vol., Editora Saraiva, p. 83, 84 e 85).

VI

Conclusão

37. Por todo o exposto podemos concluir que:

a) A assembléia geral de acionistas é o único órgão competente para fixar a remuneração dos dirigentes da Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações — Conesp (conf. art. 152, *caput*, da Lei nº 6.404/76). No entanto, o Comitê de Controle das Estatais poderá propor à assembléia geral de acionistas os parâmetros de remuneração dos dirigentes da estatal *ex vi* do disposto no art. 3º, II, *c*, do Decreto nº 137, de 27.5.91.

b) O limite remuneratório estabelecido na Constituição Federal e dispositivos infraconstitucionais (art. 1º do Decreto-lei nº 2.355/87, com a redação dada pelo art. 14 da Lei nº 7.923, de 12.12.89), aplica-se aos dirigentes e empregados da Conesp.

c) Tal critério é de aplicação imediata.

d) As empresas públicas, as sociedades de economia mista, como também as outras entidades que explorem atividade econômica, embora sujeitando-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, 1º, da CF/88) *não escapam* à incidência das normas de direito administrativo. Por essa razão, estão sujeitas ao limite remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

É o parecer, s.m.j.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em 29 de janeiro de 1992. — *Kátia Aparecida Zanetti de Lima*, Procuradora Judicial.

De acordo.

À superior consideração do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em 29 de janeiro de 1992. — *Júlio César Gonçalves Corrêa*, Coordenador de Representação Extrajudicial da Fazenda Nacional.

De acordo.

À elevada apreciação do Sr. Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em 29 de janeiro de 1992. — *Tercio Sampaio Ferraz Júnior*, Procurador-Geral da Fazenda Nacional.