

CT-03/93

P A R E C E R

Remuneração de dirigentes e conselheiros da CVRD. O Decreto nº 753/93. Aplicação ilimitada da Lei das Sociedades por Ações, em virtude da revogação do D.L.-2.355/87 pela Lei nº 8.448/92.

1. Versa a consulta sobre o recente Decreto nº 753, de 16 de fevereiro do corrente ano, que, relativamente à remuneração dos dirigentes e conselheiros das entidades integrantes da administração pública federal indireta, estatuiu:

"Art. 1º. Os responsáveis pela direção ou presidência de entidade da administração pública federal indireta adotarão, no âmbito da respectiva empresa e no prazo máximo de sete dias, as necessárias providências a fim de que a remuneração global, percebida a qualquer título, pelos titulares dos órgãos de direção, inclusive nos conselhos de administração, consultivo ou fiscal, não exceda o valor atribuído, em espécie, a Ministro de Estado.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, inclusive, aos titulares de órgão de direção nas empresas públicas, sociedades de economia mista, suas controladas e subsidiárias, bem como nas entidades que estejam sob o controle direto ou indireto da União."

2. O Senhor Presidente da República, para fundamentar o seu ato, invocou o disposto nos arts. 37, inciso nº IX, e 169, parágrafo único, da Constituição. O inciso IX do art. 37 atribui à lei a fixação do "limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos", observados os parâmetros que indica; o parágrafo único do art. 169, inserido na seção "Dos Orçamentos", do Capítulo "Das Finanças Públicas", subordina os atos em matéria de pessoal, que importem em aumento de despesa, inclusive na administração indireta, à prévia e suficiente dotação orçamentária (inciso I) e, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista, à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (inciso II).

3. A CVRD, como sociedade de economia mista,

#

integra a administração pública federal indireta. Mas, como decorre do preceituado no § 1º, do art. 173, da Carta Magna,

"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."

4. Ponderemos, neste passo, que o aludido Decreto nº 753, nos seus consideranda, refere princípios deduzidos do art. 37 da Lei Maior, entre os quais os de legalidade, moralidade, impessoalidade e remuneração máxima, que considera "aplicáveis, de forma geral, às diversas entidades integrantes da administração pública direta e indireta."

5. É inquestionável que, além, dos princípios explicitamente enunciados na Constituição, outros podem ser deduzidos de certos preceitos ou do conjunto de normas sobre determinado tema. Contudo, se é certo que o princípio deve iluminar o intérprete na aferição da exegese de uma disposição constitucional ou legal, não menos certo é que ele não pode justificar interpretação capaz de ignorar o ordenamento legal aplicável.

6. Destarte, uma lei especial, aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista, poderá adotar o mesmo limite de remuneração fixado para os servidores públicos, tal como se verificou com o Decreto-lei nº 2355, de 27 de agosto de 1987, revogado pela Lei nº 8448, de 21 de julho de 1992. Entretanto, na inexistência dessa lei, a assembléia geral da sociedade, a quem cabe fixar os honorários das respectivas dirigentes e conselheiros, só estará sujeita as normas constantes da Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15.12.76).

7. Os dirigentes das empresas públicas são alto-empregados. Não o são, porém, os que compõem a administração superior das sociedades de economia mista, os quais, se eleitos dentre os empregados da empresa, têm suspenso os contratos de trabalho. Os honorários destes, por conseguinte, podem ser limitados por deliberação da correspondente assembléia geral onde a União Federal tem voto prevalente, por intermédio do seu representante, já que não mais vigora lei especial a respeito.

8. Vale transcrever, a propósito, as judiciosas conclusões do parecer do Consultor Geral da República, professor JOSÉ DE CASTRO FERREIRA:

"51. A Lei nº 7.733/89, não comporta interpretação ampla, para aplicá-la aos empregados ou administradores dessas empresas, embora não se negue que a União pode legitimamente interferir, sob determinadas condições, no regime jurídico das empresas de economia mista, quer através de lei, quer através de atos administrativos ordinatórios. Mas esse poder não é ilimitado, nem sem

critérios. Deve exercer-se com respeito ao princípio da legalidade, principalmente da legalidade constitucional. E deve expressar-se sempre através de atos ou decisões das instâncias formalmente competentes para tal:

a) Se é matéria normativa, de caráter geral, que se tenha demonstrado conveniente e adequada a todas as empresas, e só puder ser implementada através de lei, deverá materializar-se por decisão do órgão legislativo, o Congresso Nacional. Serão casos pouco frequentes;

b) Se é matéria administrativa ou de caráter gerencial, que esteja na competência legal da Assembléia Geral ou do Conselho de Administração, deverá implementar-se através desses órgãos, atuando o Governo aí como acionista controlador e não como Governo. Poderá, como Governo, expedir ato administrativo ordinatório, ou prescrever recomendação aos representantes da União, para que, na Assembléia Geral, assumam tal ou qual posição, ou proponham tal ou qual política em nome do acionista controlador. Mas deverá respeitar-se o foro próprio para a discussão e deliberação da matéria, evitando-se a deliberação baixada de cima para baixo, como ato de Governo, porque a ordem econômica se baseia em princípios privatistas, e as sociedades de economia mista, por disposição constitucional, devem ater-se, em tudo que for possível, aos processos usuais da iniciativa privada." (Parecer JCF-18/93, D.O.U. de 29.01.93, pág. 1.264).

9. A inexistência de lei especial em vigor fixando o limite máximo de retribuição mensal dos dirigentes e conselheiros de empresas públicas e sociedades de economia mista resulta da circunstância de não ter a Lei nº 8.448 repetido o "conceito estipulado" anteriormente adotado pelo art. 1º, § 1º, inciso I, alínea h, do Decreto-lei nº 2.355, por ela revogado, limitando o seu campo de incidência ao servidor "da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União" (art. 1º).

10. Ora, quando o legislador deseja a aplicação da norma editada, tanto ao servidor público, propriamente dito, como aos dirigentes, conselheiros e empregados de empresa pública e sociedade de economia mista, ele amplia, para os efeitos da lei, o conceito legal ou doutrinário da expressão "servidor público".

11. Por conseguinte, se a Lei nº 8.448, de 1992, que regulamentou o art. 37, inciso XI, da Constituição, dispôs sobre o mesmo objeto do Decreto-lei nº 2.355 (modificado pela Lei 7.923, de 1989) - limite máximo de remuneração do servidor público - impõe-se a conclusão de que o revogou; mas, porque não estendeu o seu campo de aplicação às empresas públicas e sociedades de economia mista, é óbvio que a nova legislação não se aplica a essas pessoas jurídicas, integrantes da administração

pública federal indireta.

12. Em face do exposto, afigura-se-nos que a remuneração dos dirigentes e conselheiros da CVRD está sujeita somente às leis gerais referentes a honorários da administração superior das sociedades de economia mista, razão por que a matéria deveria ser objeto de deliberação da assembléia geral, convocada na forma dos seus estatutos.

S.M.J., é o nosso entendimento.

Rio de Janeiro, 11 de março de 1993.



Arnaldo Lopes Sussekind
Consultor Jurídico-Trabalhista