

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 103, V, da Constituição Federal e no artigo 2º, V, da Lei Federal n. 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

em face da **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017** e do **artigo 19, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal**, com o fim de declarar inconstitucional a imposição de teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do erário do Distrito Federal.

Requerente: **Governador do Distrito Federal**

Ato lesivo (objeto): **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017**

Artigo 19, inciso X, da Lei Orgânica do Distrito Federal

Parâmetro de controle da CF/88: **Artigo 37, §9º**
Artigo 173, §1º, II

Índice da Petição:

I. OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

II. INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA À LODF N. 99/2017

II.1. Violação ao artigo 37, §9º, da Constituição Federal

II.2. Violação ao artigo 173, §1º, II, da Constituição Federal

III. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DO INCISO X DO ARTIGO 19 DA LODF CONFORM CONSTITUIÇÃO FEDERAL

IV. MEDIDA CAUTELAR

V. PEDIDOS

I. OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A presente ação tem por escopo a **declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal – ELODF n. 99/2017** a qual, dotada de abstração e generalidade, alterou o § 5º do artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF para estender o teto remuneratório do funcionalismo público a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais, bem como suas subsidiárias:

*“Art. 1º O art. 19, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal **passa a vigorar com a seguinte redação:***

§ 5º Aplica-se o disposto no inciso X a todas as empresas públicas e às sociedades de economia mista distritais, e suas subsidiárias.

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor 90 dias após sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário”

Antes da promulgação da ELODF n. 99/2017, o teor literal do § 5º do artigo 19 da LODF alcançava **apenas as estatais que recebessem recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal e custeio em geral:**

*“§ 5º O disposto no inciso X aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, **que receberem recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral**”*

Com a alteração promovida pela ELODF n. 99/2017, passou-se a submeter também as **empresas estatais não dependentes do erário distrital ao teto remuneratório**, o que consiste em frontal violação **aos artigos 37, § 9º, e 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.**

Igualmente em respeito aos citados dispositivos da Constituição Federal, busca-se também que seja interpretado em conformidade com a Constituição o artigo 19, X, da LODF, o qual, ao

estipular, o teto remuneratório em sede distrital, inclui em seu âmbito de aplicação os “**empregos públicos**”.

II. INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA À LODF N. 99/2017

II.1. Violação ao artigo 37, §9º, da Constituição Federal

O artigo 37 da Constituição Federal veicula conjunto de princípios, regras e diretrizes a serem adotados pela Administração Pública de qualquer dos Poderes **de todos os entes federativos**:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, **do Distrito Federal** e dos Municípios **obedecerá** aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, **ao seguinte**:”*

No que concerne ao objeto da presente ação, o inciso XI do artigo 37 impõe ao funcionalismo público a observância de teto remuneratório, nos seguintes termos:

“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;”

O § 9º do artigo 37, por sua vez, demarca limites à aplicação do inciso XI no âmbito das empresas estatais, estabelecendo, **inclusive para o Distrito Federal**, que o teto em questão deve ser observado **tão somente pelas empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos da Fazenda Pública para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral**:

“Art. 37. [...]”

*§ 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.**”*

“TETO CONSTITUCIONAL – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – EMPREGADOS Consoante dispõe o § 9º do artigo 37 da Constituição Federal, o teto previsto no inciso XI do citado artigo alcança empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista e subsidiárias que recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral.”

(AI nº 563.842-AgR, Relator: Min. Consoante a jurisprudência desta E. Corte, a norma constitucional sob apreço submete ao teto remuneratório constitucional apenas aquelas empresas cujo pagamento de pessoal e custeio dependam diretamente dos recursos públicos provenientes do erário: Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe de 31/7/2013)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO (REDAÇÃO ANTERIOR À EC 19/98) E ART. 37, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. LIMITAÇÃO. RECEBIMENTO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I – É firme o entendimento desta Corte de que o art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação anterior à EC 19/98, já fixava limite remuneratório também para os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista. II – O art. 37, § 9º, da CF submeteu os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto remuneratório da Administração Pública, limitando expressamente esta aplicação aos casos em que tais empresas recebam recursos da Fazenda Pública para custeio em geral ou gasto com pessoal. III - A análise do não recebimento, por parte de sociedade de economia mista, de verbas públicas para custeio e despesas com pessoal encontra óbice no enunciado da Súmula 279 desta Corte. II - Agravo regimental improvido.”

(RE nº 572.143-AgR, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 25/02/2011)

Com efeito, a regra constitucional aplicável às Administrações dos entes federados é inequívoca: os limites remuneratórios fixados no art. 37, XI, aplicam-se apenas às empresas dependentes do erário para custeio.

Tal circunstância é especialmente esmiuçada em trecho elucidativo de decisão proferida pelo Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski nos autos do RE nº 572.143/RJ:

*“Fácil notar que a novel redação constitucional submeteu os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto remuneratório da Administração Pública, **todavia, expressamente limitou esta aplicação aos casos em que tais empresas recebam recursos da Fazenda Pública para custeio em geral ou gasto com pessoal.***

(...)

*Em que pesem as diferenças acerca do regime jurídico dispensado às empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica e as prestadoras de serviços públicos, entendo ser aplicável indistintamente a redação do § 9º do art. 37 da Constituição. **A única ressalva estabelecida foi limitar essa aplicação às hipóteses em que essas empresas recebam recursos da Fazenda Pública para custeio ou para***

cobrir despesas com pessoal.”

No mesmo sentido, também a doutrina especializada:

“A leitura desse dispositivo (art. 37, IX), conjugada com outros dispositivos da Constituição, permite as seguintes conclusões:

a) o teto abrange tanto os que continuam sob o regime remuneratório como os que passarem para o regime de subsídio;

b) abrange os servidores públicos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, o que significa que o teto independe do regime jurídico, estatutário ou trabalhista, a que se submete o servidor;

c) alcança os servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional; quanto às empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, somente são alcançados pelo teto se receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, conforme decorre do § 9º do artigo 37.” (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, página 712)

A excepcionalidade em questão que impõe a aplicação da limitação remuneratória às empresas custeadas pelo erário encontra-se na circunstância de, nessas hipóteses, ser a própria Fazenda Pública a real financiadora dos vencimentos percebidos pelos empregados.

Nesse contexto específico, possibilitar o pagamento de salários em montante superior ao teto do funcionalismo público se deflagraria de todo incompatível com o ordenamento posto.

O teto remuneratório constitui proteção constitucional ao erário, impedindo que verbas públicas sejam utilizadas para custear remunerações acima de patamar eleito pelo Constituinte como aceitável.

A situação, entretanto, é completamente distinta nos casos de empresas públicas e sociedades de economia mista **que não recebem financiamento público para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral.**

Nesses casos, os vencimentos – acima ou abaixo do teto remuneratório – são custeados exclusivamente com base nas receitas auferidas pelas empresas no desempenho de suas respectivas atividades econômicas.

Uma vez que, nessa hipótese, **o custeio empresarial não depende de verbas suportadas pela Fazenda Pública, a limitação remuneratória de que trata o inciso XI do art. 37 da CF/88 simplesmente não se aplica.**

De fato, não é outro o entendimento da mais consagrada doutrina:

“Registre-se, por relevante, que os salários dos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, só estarão submetidos ao teto geral se essas pessoas jurídicas receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral

(CF, art. 37, § 9º). Assim, se tiverem vida financeira própria no que diz respeito às despesas de custeio em geral e de pessoal, excluídos, pois, os investimentos, não estarão submetidas ao comando do art. 37, XI. A exceção é altamente salutar e moralizadora, servindo de estímulo à eficiência.”

(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016, página 303)

“A Constituição determinou, ainda, que o teto remuneratório deve ser observado, da mesma forma, por empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias, quando receberem recursos das pessoas federativas a que estão vinculadas, com o objetivo de pagamento de despesas com pessoal ou com custeio em geral (art. 37, § 9º, CF). Significa, pois, que a remuneração paga por tais entidades, quando dotadas de recursos próprios para despesas de pessoal, não está sujeita ao limite fixado para os demais empregados.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 812)

Nesse toada, seja pelo aspecto literal, seja pelo teleológico, a Emenda à LODF n. 99/2017, ao modificar a redação do artigo 19, §5º, da LODF para estender a aplicação do teto remuneratório a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais, inclusive aquelas que **não são custeadas pelo erário do Distrito Federal, contrariou flagrantemente a norma veiculada no artigo 37, § 9º, da Constituição Federal**, cuja observância é obrigatória por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, conforme assenta a literalidade do próprio dispositivo.

II.2. Violação ao artigo 173, §1º, II, da Constituição Federal

A fixação do teto remuneratório nos moldes estipulados pela Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 viola, ainda, o artigo 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal, o qual assim dispõe:

“Art. 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.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

II -a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;”

Observa-se do dispositivo constitucional que as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias se sujeitam, como regra, ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas.

Com efeito, o regime jurídico de direito privado – a CLT – não prevê teto salarial, de modo que, conjugando-se a natureza celetista dos empregos em questão com a independência em relação ao financiamento público – circunstância que afasta a regra excepcional do art. 37, § 9º, da CF/88 –, afigura-se de todo descabida a imposição de limite remuneratório às estatais não dependentes do erário distrital.

Tendo em vista os altos salários notoriamente percebidos na iniciativa privada, as empresas públicas e sociedades de economia mista, quando submetidas ao teto remuneratório, têm sua atratividade reduzida, o que importa em prejuízos ao estabelecimento de diretorias qualificadas e de mão de obra altamente especializada, as quais se fazem necessárias, em variadas circunstâncias, para o melhor desempenho das suas atividades.

Destaque-se, nesse sentido, outra passagem da já citada decisão do Exmo. Min, Ricardo Lewandowski no RE nº 572.143/RJ:

*“O estabelecimento de um limite pelo legislador constitucional a ser pago aos servidores e empregados públicos tem um claro objetivo de evitar a percepção de valores elevados, que venham a destoar da realidade social brasileira e malferir princípios básicos da administração pública, como o da moralidade e o da supremacia do interesse público. **Todavia, por atuar em uma seara marcada pela concorrência, essas empresas estatais, para não sofrerem prejuízos quanto à competitividade, precisam formar quadro de profissionais qualificados, aptos a fornecerem habilitações específicas exigidas pelo setor privado, observando-se o disposto no art. 173, § 1º, II, da Carta Maior.**”*

A aplicação do teto remuneratório às empresas públicas e sociedades de economia mista independentes de financiamento estatal as deixa menos competitivas no mercado, eis ficam em desvantagem perante as suas concorrentes em relação à capacidade de atrair e formar quadro profissional qualificado.

III - NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DO INCISO X DO ARTIGO 19 DA LODF CONFORM CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Conforme pacificado pela jurisprudência, este E. Supremo Tribunal Federal “*está autorizado a apreciar a inconstitucionalidade de dada norma, ainda que seja para dela extrair interpretação conforme à CF, com a finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa*”[\[1\]](#).

No caso, para garantir a efetividade do que dispõe o artigo 37, § 9º, e o artigo 173, §1º, II, da Constituição Federal e também para evitar que a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à LODF n. 99/2017 seja insuficiente para resolver a controvérsia quanto à não aplicação do teto remuneratório às estatais financeiramente independentes, é imprescindível que se empreste interpretação conforme a Constituição ao artigo 19, X, da LODF, o qual estipula o teto remuneratório a ser observado pelos agentes públicos no âmbito do Distrito Federal:

“Art. 19. [...]

*X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e **empregos públicos**, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, **não poderão***

exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;

Tal interpretação, consoante demonstrado, é a única compatível com o artigo 37, § 9º, e com o artigo 173, §1º, II, ambos da Constituição Federal.

IV. MEDIDA CAUTELAR

Para a concessão da medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade deve-se comprovar a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*^[2].

O *fumus boni iuris* está devidamente demonstrado nos fundamentos apresentados, os quais explicitam que o estabelecimento de teto remuneratório indistintamente a todas as empresas estatais viola os artigos 37, §9º, e 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal.

Por seu turno, o *periculum in mora* também se afigura inequívoco, haja vista que a norma impugnada afeta diversas empresas públicas e sociedades de economia mista distritais detentoras de autonomia financeira, prejudicando sobremaneira a competitividade de seus negócios.

De fato, essa limitação remuneratória deixa as empresas distritais não dependentes do erário em expressiva desvantagem no mercado, mitigando sua capacidade de competir com as suas concorrentes pela atração de mão-de-obra qualificada e especializada.

A atração de mão-de-obra de alto nível é fundamental para melhorar eficiência, resultados e lucratividade das empresas, o que, no caso em tela, contribuiria diretamente para as finanças do Distrito Federal, tendo em vista que, na qualidade de acionista controlador das estatais, o ente federado passaria a perceber maiores valores de dividendos, em vez de ter de aportar recursos em empresas deficitárias.

Por outro lado, a deterioração da eficiência das atividades desempenhadas por essas empresas, provocada pela limitação remuneratória, conduz a situação de insustentabilidade, o que, por via transversa, tem o mesmo efeito prático da proscrição das respectivas existências e atuação, reduzindo os respectivos valores patrimoniais e, por consequência, o patrimônio do Distrito Federal.

Para evitar que situações deletérias como essa se instalem ou se agravem e, ao mesmo tempo, possibilitar o aumento das chances de obtenção de resultados positivos, revela-se de fundamental importância e urgência oportunizar às estatais distritais condições de igualdade perante suas concorrentes, com vistas à formação de quadro profissional gabaritado, com altas habilidades e competências para contribuir com a gestão e a execução das atividades dessas empresas.

A aptidão para atrair mão-de-obra também desata em melhor desempenho das atividades que essas empresas exercem, o que, por fim, acaba por se traduzir em melhoria na qualidade da infraestrutura e dos serviços oferecidos por ela à população do Distrito Federal.

Ressalte-se, por fim, que o perigo da demora também está atrelado à preservação da supremacia da Constituição Federal, a qual se encontrará direta e continuamente aviltada enquanto se perpetuar o estado de inconstitucionalidade ora combatido.

Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, faz-se necessária a concessão de cautelar, nos termos do art. 10 e seguintes da Lei Federal n. 9.868/99, para suspender a eficácia da Emenda à LODF n. 99/2017, vigorando os efeitos da redação anterior do artigo 19, §5º, da LODF.

V. PEDIDOS

Em face do exposto, requer:

- a) a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República a respeito do pedido de medida cautelar, nos termos do artigo 10 e seguintes da Lei Federal n. 9.868/99;
- b) o deferimento da medida cautelar para que se suspenda a eficácia da Emenda à LODF n. 99/2017, vigorando os efeitos da redação anterior do artigo 19, §5º, da LODF, até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- c) a oitiva do Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, órgão responsável pela edição do ato normativo, para que se pronuncie, no prazo legal, quanto ao mérito da ADI;
- d) a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para que se pronunciem, no prazo legal, quanto ao mérito da presente ADI; e
- e) ao fim, que a presente ação seja julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 e aplicando-se ao artigo 19, X, da LODF, interpretação conforme ao §9º do art. 37 e ao art. 173, §1º, inciso II, da CF/88, de modo que o termo “*empregos públicos*” alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 15 de outubro de 2020.

IBANEIS ROCHA

Governador do Distrito Federal

CRISTIANA DE SANTIS M. DE F. MELLO

Procuradora-Chefe da Procuradoria de Defesa da Constitucionalidade

(Em substituição)

JULIÃO SILVEIRA COELHO

Procurador do Distrito Federal

[1] ADI 4.430, rel. min. Dias Toffoli, j. 29-6-2012, P, DJE de 19-9-2013

[2] “CPC, Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANA DE SANTIS MENDES DE FARIAS MELLO - Matr.0140428-8, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 15/10/2020, às 12:00, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR - Matr.1689140-6, Governador(a) do Distrito Federal**, em 15/10/2020, às 14:12, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=49018943)
verificador= **49018943** código CRC= **240183E9**.