

1. Juntem-se cópias de:

- inicial da ADIN nº 141-2/320 e despacho concessivo da liminar;
- Lei federal nº 8.448, de 21.07.92 (isonomia na remuneração dos três Poderes);
- acórdão do TJ-RJ no mandado de segurança nº 351/92.

2. VISTO

Aprovo o Parecer nº 22/92-LRB, do Procurador LUÍS ROBERTO BARROSO (fls. 87/89), bem assim do pronunciamento do Procurador-Chefe DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, da Procuradoria Administrativa (fls. 90/93), cujas conclusões espelham o entendimento já formado pelo Supremo Tribunal Federal - o "teto" remuneratório dos três Poderes deve guardar "relação de equivalência" -, adotado pelo legislador federal na regulamentação do dispositivo constitucional ("Lei de Isonomia"), e objeto de recente decisão do TJ-RJ no mandado de segurança nº 351/92.

3. Ao ilustre Sr. Secretário-Chefe do Gabinete Civil, solicitando se digne dar conhecimento do entendimento desta Procuradoria Geral do Estado ao Excelentíssimo Senhor Governador, bem assim ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Economia e Finanças - a quem, aliás, já tive ocasião de transmitir o ponto de vista no ofício (reservado) nº 156/92-PG, de 17/4/92. Após, sugiro seja o processo encaminhado à Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos, com vistas à CEDAE.

Em 14 de dezembro de 1992

RICARDO AZIZ CRETTON
Procurador-Geral do Estado

Proc. n. E -19/301.381/92

PARECER Nº 09/91 - LUÍS ROBERTO BARROSO

O limite máximo de remuneração previsto no inc. XI do art. 37 da Constituição Federal aplica-se aos empregados das sociedades de economia mista.

O Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Obras e Serviços Públicos, Dr. Bocayuva Cunha, solicita o pronunciamento desta Procuradoria acerca da aplicabilidade, aos servidores da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, sociedade de economia mista estadual, do "teto previsto no artigo 37, XI da Constituição Federal".

1. O dispositivo indigitado tem a dicção seguinte:

"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 da 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."

2. Ao que se vê do texto expresso da norma constitucional, o limite máximo de remuneração dos servidores do Poder Executivo é, em âmbito federal, o *quantum* percebido pelos Ministros de Estado. Na esfera estadual, esta limitação máxima é representada pela remuneração dos Secretários de Estado (v., também, Constituição do Estado, art. 77, XIII). Resulta, igualmente, da letra expressa do *caput* do art. 37, que tal regra se aplica às entidades da administração *indireta*. E é hoje fora de dúvida que as empresas públicas e as sociedades de economia mista integram a administração pública indireta.

3. Este é, com efeito, o entendimento unânime da doutrina. Confira-se, a propósito, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 16ª ed., p. 318):

"O paraestatal é o gênero, do qual são espécies distintas as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos, as duas primeiras compondo (juntamente com as autarquias e fundações públicas) a *Administração Indireta da União*..." (grifos acrescentados).

4. No mesmo sentido é o entendimento de Diogo Figueiredo:

"Desenvolveram-se, assim, as formas *indiretas* de administração, apresentando-se, hoje, com inúmeras variedades, as pessoas administrativas que se ligam ao Estado para colaborar no desempenho de atividades delegáveis, desde as clássicas concessionárias às modernas formas da sociedade de economia mista e empresa pública." (grifos acrescentados)

5. A matéria é de longa data positivada no direito brasileiro. De fato, o Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67, já dispunha:

"Art. 4º. A Administração Federal compreende:

II. A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista."

6. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de outubro de 1989, consentânea com o entendimento dominante, averbou no § 1º do art. 77:

"Compreende-se na administração direta os serviços sem personalidade jurídica própria, integrados na estrutura administrativa de qualquer dos Poderes do Estado; na administração indireta, constituída de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, bem como as subsidiárias dessas entidades, incluindo as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público."

7. À luz das disposições constitucionais e legais, bem como da doutrina, até aqui invocadas, é fora de dúvida que o limite máximo de remuneração aplica-se aos servidores da CEDAE. Resta saber se alguma outra norma conduziria a interpretação diversa.

8. A este propósito, é relevante analisar o conteúdo do § 1º do art. 173 da Constituição Federal, onde se estatui:

"A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem a atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas."

9. A um primeiro lance de olhos, o intérprete inadvertido poderia supor que tal dispositivo contrastaria com o inciso XI do art. 37. Todavia, isto não ocorre. A Constituição, como Lei fundamental, sujeita-se aos métodos clássicos de interpretação de qualquer lei - o gramatical, o lógico, o histórico e o sistemático - aos quais se acrescenta, com especial relevância, o método teleológico, fundado na finalidade da norma.

10. Ora bem: qual a finalidade desta disposição? Qual o bem jurídico, qual o interesse que se destina a tutelar? Veja-se que um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro é aquele que consagra a *livre iniciativa* (C.F. art. 1º, IV), reiterado como um dos princípios específicos da ordem econômica e financeira (art. 170, *caput*). Por ser assim, a exploração da atividade econômica pelo Estado somente se dá em caráter excepcional, "quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo." No entanto, ao fazê-lo, não deve o Estado desfrutar de qualquer privilégio em relação aos particulares. Deverá explorar a atividade econômica em igualdade de condições com a iniciativa privada.

11. Pois bem: é precisamente para atender a tal finalidade que o § 1º do art. 173 impõe às sociedades de economia mista a observância do regime das empresas privadas em matéria trabalhista e tributária, e o § 2º impede que elas desfrutem de privilégio fiscal não extensivos às do setor privado. Estas duas normas destinam-se a impedir que o Estado, ao explorar a atividade econômica, goze de situações de vantagem em relação aos particulares. Como se vê, a norma não impede tratamento mais restritivo, mas sim tratamento mais favorável.

12. Cabe acrescentar que, além das regras tradicionais, avultam no processo de interpretação constitucional determinados princípios, próprios às especificidades deste

domínio jurídico. Para os fins aqui visados, é importante remarcar o denominado *Princípio da unidade da Constituição*. Uma Constituição, apesar da diversidade de seu objeto, jamais apresenta elementos estanques. Isto significa que não é possível analisar-se uma disposição constitucional isoladamente, fora do conjunto harmônico em que situada. De outra parte, as normas constitucionais não guardam entre si relação de hierarquia. Todas têm a mesma dignidade. Por assim ser, cada norma constitucional deve ser interpretada de modo a evitar conflitos e contradições com outras normas constitucionais.

13. Pela aplicação deste princípio, sendo igual a hierarquia entre o inciso XI do art. 37 e o § 1º do art. 173, a única interpretação aceitável é aquela que harmonize o sentido dos dois. Chega-se, assim, ao resultado singelo pelo qual o inciso XI do art. 37, como norma específica aplicável aos servidores públicos, inclusive os da administração indireta, prevalece sobre a regra geral da igualdade de regime trabalhista preconizada no § 1º do art. 173. A interpretação inversa tornaria o inciso XI letra morta, o que é incompatível com todos os princípios de hermenêutica jurídica.

14. Com a devida vênia de quem entenda diferentemente, os argumentos até aqui deduzidos firmam, com margem de certeza, o entendimento de que às sociedades de economia mista - e *ipso facto*, à CEDAE - se aplica o limite máximo de remuneração previsto no art. 37, XI da Constituição Federal e no art. 77, XIII da Constituição Estadual. Há, ainda, um outro fundamento que se acresce aos demais.

15. É que a Constituição preconiza a igualdade de regime jurídico trabalhista entre as empresas privadas e as sociedades de economia mista "que explorem atividade econômica". Hipótese diferente é aquela da sociedade de economia mista que não se dedique a uma atividade econômica, mas sim a um serviço público. Confira-se, ainda uma vez, a lição de Hely Lopes Meirelles (*ob. cit.*, p. 328):

"O objeto da sociedade de economia mista tanto pode ser um serviço público ou de utilidade pública, como uma atividade econômica empresarial. Quando for serviço público ou de utilidade pública a sua liberdade operacional é ampla e irrestrita; quando for atividade econômica fica limitada aos preceitos constitucionais..., sujeitando-se às normas aplicáveis às empresas congêneres particulares."

16. Ora bem: a Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, a toda evidência, coloca-se na primeira categoria: a de sociedade de economia mista prestadora de um serviço público. Com efeito, a teor do art. 3º de seu estatuto social (D.O. 17.07.89, parte V, p. 15), a empresa tem o seguinte objeto:

- a) a administração dos serviços públicos de abastecimento de água do Estado do Rio de Janeiro, compreendendo sua captação, tratamento, adução e distribuição;
- b) a administração dos serviços públicos de esgotos sanitários do Estado do Rio de Janeiro, compreendendo a sua coleta, transporte, tratamento e disposição final;
- c) cobrança e arrecadação das tarifas ou receitas fixadas pelo poder público para custeio da prestação dos serviços definidos nas alíneas a e b supra, cabendo-lhe cumprir e fazer cumprir as normas pertinentes ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, inclusive no tocante à aplicação de penalidades e interrupção da prestação desses serviços aos usuários faltosos.

17. Tal objeto, como se vê, é intrinsecamente público, ensejando à entidade, inclusive, a prática de atos correspondentes ao exercício do poder de polícia. De sorte que,

por não se destinar à exploração de atividade econômica, encontra-se a CEDAE fora do âmbito de incidência do § 1º do art. 173 da Constituição da República.

18. Cabe, por fim, acrescentar que em nada afeta o entendimento aqui defendido - aplicabilidade do limite máximo de remuneração aos servidores das sociedades de economia mista - a garantia de irredutibilidade de salário assegurada aos trabalhadores no inciso VI do art. 7º da Constituição Federal. Isto porque, tal irredutibilidade foi estendida, nos mesmos termos, a todos os servidores públicos, inclusive os da Administração Direta, por força do inciso XV do art. 37, e ninguém questiona a incidência do limite máximo de remuneração a tais servidores. De mais a mais, o art. 17 do Ato das Disposições Transitórias é peremptório a este respeito, como se vê, *in verbis*:

"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."

19. Por tudo que vem de ser exposto, concluo que:

A. A CEDAE, como sociedade de economia mista, integra a administração estadual indireta. Por assim ser, seu pessoal está sujeito ao limite máximo de remuneração previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição da República e no inciso XIII do art. 77 da Constituição do Estado;

B. No particular, não se aplica o disposto no § 1º do art. 173, por isto que:

b.1. tal norma se destina a impedir que se dê às sociedades de economia mista tratamento jurídico mais favorável que o das empresas privadas, o que não é o caso;

b.2. a norma específica do art. 37, XI prevalece sobre a regra geral;

b.3. tal preceptivo aplica-se tão-somente às sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, em concorrência com as empresas privadas, ao passo que a CEDAE é prestadora de um serviço público típico.

C. A regra da irredutibilidade dos salários não afeta este entendimento, de vez que a mesma foi estendida também aos servidores públicos (art. 37, XV), e quanto a estes ninguém questiona a existência da limitação. Também não há que se falar em direito adquirido, pois no particular, a própria Constituição o exclui, em regra expressa (art. 17 do ADCT).

Este o parecer.

LUÍS ROBERTO BARROSO
Procurador do Estado

VISTO

Manifesto-me inteiramente de acordo com os termos do Ofício nº 09/91-LRB, subscrito pelo ilustre Procurador LUÍS ROBERTO BARROSO (fls. 8/19), ao qual a d. Chefia da Procuradoria Administrativa recomenda seja atribuído caráter normativo, mediante a edição de ato regular pelo Excelentíssimo Senhor Governador, o que me permite solicitar com base no disposto no art. 5º, inciso XXV, da Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980.

Ao Exmo. Senhor Secretário de Estado Chefe do Gabinete Civil, propondo o encaminhamento do presente, a seguir, à Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos, com vistas à CEDAE.

Em 09 de janeiro de 1992

RICARDO AZIZ CRETTON
Procurador-Geral do Estado

Na forma da proposição do Procurador-Geral do Estado, atribuo caráter normativo ao parecer exarado pelo Procurador LUÍS ROBERTO BARROSO nos autos do processo administrativo E-14/36759, objeto do Ofício nº 09/91-LRB (fls. 8 a 19), cuja publicação, na íntegra, fica determinada.

Em de janeiro de 1992

LEONEL DE MOURA BRIZOLA
Governador do Estado

OFÍCIO CIRCULAR Nº 778, de 23 de setembro de 1991

Senhor Secretário,

Informo à V. Exa. que, por recomendação expressa do Exmo. Senhor Governador, em obediência à decisão do Exmo. Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, nenhum órgão da administração indireta - empresa, autarquia ou fundação - poderá pagar a seus servidores, salários e outras vantagens cujo montante exceda à remuneração de Secretário de Estado.

Esclareço que o limite da remuneração de Secretário de Estado é de Cr\$ 1.318.771,71, a qual poderão ser acrescidas as vantagens referentes aos triênios, o que eleva este teto para Cr\$ 2.403.606,93. A este último valor poderão ser adicionadas, se houver, parcelas relativas ao 13º salário e às férias.

Solicito que seja encaminhada, com urgência, a esta Secretaria, a relação dos funcionários com vantagens superiores a este teto, as quais estão sujeitas à redução.

Valho-me da oportunidade para renovar à V. Exa. protestos de consideração e apreço.

CIBILIS VIANA
Secretário de Estado de Economia e Finanças