

**AVULSO NÃO  
PUBLICADO  
PARECER PELA  
INADMISSIBILIDAD  
E NA CCJC**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 411-A, DE 2014 (Do Sr. Washington Reis e outros)**

Dá nova redação ao § 9º do art. 37 da Constituição, para estender aos grupos que especifica a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inadmissibilidade (relatora: DEP. CRISTIANE BRASIL).

**DESPACHO:**  
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

### **SUMÁRIO**

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer vencedor
- Parecer da Comissão
- Votos em separado (7)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 9º do art. 37 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 37. ....*

.....

*§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se:*

*I – quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas:*

*a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;*

*b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;*

*II – quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:*

*a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;*

*b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;*

*III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste parágrafo.*

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Na ruidosa discussão ora em curso, a que diz respeito à defesa de maior rigor na aplicação do teto remuneratório sobre a retribuição de

determinados servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, está passando despercebida pela sociedade uma situação que causa grande incômodo. Trata-se do fato de que o limite remuneratório que se pretende aplicar de forma mais abrangente às referidas categorias simplesmente se vê ignorado em larga escala no âmbito de empresas integrantes da Administração Pública ou de pessoas jurídicas a ela vinculadas por contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos, ou ainda em decorrência da delegação desses serviços.

No caso das estatais, o teto remuneratório somente se aplica às que são municiadas por recursos orçamentários das pessoas jurídicas de direito público às quais se vinculam. Os integrantes dos quadros de pessoal de empresas públicas, de sociedades de economia mista e das respectivas subsidiárias ou controladas nutridas exclusivamente por receitas próprias não se subordinam ao limite remuneratório, mas essa é uma circunstância que precisa ser revista, porque é indubitosa a propriedade dos recursos envolvidos.

A realidade, no tocante ao tema, enfrentada por concessionárias e permissionárias de serviços públicos, bem como pelos que são contemplados com a delegação desses serviços e as pessoas por eles empregadas também não se compatibiliza com a moralidade administrativa. Embora se aluda a agentes com vínculos funcionais mantidos com pessoas jurídicas de direito privado ou com pessoas físicas às quais sejam delegados serviços públicos, não há dúvida, a despeito dessa circunstância, de que os recursos por elas operados possuem características distintas dos arrecadados por entes sem nenhum vínculo com o Poder Público.

Veja-se o exemplo, bastante ilustrativo, de empresas beneficiárias do pagamento de pedágios em rodovias. A tarifa paga pelos usuários não decorre de uma relação voluntária de consumo, mas de uma virtual imposição, porque não há outra forma de utilização das respectivas vias. Os emolumentos cobrados pela prestação de serviços cartoriais também não concedem aos que os pagam alternativas e é injusto que os recursos assim arrecadados possam ser distribuídos livremente, sem o rigoroso controle decorrente da aplicação do inciso XI do art. 37 da Constituição da República.

Mesmo quando a concessão ou permissão se dirigem a empresa que enfrentará concorrentes em mercados específicos, ainda assim não se trata de situação que possa ser comparada à enfrentada por pessoas físicas ou jurídicas atuantes em ramo no qual não se exija qualquer interveniência do Poder

Público. Ainda quando o serviço público delegado é levado a efeito por mais de um agente – e o ramo das empresas de comunicação ilustra essa circunstância –, mesmo nessa hipótese se estará diante de empresários que adquiriram o direito de atuar em mercados restritos e se diferenciam, por isso mesmo, daqueles obrigados a enfrentar as vicissitudes de uma concorrência ampla e irrestrita.

Por tais razões, pede-se o endosso dos nobres Pares à aprovação da presente proposta.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 2014.

**Deputado Washington Reis**

### **CONFERÊNCIA DE ASSINATURAS**

**Proposição:** PEC 0411/2014

**Autor da Proposição:** WASHINGTON REIS E OUTROS

**Ementa:** Dá nova redação ao § 9º do art. 37 da Constituição, para estender aos grupos que especifica a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição.

**Data de Apresentação:** 27/05/2014

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas 186  
Não Conferem 000  
Fora do Exercício 003  
Repetidas 010  
Ilegíveis 001  
Retiradas 000  
Total 200

**Confirmadas**

1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP  
2 ADEMIR CAMILO PROS MG  
3 ADRIAN PMDB RJ  
4 AELTON FREITAS PR MG  
5 ALBERTO FILHO PMDB MA  
6 ALEX CANZIANI PTB PR  
7 ALEXANDRE LEITE DEM SP

8 ALEXANDRE ROSO PSB RS  
9 ALEXANDRE SANTOS PMDB RJ  
10 AMAURI TEIXEIRA PT BA  
11 ANDRÉ FIGUEIREDO PDT CE  
12 ANDRE MOURA PSC SE  
13 ANÍBAL GOMES PMDB CE  
14 ANSELMO DE JESUS PT RO  
15 ANTÔNIO ANDRADE PMDB MG  
16 ANTONIO BULHÕES PRB SP  
17 ARIOSTO HOLANDA PROS CE  
18 ARMANDO VERGÍLIO SD GO  
19 ARNON BEZERRA PTB CE  
20 ARTHUR OLIVEIRA MAIA SD BA  
21 ASSIS DO COUTO PT PR  
22 ÁTILA LIRA PSB PI  
23 BENJAMIN MARANHÃO SD PB  
24 BIFFI PT MS  
25 CARLOS ZARATTINI PT SP  
26 CELSO MALDANER PMDB SC  
27 CÉSAR HALUM PRB TO  
28 CHICO DAS VERDURAS PRP RR  
29 CLEBER VERDE PRB MA  
30 DAMIÃO FELICIANO PDT PB  
31 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA  
32 DAVI ALVES SILVA JÚNIOR PR MA  
33 DILCEU SPERAFICO PP PR  
34 DOMINGOS DUTRA SD MA  
35 DOMINGOS SÁVIO PSDB MG  
36 DR. CARLOS ALBERTO PMN RJ  
37 DR. GRILO SD MG  
38 DR. JORGE SILVA PROS ES  
39 DR. PAULO CÉSAR PR RJ  
40 DUARTE NOGUEIRA PSDB SP  
41 EDIO LOPES PMDB RR  
42 EDMAR ARRUDA PSC PR  
43 EDSON SILVA PROS CE  
44 EDUARDO GOMES SD TO  
45 ELIENE LIMA PSD MT  
46 ELISEU PADILHA PMDB RS  
47 ERIVELTON SANTANA PSC BA  
48 EUDES XAVIER PT CE  
49 EURICO JÚNIOR PV RJ  
50 EVANDRO MILHOMEN PCdoB AP  
51 FÁBIO TRAD PMDB MS  
52 FELIPE BORNIER PSD RJ  
53 FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR PDT BA  
54 FERNANDO COELHO FILHO PSB PE  
55 FRANCISCO CHAGAS PT SP  
56 FRANCISCO FLORIANO PR RJ  
57 GASTÃO VIEIRA PMDB MA  
58 GENECIAS NORONHA SD CE  
59 GEORGE HILTON PRB MG  
60 GERALDO SIMÕES PT BA  
61 GERALDO THADEU PSD MG  
62 GIVALDO CARIMBÃO PROS AL

63 GLADSON CAMELI PP AC  
64 GONZAGA PATRIOTA PSB PE  
65 GUILHERME MUSSI PP SP  
66 HENRIQUE OLIVEIRA SD AM  
67 HUGO MOTTA PMDB PB  
68 JAIME MARTINS PSD MG  
69 JANETE ROCHA PIETÁ PT SP  
70 JÂNIO NATAL PRP BA  
71 JAQUELINE RORIZ PMN DF  
72 JESUS RODRIGUES PT PI  
73 JHONATAN DE JESUS PRB RR  
74 JOÃO ANANIAS PCdoB CE  
75 JOÃO DADO SD SP  
76 JOÃO MAGALHÃES PMDB MG  
77 JOÃO PAULO LIMA PT PE  
78 JOÃO PIZZOLATTI PP SC  
79 JORGINHO MELLO PR SC  
80 JOSÉ CHAVES PTB PE  
81 JOSÉ OTÁVIO GERMANO PP RS  
82 JOSE STÉDILE PSB RS  
83 JOSUÉ BENGTON PTB PA  
84 JOVAIR ARANTES PTB GO  
85 JÚLIO CAMPOS DEM MT  
86 JÚLIO DELGADO PSB MG  
87 JÚNIOR COIMBRA PMDB TO  
88 LAEL VARELLA DEM MG  
89 LAERCIO OLIVEIRA SD SE  
90 LÁZARO BOTELHO PP TO  
91 LEANDRO VILELA PMDB GO  
92 LELO COIMBRA PMDB ES  
93 LEONARDO MONTEIRO PT MG  
94 LEONARDO PICCIANI PMDB RJ  
95 LEONARDO QUINTÃO PMDB MG  
96 LINCOLN PORTELA PR MG  
97 LIRA MAIA DEM PA  
98 LUCIO VIEIRA LIMA PMDB BA  
99 LUIZ CARLOS BUSATO PTB RS  
100 LUIZ FERNANDO MACHADO PSDB SP  
101 LUIZ NISHIMORI PR PR  
102 LUIZ OTAVIO PMDB PA  
103 LUIZ SÉRGIO PT RJ  
104 MAJOR FÁBIO PROS PB  
105 MANATO SD ES  
106 MANOEL JUNIOR PMDB PB  
107 MANUEL ROSA NECA PR RJ  
108 MARCELO AGUIAR DEM SP  
109 MARCELO CASTRO PMDB PI  
110 MÁRCIO FRANÇA PSB SP  
111 MÁRCIO MARINHO PRB BA  
112 MARCO MAIA PT RS  
113 MARCO TEBALDI PSDB SC  
114 MARCOS MEDRADO SD BA  
115 MÁRIO FEITOZA PMDB CE  
116 MAURÍCIO QUINTELLA LESSA PR AL  
117 MAURO LOPES PMDB MG

118 MAURO MARIANI PMDB SC  
119 MIGUEL CORRÊA PT MG  
120 NELSON MARQUEZELLI PTB SP  
121 NELSON MEURER PP PR  
122 NEWTON CARDOSO PMDB MG  
123 NILSON LEITÃO PSDB MT  
124 NILTON CAPIXABA PTB RO  
125 ODAIR CUNHA PT MG  
126 ONOFRE SANTO AGOSTINI PSD SC  
127 OSMAR JÚNIOR PCdoB PI  
128 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR  
129 OSVALDO REIS PMDB TO  
130 OTAVIO LEITE PSDB RJ  
131 OTONIEL LIMA PRB SP  
132 OZIEL OLIVEIRA PDT BA  
133 PAES LANDIM PTB PI  
134 PAULO ABI-ACKEL PSDB MG  
135 PAULO FEIJÓ PR RJ  
136 PAULO FREIRE PR SP  
137 PAULO PIMENTA PT RS  
138 PAULO RUBEM SANTIAGO PDT PE  
139 PAULO WAGNER PV RN  
140 PEDRO CHAVES PMDB GO  
141 PEDRO FERNANDES PTB MA  
142 PEDRO NOVAIS PMDB MA  
143 PROFESSOR SETIMO PMDB MA  
144 RAIMUNDO GOMES DE MATOS PSDB CE  
145 RENAN FILHO PMDB AL  
146 RENATO MOLLING PP RS  
147 RICARDO TRIPOLI PSDB SP  
148 ROBERTO BALESTRA PP GO  
149 ROBERTO BRITTO PP BA  
150 ROBERTO SANTIAGO PSD SP  
151 RODRIGO BETHLEM PMDB RJ  
152 RUBENS OTONI PT GO  
153 RUY CARNEIRO PSDB PB  
154 SALVADOR ZIMBALDI PROS SP  
155 SANDES JÚNIOR PP GO  
156 SANDRO MABEL PMDB GO  
157 SARAIVA FELIPE PMDB MG  
158 SEBASTIÃO BALA ROCHA SD AP  
159 SÉRGIO BRITO PSD BA  
160 SÉRGIO MORAES PTB RS  
161 SIBÁ MACHADO PT AC  
162 SIMPLÍCIO ARAÚJO SD MA  
163 STEFANO AGUIAR PSB MG  
164 STEPAN NERCESSIAN PPS RJ  
165 THIAGO PEIXOTO PSD GO  
166 TONINHO PINHEIRO PP MG  
167 VALADARES FILHO PSB SE  
168 VALDIVINO DE OLIVEIRA PSDB GO  
169 VALMIR ASSUNÇÃO PT BA  
170 VALTENIR PEREIRA PROS MT  
171 VANDERLEI SIRAQUE PT SP  
172 VICENTE CANDIDO PT SP

173 VIEIRA DA CUNHA PDT RS  
174 VILMAR ROCHA PSD GO  
175 VILSON COVATTI PP RS  
176 VITOR PAULO PRB RJ  
177 WALDENOR PEREIRA PT BA  
178 WALDIR MARANHÃO PP MA  
179 WANDENKOLK GONÇALVES PSDB PA  
180 WASHINGTON REIS PMDB RJ  
181 WELLINGTON ROBERTO PR PB  
182 WILSON FILHO PTB PB  
183 WLADIMIR COSTA SD PA  
184 ZÉ GERALDO PT PA  
185 ZEQUINHA MARINHO PSC PA  
186 ZOINHO PR RJ

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....  
TÍTULO III  
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO  
.....

CAPÍTULO VII  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Seção I  
Disposições Gerais**

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: *(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes

de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

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; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)\*](#)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: [\*\(“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; [\*\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001\)\*](#)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange

autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. [\*Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003\*](#)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. [\*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

§ 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. [\*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)\*](#)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)\*](#)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. [\*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)\*](#)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\*\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

---

## TÍTULO IX

## DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PARECER VENCEDOR

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição de autoria do deputado Washington Reis, visando a alterar a redação do parágrafo 9º. do artigo 37 da Constituição da República, assim timbrada, *verbis*:

“I – quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas:

- a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;
- b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;

II – quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:

- a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;
- b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;

III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste

parágrafo”.

Inicialmente, cabe lembrar que o parágrafo 9º. do artigo 37 foi introduzido na Constituição da República a partir da Emenda Constitucional nº. 19/1998, que ficou conhecida como “Reforma Administrativa”. Seu objetivo era estipular teto remuneratório no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo-se as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que receberem recursos destes entes da federação para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

A Proposta de Emenda à Constituição em apreço pretende estender o teto remuneratório: (i) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização, e aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados no âmbito das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias ou controladas; (ii) aos empregados diretamente contratados ou abrangidos por contratos de locação de mão de obra, das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza; e (iii) aos empregados diretamente contratados ou abrangidos por contratos de locação de mão de obra dos serviços notariais e de registro, inclusive os próprios delegatários, ainda que durante o período de interinidade.

O ilustre Deputado WASHINGTON REIS, autor da proposta, aduz como justificativa a necessidade de também subordinar ao teto remuneratório os integrantes dos quadros de pessoal das empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas, doravante estatais, mesmo quando estas subsistem exclusivamente por receitas próprias. Isto porque, em sua visão, ainda que estejam em concorrência em mercados específicos, sua situação nem se compara às empresas de capital privado que atuem em ramo de atividade no qual se exija qualquer interveniência do Poder Público.

O mesmo raciocínio é utilizado no caso das concessões e permissões de serviços públicos. Para o nobre parlamentar, o teto remuneratório deve ser aplicado às concessionárias ou permissionárias pois, independente de explorar atividade econômica em regime de exclusividade ou em concorrência, sua situação nem de longe se compara àquelas empresas que atuam em mercados sem a presença do Poder Público. E mais adiante, para ilustrar seu pensamento, cita como exemplo o caso das concessionárias e permissionárias que exploram atividades essenciais, e se sustentam com o pagamento de preço público ou tarifa, onde não há margem de escolha para o cidadão.

No caso dos serviços notariais e de registro, lembra o autor que estas são remuneradas pelos emolumentos cobrados pela prestação de serviços cartoriais, onde o

contribuinte não possui escolha, e em sua ótica, seria injusto que os recursos arrecadados fossem distribuídos livremente, sem o rigor do controle do teto remuneratório.

O nobre relator, Deputado PAULO MAGALHÃES, apresenta seu voto pela parcial admissibilidade da PEC, nos termos da Emenda Saneadora, onde inadmite e exclui o inciso II do parágrafo 9º. do artigo 37 da Constituição Federal, constante no artigo 1º. da proposta em epígrafe.

É o Relatório.

## II – VOTO

Nos termos do artigo 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania emitir parecer sobre a admissibilidade de Propostas de Emenda à Constituição.

Assim, na forma regimental, apresento o presente voto em separado, pelas razões adiante declinadas.

Não é demasiado lembrar que a presente Proposta de Emenda à Constituição pretende, em apertada síntese, estender o teto remuneratório às empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, mesmo quando não recebam de recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral; às concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza; e aos delegatários de serviços notariais e de registro.

Todavia, no nosso sentir, a Proposta de Emenda à Constituição está em franco descompasso com o ordenamento jurídico-constitucional pátrio, pois pretende produzir verdadeira intervenção em área de atuação privada, violando a livre iniciativa (artigo 1º., inciso IV<sup>1</sup>) que a Carta Magna estabeleceu como um dos fundamentos da República.

As estatais que não recebem recursos públicos, concessionárias, permissionárias e delegações de serviços, estão inseridos no contexto do direito privado, atuando em colaboração com a Administração Pública, não estando sujeitas às mesmas exigências constitucionais.

Aqui, é importante fazer uma breve distinção entre prestação de serviços público e exploração de atividades econômicas, cabendo assinalar que o regime jurídico das empresas estatais varia segundo essa distinção.

A diferenciação tem origem na própria Constituição. Segundo a doutrina prevalente, a Constituição distingue a “atividade econômica” propriamente dita (artigo

---

<sup>1</sup>Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

173<sup>2</sup>) e o “serviço público” (artigo 175<sup>3</sup>).

O artigo 173 da Constituição Federal estabelece que o Estado, em situações especiais, pode exercer diretamente atividades enquadradas no âmbito do domínio econômico propriamente dito. Já o artigo 175 prevê que a prestação do serviço incumbe ao Estado.

Isso significa que há um segmento de atividades econômicas subordinadas à livre iniciativa (artigo 170 e parágrafo único, da Constituição Federal<sup>4</sup>). Essas atividades não são de titularidade do Estado, que as desempenhará apenas em casos excepcionais.

O próprio STF reconheceu que não incide o regime autárquico quando a empresa estatal explorar atividade econômica e for orientada à obtenção de lucro (RE nº. 599.628/DF; Pleno, rel. Min. Ayres Britto, rel. p/acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 25.05.2011, DJe 17.10.2011).

As empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, quando não recebem recursos públicos, estão em igualdade de condições com a concorrência do mercado. Por imperativo constitucional (artigo 173), elas atuam na exploração direta de atividade econômica para quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, e para isso precisam recrutar no mercado os melhores profissionais para integrar seus quadros. Logo, não é crível imaginar que determinado profissional irá trocar a empresa privada, com melhores salários, para cerrar fileiras numa empresa estatal com limitação remuneratória imposta pela Constituição.

Dessarte, que os empregados das empresas estatais que exploram atividade econômica, com a finalidade de obter lucro, não se subordinam ao regime estatutário próprio dos servidores públicos, razão pela qual é inconstitucional a fixação de teto remuneratório nos moldes da PEC nº. 411/14.

No caso das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, a sua existência está diretamente ligada ao desinteresse ou incapacidade do Estado em explorar determinada atividade econômica, e este, após procedimento licitatório (artigo 175), celebra contrato com o particular para a melhor atender à população. Portanto, é claro que o particular somente tem interesse em participar deste processo se enxergar a possibilidade de lucro e retorno ao investimento realizado.

---

<sup>2</sup>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.

<sup>3</sup>Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

<sup>4</sup>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) § único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Importante lembrar que, caso a proposição venha a ser aprovada, estar-se-ia promovendo verdadeira alteração na remuneração dos contratos celebrados, afrontando o constitucional direito adquirido e o ato jurídico perfeito (artigo 5º., inciso XXXVI<sup>5</sup>), permitindo que o particular alegue desequilíbrio econômico-financeiro e entulhe as Agências Reguladoras e o Poder Judiciário com novas demandas, sem deslembrar que o *risco jurídico* é uma das causas do elevado “Custo Brasil”.

Logo, tem-se uma mutabilidade dentro da seara das concessionárias. Ora, se o que se pretende é uma modificação interna dentro das concessionárias pelo Estado, então a consequência de uma intervenção de magnitudes moderadoras afastaria completamente a especulação financeira e os empresários debandariam, ocasionando uma perda da parceria público-privado. E, serviços essenciais à população, como os de mobilidade urbana ou fornecimento de energia, por exemplo, teriam que ser exclusivamente oferecidos pelo Estado, o que seria demasiadamente oneroso, posto que são serviços que demandam uma qualidade satisfatória para sua utilização e, conseqüentemente, grande investimento de recursos. Poderiam ainda, haver a privatização destas atividades estatais por completo.

Finalmente, na hipótese remanescente dos delegatários de serviços notariais e de registro, é preciso lembrar que estes, por força constitucional (artigo 236<sup>6</sup>), são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cuja legislação ordinária (Lei Federal nº. 8.935/1994) conferiu, de um lado, independência no exercício de suas atribuições e direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados; e, de outro lado, a responsabilidade pelos danos que causados a terceiros, o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro, e suportar as despesas de custeio, investimento e pessoal (artigos 21, 22 e 28<sup>7</sup>).

---

<sup>5</sup>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

<sup>6</sup>Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

<sup>7</sup>Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

Art. 22. Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos. (Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015)

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.

Neste diapasão, o Excelentíssimo Ministro Teori Zavascki, do STF, nos autos da ACO nº. 2312 MC/DF, pacificou a discussão acerca da natureza jurídica dos serviços prestados pelos cartórios, e da aplicabilidade do regime dos servidores públicos a seus titulares, afirmando que a atividade notarial e de registro é essencialmente distinta da atividade exercida pelos poderes de Estado, e, assim, embora prestado como serviço público, o titular da serventia extrajudicial não é servidor e com este não se confunde (ADI nº. 865-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJ de 08.04.1994; ADI nº. 2602, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJ de 31.03.2006; e ADI nº. 4140, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJe de 20.09.2011).

Portanto, como evidenciado, resta claro que, com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal, não se pode aplicar o regime de servidores públicos e, tampouco, determinar restrições à remuneração dos funcionários que exercem os serviços notariais e de registro.

Uma vez que se trata de um serviço de caráter privado, no qual a captação de recursos não depende exclusivamente de fundos públicos, não há razoabilidade e, outrossim, não deve o Poder Legislativo se imiscuir no assunto relativo à alocação destes recursos, devendo esta decisão partir unicamente do titular do negócio.

Finalmente, com base nas razões precedentes, é que manifesto nosso voto pela inadmissibilidade da Emenda Saneadora do Relator e da Proposta de Emenda à Constituição nº. 411, de 2014, visto que é contrária à sistemática constitucional sobre o tema, assim como o sistema constitucional instituído pelo constituinte originário, em ofensa aos artigos 1º., inciso IV; 5º., inciso XXXVI; 173; 175; e 236, da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em            de novembro de 2017.

**CRISTIANE BRASIL**

Deputada Federal

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 411/2014, nos termos do Parecer Vencedor da Relatora, Deputada Cristiane Brasil. Apresentaram Votos em Separado os Deputados Altineu Côrtes, Giovani Cherini, Gonzaga Patriota, Maia Filho, Osmar Serraglio e Rodrigo Pacheco. O Parecer do Deputado Paulo Magalhães passou a constituir Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Pacheco - Presidente, Daniel Vilela e Marcos Rogério - Vice-Presidentes, Andre Moura, Antonio Bulhões, Benjamin Maranhão, Betinho Gomes, Bilac Pinto, Carlos Bezerra, Chico Alencar, Cleber Verde, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Delegado Éder Mauro, Delegado Edson Moreira, Edio Lopes, Elizeu Dionizio, Evandro Gussi, Fábio Sousa, Félix Mendonça Júnior, Francisco Floriano, Genecias Noronha, Hildo Rocha, João Gualberto, José Carlos Aleluia, José Mentor, Júlio Delgado, Luis Tibé, Luiz Couto, Luiz Fernando Faria, Magda Mofatto, Maia Filho, Marcelo Aro, Marco Maia, Maria do Rosário, Milton Monti, Nelson Marquezelli, Osmar Serraglio, Paes Landim, Patrus Ananias, Paulo Abi-Ackel, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Rocha, Ronaldo Fonseca, Rubens Bueno, Sergio Zveiter, Silvio Torres, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Valmir Prascidelli, Vicente Arruda, Aliel Machado, André Abdon, Capitão Augusto, Giovani Cherini, Gorete Pereira, João Campos, João Fernando Coutinho, Jones Martins, Lincoln Portela, Moses Rodrigues, Pastor Eurico, Paulo Magalhães, Rubens Otoni e Soraya Santos.

Sala da Comissão, em 4 de outubro de 2017.

Deputado RODRIGO PACHECO  
Presidente

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO OSMAR SERRAGLIO

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição de autoria do ilustre deputado **Washington Reis**, que visa alterar a redação do § 9º do art. 37 da CF, para estabelecer **teto de remuneração**:

*I – quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas: a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização; b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;*

*II – quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza: a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza; b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;*

*III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste parágrafo.*

Em suma, a PEC modifica a redação do § 9º para suprimir o **critério da dependência** orçamentária-financeira das empresas públicas e das sociedades

de economia mista em relação à União, Estados e Municípios para o fim de incidência do teto. Atualmente, só é possível a limitação quando os recursos para pagamento da rubrica de pessoal advêm dos cofres públicos. Com a alteração proposta, todas essas entidades passarão a observar o limite remuneratório, independentemente da origem dos recursos.

O autor também considera que os recursos arrecadados por pessoas jurídicas concessionárias e permissionárias de serviços públicos têm natureza distinta daqueles arrecadados por entes que não guardam vínculo com o Estado, razão pela qual deveriam observância ao princípio da moralidade administrativa e ao teto remuneratório.

O autor cita como exemplos as concessionárias beneficiárias do pagamento de pedágios em rodovias, cujas tarifas pagas pelos usuários não decorrem de uma relação voluntária de consumo, mas de uma “virtual imposição”.

Como justificativa, o autor argumenta que, “na ruidosa discussão ora em curso, a que diz respeito à defesa de maior rigor na aplicação do teto remuneratório sobre a retribuição de determinados servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, está passando despercebida pela sociedade uma situação que causa grande incômodo. Trata-se do fato de que o limite remuneratório que se pretende aplicar de forma mais abrangente às referidas categorias simplesmente se vê ignorado em larga escala no âmbito de empresas integrantes da Administração Pública ou de pessoas jurídicas a ela vinculadas por contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos, ou ainda em decorrência da delegação desses serviços”.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, ao teor dos arts. 32, III, "b", e 202, caput, do Regimento Interno, pronunciar-se, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade, apreciando os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Por dissentir do Voto do Relator, aduzo o que já fizera anteriormente, através deste Voto em Separado.

## **II – VOTO EM SEPARADO**

O assunto abordado nesta PEC é complexo e envolve considerações jurídicas mais aprofundadas para melhor compreensão da questão em torno da aplicação do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF.

No que respeita ao item I – *empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas* - por se tratar da integralidade ou da maioria do capital oriundas de fundos públicos, parece possível estabelecer-se aquele teto, cujos exame de mérito competirá à Comissão Especial.

Quanto aos demais itens, permitimo-nos buscar uma solução.

O Texto Constitucional é organizado a partir de um esquema mental, lógico, sistêmico, ligado às opções do Constituinte. Uma das primeiríssimas definições, antes mesmo de definir sobre ser uma monarquia ou república, uma federação ou estado unitário, regravar-se por um regime presidencialista ou parlamentarista, o Constituinte precisa se orientar pelos **fundamentos** que estruturarão o novo Estado.

Basta ler o **artigo 1º**, inaugural da Constituição, para isso se perceber. Ali, sob a ótica da pirâmide de Kelsen, estão os **fundamentos**, os super-princípios, que disciplinarão os princípios que, por sua vez, orientarão as regras que serão especificadas no Texto Maior.

Nesse sentido, o Constituinte precisou definir, sob o enfoque econômico, qual seria sua opção, capitalista, socialista, comunista... Nossa Carta Magna acolheu o **regime capitalista** (Celso Antonio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, 12ª ed.p.611)

Assim, a ordem econômica concebida na Constituição Federal de 1988 é resultado do confronto entre diversas ideologias, ideias e interesses, estando condensada na decisão política fundamental do Constituinte acerca dos elementos sócio-ideológicos.

Nessa esteira, a Constituição adotou a **livre iniciativa** como um dos **fundamentos** da ordem econômica da República Federativa do Brasil (**art. 1º, IV**).

O Professor José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, ensina que *“a liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato”* (17ª Edição,

São Paulo, Melhoramentos, p. 767). Liberdade de contrato significa ajuste de remuneração dos dirigentes, sem empecos.

Conforme sublinhou Eros Roberto Grau, para o cumprimento da liberdade econômica, "*o modo de separação entre Estado e sociedade impõe a afirmação de que **toda atuação estatal** é expressiva de um ato de **intervenção** na ordem social*". ( *O discurso neoliberal e a teoria da Regulação. in Desenvolvimento econômico e intervenção do estado na ordem constitucional - estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995, p. 60*). Neste mesmo diapasão se pronuncia Tércio Sampaio Ferraz Júnior ao afirmar que "*qualquer influência na autodeterminação do sujeito é sempre uma **delimitação** em sua liberdade*". (Estudos de filosofia do direito. São Paulo: Atlas, 2002, p. 116).

A forma constitucional que o poder público tem de delimitar essa liberdade se encontra na *intervenção* econômica, toda ela regrada, exatamente em respeito àquele princípio, tendo como escopo principal evitar deformações que caracterizem a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos ( *do que seriam exemplos os monopólios, oligopólios, carteis, trustes*).

Nossa Corte Suprema, ao ser provocada a se manifestar sobre os *limites da intervenção estatal* nessa *liberdade de iniciativa* tem remarcado a prevalência deste fundamento constitucional.

Assim é que, em algo bem mais singelo, a fixação de preços, registrou:

*I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. **O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa.***

*(RE 422941, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, 06/12/2005.*

Relevante também esse outro julgado do STF:

*1. A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988.*

*2. Deveras, **a intervenção deve ser exercida com respeito aos***

**princípios e fundamentos da ordem econômica**, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a **não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da República (art. 1º da CF/1988)**. Nesse sentido, confira-se abalizada doutrina:

*“As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados. Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em conseqüência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social.*

*A intervenção está, substancialmente, consagrada na Constituição Federal nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado".*

*Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. **Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção não de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa.** Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (DIÓGENES GASPARINI, in Curso de Direito Administrativo, 8ª Edição, Ed. Saraiva, págs. 629/630, cit., p. 64).”*

(RE 632644 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, 10/04/2012)

Dessarte, só se pode atingir a liberdade econômica através da

intervenção que se encontra, toda ela, balizada pelo princípio da livre iniciativa. Em outras palavras, **não se pode ir além dos específicos instrumentos de intervenção para se incidir sobre a livre iniciativa.**

A livre iniciativa corresponde, assim, a um desdobramento da liberdade, possibilitando ao cidadão, no âmbito de sua autonomia privada, criar empresas e assumir riscos. “ *A liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão – erigida a garantia de **direito individual** – corresponde à liberdade de escolha segundo a vocação individual, ausente ingerência do Estado nesse aspecto*” (Fernando Antonio Sacchetim Cervo in *A livre iniciativa como princípio da ordem constitucional econômica*”).

A liberdade de contratar é ínsita a essa liberdade, estabelecendo a concorrência, em que as atividades se aperfeiçoam. Não poder participar da disputa para contratar os melhores significa participar de luta sem paridade de armas.

Poder-se-ia a isso contrastar que, por esse raciocínio, deveria haver liberdade para remunerar os Ministros do Supremo, presumivelmente luminares do Direito. Responde-se que não, porque, primeiro, estão em ambiente exclusivamente público – e, segundo, não são necessariamente os melhores em Direito. Até pelo contrário, no âmbito concreto, o dia em que o País perceber que os juízes devem ter mais o senso comum do que o senso acadêmico, certamente teremos uma Justiça menos elitizada. Se nenhum cidadão pode se recusar a cumprir a lei a título de desconhecimento, significa que todo cidadão conhece o direito e, portanto, todos podem ser juízes. Deveria esse conhecimento da realidade orientar a seleção de nossos juízes – e não teorias jurídicas.

A alternativa que se apresenta, no exame desta PEC, para não se incidir em inconstitucionalidade, é a de, ao elaborar o texto, na Comissão Especial, fazê-lo de forma a permitir que remanesça ao aplicador do direito a possibilidade de **interpretação conforme a Constituição**. Atente-se para a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, no sentido de que, nas concessões, “*é indispensável – sem o quê não se caracterizaria a concessão de serviço público – que o concessionário se remunere pela ‘exploração’ do próprio serviço concedido*” (Curso, p.623 da 13ª Ed.). Ora, tanto melhor será remunerado segundo melhor seja administrada a concessão, o que supõe a liberdade de remuneração de seus gestores.

Assim, no que tange ao segundo item da PEC, pense-se no exemplo dado pelo Ilustre primeiro Autor da PEC: as pedageiras. Uma empresa que tenha, para raciocínio, 5% de suas receitas advindas da concessão do pedágio poderá ser submetida a limitações na remuneração de seus diretores e empregados ?

Essa dificuldade para admitir a constitucionalidade torna-se ainda mais evidente em relação às *delegações de serviços públicos*, em especial, os serviços notariais e de registro, exercidos pelos cartórios.

O disposto no art. 37 da CF aplica-se à *Administração Pública direta e indireta* de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa seara, o inciso XI trata do teto remuneratório dos *ocupantes de cargos, funções e empregos* na Administração Pública. Não atinge aos que Celso Antonio Bandeira de Mello qualifica como “*particulares em atuação colaboradora com o Poder Público*”

Os diretores e empregados das *concessionárias, permissionárias e delegações de serviços*, estão inseridos no contexto do *direito privado*, sem nenhum tipo de vínculo com a Administração Pública direta ou indireta, portanto, não estão sujeitos às mesmas exigências constitucionais.

Em outras palavras, os servidores públicos da administração pública direta e indireta percebem vencimentos dos cofres públicos, gozam de prerrogativas próprias e estão sujeitos a restrições, enquanto que, os titulares, diretores e empregados de serviços delegados, como os cartórios (**serventuários**) auferem pagamento pelos serviços que prestam, neste caso, por meio de **custas e emolumentos**. Assim sendo, o serventuário é órgão indireto do Estado, por tratar-se de órgão privado no *exercício de função pública*, **remunerado pelas partes ou interessados**.

Na sistemática do nosso direito anterior, as serventias eram oficializadas, ou seja, faziam parte da estrutura do Estado e, dessa forma, os seus titulares eram funcionários públicos. Nessa condição, eram submetidos às normas administrativas próprias dos servidores estatais, sujeitando-se a um Estatuto e a todas as prerrogativas e restrições comuns à categoria, como, por exemplo, sanções disciplinares, aposentadoria compulsória aos setenta anos e percepção de proventos integrais.

A nova disciplina constitucional dos serviços notariais e de registro representou mudança no ordenamento jurídico brasileiro ao determinar, expressamente, que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público” (Art. 236 da CF).

Ao comentar o referido artigo, o eminente constitucionalista **José Afonso da Silva** afirma:

*“as serventias de notas e de registro público são organismos privados que prestam um serviço público, desempenham uma função pública. E não há nada de extraordinário nisso. Ao contrário, o direito positivo dos países ocidentais acolhe atualmente, com significativa generalidade, a possibilidade de que os particulares ou organizações particulares que, **atuando em nome próprio e por sua conta e risco**, desempenham uma função pública em substituição da Administração Pública. A diferença de outras formas de prestação de serviço público por colaborador particular é que **a serventia não é pessoa jurídica** – como o são, por exemplo, os concessionários de serviço público. A serventia é uma estrutura orgânica a serviço e seu titular particular, desde a Lei de 11.10.1827, tanto como qualquer empreendimento individual que mantém estrutura administrativa necessária ao exercício do empreendedor. Por isso, não é ela que contrata, não é ela que recebe e paga, não é ela que emprega pessoal, mas o seu titular; é este que auferes as rendas da atividade, e também responde por suas dívidas e sofre os eventuais prejuízos; ele é que declara e paga imposto de renda, na qualidade e rendimento de trabalhador autônomo. **O Poder Público é inteiramente alheio a tudo isso**”.* (SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, págs. 875/876)

Segue afirmando,

*“se referidas serventias são organismos particulares, seus titulares, o **notário e registrador ou oficial do registro, não podem ser senão também particulares**, até porque as serventias não tem personalidade própria; são, como visto, organismos por eles montados para servi-los no desempenho de suas atribuições”* (ibidem).

A doutrina moderna, diante das modificações trazidas pela Lei Maior, entende que se trata de delegação de serviço público, uma vez que *o Estado delega a função notarial ao particular, resguardando para si a titularidade do serviço público*. Dessa forma, a delegação é efetivada por meio de concurso público de provas e títulos e tem caráter personalíssimo, não podendo haver cessão a outra pessoa. Entretanto, é permitido ao titular da serventia contratar, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, seu substituto e demais prepostos para, **sob sua total responsabilidade**, agir em nome do titular na prestação dos seus

respectivos serviços notariais e de registro.

Nesse sentido, vale mencionar o célebre voto do Min. **Marco Aurélio** (RE.254065-SP) que parte da já lembrada posição do mestre Hely Lopes Meirelles, segundo a qual os agentes delegados, tais os titulares de ofício, *não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado, porque constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público*, e acrescenta, referindo-se aos notários – o que se aplica inteiramente aos registradores :

*“Os notários enquadrados no art. 236, em virtude de atuarem em caráter privado, não integram sequer a estrutura do Estado. Atuam em recinto particular, contando com os serviços de pessoas que também não tem qualidade de servidor e que auferem salário em face de relação jurídica que os aproxima, regida não pela lei disciplinadora do regime jurídico único, mas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Sim, os empregados do Cartório, do notário dele titular, tais como este, **nada recebem dos cofres públicos**, não passando pela cabeça de ninguém enquadrá-los, mesmo assim, como servidores e atribuir-lhes os direitos inerentes a esse status (...) (MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”, 14ª edição, São Paulo: RT, p. 290)*

Essa continua sendo a orientação que prevalece, atualmente, na **Corte Suprema**:

*“(...) o STF possui entendimento consolidado de que a atividade notarial e de registro é essencialmente distinta da atividade exercida pelos poderes de Estado, de modo que o **titular da serventia extrajudicial não é servidor** e com este não se confunde (...). Os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico de **caráter privado**, enquanto as serventias do foro judicial fazem parte do quadro único de servidores do Poder Judiciário local. São, pois, atividades essencialmente distintas que não podem, em face da Constituição, ser equiparadas ou assemelhadas (mesmo que sob o rótulo de serventias mistas) por legislação infraconstitucional, sob pena de afronta à exigência de simetria funcional ou não recepção.” (STF, MS 28.440-ED-AgR, voto do rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em **19-6-2013**, Plenário, DJEde 7-2-2014.)*

Conforme se observa, resta cristalino que a delegação de serviço notarial e de registro está inserida no contexto da livre iniciativa que figura na Constituição Federal como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (Art. 1º) e da ordem econômica (Art. 170).

Consoante dito inicialmente, como reflexo da liberdade humana, “a liberdade de iniciativa no campo econômico mereceu acolhida nas encíclicas de caráter social, inclusive na célebre encíclica Mater et Magistra. Esta, textualmente, afirma que no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos

cidadãos, *quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros* (2ª parte, nº 1). Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, embora importante, já que sua ação deve reger-se pelo chamado princípio da subsidiariedade e deve ser tal que não reprima a liberdade de iniciativa particular, mas antes a aumente, para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo.”(FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, “Curso de Direito Constitucional”, 33ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, pág. 360).

Assim, o ilustre Autor da PEC, ao propor a observância do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37, aos empregados de pessoas jurídicas, na verdade, pessoas físicas, incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, estaria **violando o princípio da livre iniciativa**.

**Não é possível regular salários na iniciativa privada.** A liberdade de iniciativa implica liberdade de contratar. Faz parte da dinâmica da iniciativa privada a política salarial como estímulo ou reconhecimento pelo grau de responsabilidade que algumas funções exigem.

O artigo 236 da Constituição Federal impõe ainda ao oficial registrador a **responsabilidade de ressarcir, direta e objetivamente**, os danos que ele e seus prepostos causarem, na esteira do preconizado no § 6º do art. 37, remanescendo ao **Estado** delegante apenas **subsidiariamente**, a responsabilidade pelos danos decorrentes do exercício do serviço, se esgotada a força econômica do delegado. Esse teor é explicitado do art. 22 da Lei nº 8.935/94:

*“Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos”.*

Como se poderá conciliar a premissa da responsabilidade pessoal do titular da serventia com a limitação de sua remuneração? Haverá contradição, na medida em que se incorre em “*ultra-vires*”.

Sobre sua essa responsabilidade do cartorário veja-se julgado do **Superior Tribunal de Justiça**:

**“(...) No caso de delegação da atividade estatal (art. 236, § 1º, da Constituição), seu desenvolvimento deve se dar *por conta e risco do delegatário*, nos moldes do regime das concessões e permissões de**

serviço público. O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a **responsabilidade dos notários e oficiais** de registro por danos causados a terceiros, **não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal**. *Tanto por se tratar de serviço delegado, como pela norma legal em comento, não há como imputar eventual responsabilidade pelos serviços notariais e registrais diretamente ao Estado*. Ainda que objetiva a responsabilidade da Administração, esta somente responde de forma subsidiária ao delegatário, sendo evidente a carência de ação por ilegitimidade passiva ad causam. **Em caso de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como na hipótese, a responsabilidade objetiva por danos é do notário**, (STJ, RESP 200802048019, Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, 19/05/2010).

A interpretação dos Tribunais Superiores é pacífica no sentido de situar os cartórios em contextos jurídicos diversos ao da Administração pública direta e indireta. É preciso ter claro que o serviço prestado pelos cartórios é público, porém, o exercício dessa função é delegado ao particular. Contratar funcionários, decidir salários, estabelecer modelos de gestão, organização dos trabalhos, enfim, tudo é realizado pelo particular delegatário, por conta e risco. Os cartórios não fazem parte da Administração Pública direta ou indireta.

O Min. Teori Zavascki, na AC 2717 / DF, julgou:

*Em consequência, e por não ser um servidor público, mas um delegatário de serviço público que recebe emolumentos correspondentes aos serviços prestados, Esse regime de retribuição, por sua própria natureza, não é suscetível de qualquer equiparação com a dos servidores públicos, notadamente no que diz respeito a limitações de teto.*

Aliás, essa matéria é objeto, atualmente, da REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 808.202 RIO GRANDE DO SUL.

Existem cartórios com as mais diversas receitas e também variegadas delegações. A eficiência da prestação dos serviços reside grandemente na qualificação de seus funcionários. Parece inconciliável falar-se em limite de remuneração de tal ou qual titular ou integrante do quadro de empregados de cartórios, sem a correlativa qualidade do serviço. Por outro lado, há impraticabilidade de se oferecer limite ao titular em ambiente em que, se desejar refugir a essa baliza, será suficiente que engendre a elevação das despesas, de sorte a nada remanescer no final.

Celso Antonio Bandeira de Mello ensina:

*Nada obstante, os sujeitos titulados pela delegação em apreço conservam a qualidade de particulares (investidos em poderes públicos) visto que a exercerão em caráter privado; donde, não recebem dos cofres públicos, não operam em próprios do Estado nem com recursos materiais por ele fornecidos*

E prossegue:

*“a Constituição Federal, no art. 236, não engendrou qualquer novidade na configuração da relação estatal entre notários e registradores. Unicamente declarou-a às expensas. Segue-se que não há como ou porque extrair dele ou da lei que o regulamentou pretensas mudanças de sistemática e imaginárias transformações radicais em relação ao sistema precedente. (in A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para provimento desses serviços).*

Vale atentar-se para o que já assentou a Corte Suprema, na ADI. 2.415-SP, Medida Cautelar, a propósito da competência para a matéria relativa aos serviços notariais: “ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS. ART. 96, I, b da CF.”

Com efeito, compulsando-se o art. 96, inc.I, letra *b*, da Constituição Federal, lê-se que compete privativamente aos Tribunais:

*b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;*

Desse modo, sendo os serviços notariais e registrais auxiliares do Poder Judiciário e afirmando que isso compete aos Tribunais de Justiça, o que é remarcado no inc.II do mesmo artigo, portanto competência estadual, significa isso que se está atentando contra **o princípio federativo**, isto é, **contra uma cláusula pétrea**, com o que se propõe nesta PEC.

Ainda relevante é observar-se que se está a remexer em **situações consolidadas** no direito dos serventuários.

Com efeito, há ainda outro aspecto a ser enfrentado. O do **direito adquirido**.

Para abreviar este exame, permitimo-nos colacionar julgamento **recente** de nossa mais **alta Corte** e cuja matéria mais se aproxima da presente PEC.

Trata-se do Agravo de Instrumento n.742.070- AM, Relatora: **MIN.**

**ROSA WEBER**, de 18.09.2012:

*Pretende o apelado a validade, no caso concreto, do supramencionado dispositivo (art. 9º da Emenda Constitucional nº 41/03), na medida em que, aplicando-se a norma transitória do art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/03, faça valer o valor do teto definido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, para fins de retirar a vantagem percebida pelo apelante.*

*Através do decreto 24.022/04 o Chefe do Poder Executivo Estadual dispôs a respeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 041/03 em seu artigo 1º nos seguintes termos:*

Art. 1º — Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, o limite da remuneração dos servidores da administração direta, autárquica e fundacional, e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, no âmbito do Poder Executivo, em conformidade com o art. 8º da Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003, é o valor fixado em lei como subsídio mensal do Governador do Estado, correspondente a R\$ 17.128,00 (dezesete mil, cento e vinte e oito reais).

*No entanto, àquela época, o direito do apelante já estava consolidado em relação à gratificação, passando a integrar o seu patrimônio jurídico, razão pela qual as normas ora introduzidas pela Emenda Constitucional nº 41/03 não os alcançam. Ainda que de outra forma fosse, a despeito da norma do art. 9º da Emenda Constitucional nº 41/03, é cabível a invocação de direito adquirido em face de Emenda Constitucional, garantia individual que não pode ser ignorada, por compreender cláusula pétreia, insuscetível, por esse aspecto, de novas reformulações.*

*A propósito, o art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República, não admite que seja objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Nesse sentido, a garantia constitucional impede que o legislador constituinte derivado edite norma desconsiderando o direito adquirido, conforme o magistério do professor Ivo Dantas [nota de rodapé 2 do original:*

'Direito Adquirido, Emendas Constitucionais e Controle da Constitucionalidade – A Intangibilidade do Direito Adquirido face às Emendas Constitucionais, Revista de Direito Administrativo - FGV, out/dez - 1996, nº 206, p. 111', in verbis:

(...)se não nos bastasse a natureza constitucional do instituto a partir da Constituição Federal de 05.10.88, o Direito Adquirido assume novo contorno, tornando-se portador da característica da Imutabilidade, em razão do que prescreve o art. 60 em seu parágrafo 4º, ao fixar os Limites materiais do Poder Constituído de Reforma. Desta opção no sentido da Intangibilidade do Direito Adquirido decorre a conseqüência de que só um processo revolucionário (no sentido Jurídico-Constitucional) do qual resultasse nova Constituição, poderia restringir ou até mesmo excluir a garantia do Direito Adquirido (entre nós, alçada à mesma categoria do ato jurídico perfeito e da coisa julgada)

ou qualquer outro daqueles incisos apontados no referido parágrafo 4º (...)

*O ilustre professor, em sua obra, invoca, ainda, o posicionamento do Ministro Néri da Silveira [nota de rodapé 3 do original: “op. cit., p. 121”]:*

(...) outra significativa questão poderia se destacar, nesta definição do âmbito das cláusulas pétreas. Refiro-me ao direito adquirido previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição. No dispositivo, estipula-se que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Decerto, emenda à Constituição não pode excluir de seu texto o inciso XXXVI do seu art. 5º, diante da cláusula posta no art. 60, § 4º, IV, por versar regra de garantia. (...)

*Na mesma linha de raciocínio, é o posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Mário da Silva Velloso:*

‘Registre-se, a propósito, que as emendas constitucionais, sabemos todos, não são produto do poder constituinte originário. As emendas à constituição são elaboradas pelo constituinte derivado, instituído ou de segundo grau. Esse poder constituinte derivado é limitado pela criatura do poder constituinte originário, assim pela Constituição’.

Competindo a esta CCJC extrair o que de válido se possa, para não se malbaratar a proposição, expungindo-a do que a macula de inconstitucionalidade, apresentamos Emenda Saneadora, que exclui os incisos II e III do § 9º do art. 37, da CF, constante da PEC em exame, em relação aos quais se afirma sua inadmissibilidade.

Por tais razões, nosso voto é pela ADMISSIBILIDADE desta PEC 411/2014, nos termos da EMENDA SANEADORA que este Deputado submete à apreciação de seus Pares.

Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2015.



Deputado OSMAR SERRAGLIO  
PMDB/PR

**EMENDA SANEADORA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 411,  
DE 2014**

Suprimam-se os incisos II e III acrescentados pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe ao § 9º do art. 37 da Constituição Federal.



Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2015.

Deputado OSMAR SERRAGLIO  
PMDB/PR

**Voto em Separado**  
**(Deputado Giovani Cherini)**

**I – RELATÓRIO**

A PEC n. 411, de 2014, de autoria do Deputado **Washington Reis**, propõe alterar o art. 37, §9º, da Carta Magna, a fim de que sejam submetidas ao teto constitucional remuneratório as empresas públicas e sociedades de economia mista; suas subsidiárias; concessionárias e permissionárias de serviços públicos; titulares dos serviços notariais e registrais e seus empregados.

A matéria foi distribuída, preliminarmente, a CCJC, à qual compete se pronunciar quanto à sua admissibilidade, sob os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa (arts. 32, III, "b", e 202, caput, do Regimento Interno).

É o relatório.

**II – VOTO DO RELATOR**

**II.1 – Das empresas públicas e sociedades de economia mista**

Consoante o art. 37, inciso XI, da Constituição, o teto remuneratório deve ser observado por empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos das pessoas federativas a que estão vinculadas, com o objetivo

de pagamento de despesas com pessoal ou com custeio em geral.

Significa dizer 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.

Entretanto, tais entidades possuem capital social composto eminentemente por recursos públicos, o que, sob o ponto unicamente constitucional, justificaria a imposição do teto remuneratório aos seus empregados. Dessa forma, não há que se falar, neste ponto, em vício de constitucionalidade capaz de macular a proposta.

## **II.2 – Das concessionárias e permissionárias de serviço público**

As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público são, em regra, pessoas jurídicas de direito privado. Exercem suas atividades, portanto, sob o manto da *livre-iniciativa*, preceito basilar da ordem econômica, previsto no art. 170 da Constituição Federal.

Dessa forma, por força do referido princípio constitucional, é vedado ao Estado interferir nas suas atividades, impondo-lhes a forma de organização, suas metas, princípios, e até mesmo limites remuneratórios aos seus empregados.

É bem verdade que essas pessoas jurídicas recebem recursos estatais; porém, tais quantias representam contraprestação a serviços executados, mediante fiscalização estatal, após êxito em concorrência com outras pessoas jurídicas do ramo (licitação).

Frisa-se ainda que o constituinte originário definiu o modo de produção capitalista como modelo da ordem econômica brasileira. Assim, tendo em vista a forte competição existente no setor privado, cabe somente empresa definir os critérios segundo os quais irá concorrer no mercado, afim de auferir lucros, independentemente de possuir ou não contratos com a esfera pública.

Portanto, em contrariedade ao voto do relator, entendemos ser inconstitucional submeter tais pessoas jurídicas aos limites remuneratórios do teto constitucional, razão pela qual excluímos, na forma da emenda saneadora apresentada, o inciso II do §9º do art. 37.

## **II.3 – Dos serviços notariais e de registro**

O art. 236 da Carta Magna estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado. Significa dizer que tais atividades são executadas à conta e risco dos respectivos serventuários.

Tanto os lucros como os prejuízos serão suportados pelo titular da serventia, sem qualquer intervenção do Estado. Ademais, em caso de dano aos particulares, respondem os notários e registradores diretamente, sem ônus para o ente estatal.

O Supremo Tribunal Federal vem decidindo, inclusive, que o titular da serventia extrajudicial não é servidor e com este não se confunde. Segundo a Corte Suprema, os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico de caráter privado (STF, MS 28.440-ED-AgR, voto do rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em **19-6-2013**, Plenário, DJEde 7-2-2014).

Portanto, contratar funcionários, decidir salários, estabelecer e organização os trabalhos, é realizado pelo particular, titular da serventia, por sua conta e risco.

Nesse sentido, a PEC nº 411, de 2014, padece de inconstitucionalidade ao determinar que a atividade notarial e registral deve se submeter ao teto remuneratório, razão pela qual apresentamos emenda saneadora suprimindo o inciso III do §9º do art. 37.

Importa registrar que o eminente Relator apresentou jurisprudência no sentido de que tabeliães e registradores se submeteriam ao instituto da responsabilidade objetiva, e que, por isso, deveriam obedecer ao teto remuneratório previsto na Carta Magna. Entretanto, cumpre-nos informar que a matéria está sob análise no STF (RE 842846), que ainda não emitiu decisão sobre o tema. Significa dizer que o Parlamento não está vinculado a nenhum entendimento jurisprudencial, uma vez que o caso está pendente de manifestação pela Suprema Corte.

Por tais razões, voto pela ADMISSIBILIDADE desta PEC 411/2014, na forma das emendas saneadoras ora apresentadas.

Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2015.

Deputado GIOVANI CHERINI – PDT/RS

### **Emenda Saneadora Nº 1**

Suprima-se o inciso II, acrescido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, do § 9º do art. 37 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2015.

Deputado GIOVANI CHERINI

## **Emenda Saneadora Nº 2**

Suprima-se o inciso III, acrescido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, do § 9º do art. 37 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2015.

Deputado GIOVANI CHERINI

## **VOTO EM SEPARADO (Do Sr. GONZAGA PATRIOTA)**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 411, de 2014, encabeçada pelo deputado Washington Reis, pretende estender a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal aos grupos que especifica. Para tanto, altera o § 9º do mesmo artigo, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 37 A administração 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:*

.....  
**§ 9º** *O disposto no inciso XI aplica-se:*

**I** – *quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias* **ou controladas:**

**a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;**

**b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;**

**II** – *quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:*

**a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua**

***verdadeira natureza;***

***b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;***

***III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste parágrafo.”***  
**(NR)**

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a quem compete analisar a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição Federal (art. 32, IV, 'b' do RICD).

O Parecer do Relator - deputado Paulo Magalhães - já foi lido e a discussão encontra-se suspensa, em virtude de pedidos de vistas conjuntas, realizados no dia dezoito de novembro do corrente ano, e que, portanto, aguardam o esgotamento do prazo para o retorno à pauta.

É o relatório.

## **II – VOTO**

Deveras, em matéria de Direito Administrativo clássico, o regime jurídico dos servidores públicos é o assunto que mais tem suscitado debates e controvérsias no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro. E neste ambiente, o tema referente aos tetos remuneratórios tem sido alvo de frequentes alterações constitucionais e de divergências doutrinárias e judiciais.

Pois bem, na época em que o Constituinte Originário discutia a questão do teto remuneratório do funcionalismo público e sua natureza jurídica, o debate acerca das normas que transluzissem *os direitos e garantias individuais*, bem como os princípios por ela adotados, como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência era, entre outros, o de demonstrar como variavam os conceitos e o discurso construído ao seu redor e a maneira como eram interpretados e aplicados, de acordo com os interesses daqueles que pretendiam usar.

Entretanto, a forma usada por cada uma das partes envolvidas na discussão para transformar sua visão - sua "interpretação" - em norma jurídica, de acordo com seus interesses, consistia em identificá-los, no que possível, com

o interesse da coletividade como um todo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal revisou a matéria recentemente sob a sistemática da repercussão geral, quando do julgamento do RE 609.381/GO, não deixando, é certo, de colocar novos ingredientes nessa discussão. Alterou seu entendimento, assentando que a incidência do teto remuneratório da EC 41/03 é imediata e sem ressalvas, atingindo quaisquer valores além do limite, sem que haja violação da irredutibilidade de vencimentos/direito adquirido ao montante estipendial, enfim.

Preliminarmente, cumpre à Câmara dos Deputados apreciar Proposta de Emenda à Constituição, desde que subscrita pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros, conforme dispõe o art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

Demais disso, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, bem como não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais (art. 60 da CF).

*In casu*, a apresentação da matéria preenche os requisitos regimentais supramencionados e sua distribuição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania limita-se à análise de sua admissibilidade, nos termos do art. 32, inciso IV, 'b', bem como o art. 202 do RICD.

Ocorre, porém, que a matéria encontra-se eivada de vícios de inconstitucionalidade material, e não obstante as respeitáveis considerações daqueles que defendem o posicionamento favorável à matéria, suas razões não merecem prosperar, JAMAIS, à base da fundamentação posta em seus votos, senão vejamos.

### **► DA INJURIDICIDADE E DA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC Nº 411, DE 2011.**

No caso em tela, dos três grupos de categorias que a Proposta visa estender a aplicação do teto remuneratório, somente a primeira, constante do inciso I, prosperaria (que trata das empresas públicas, sociedade de economia, suas subsidiárias e controladas, que recebem recurso públicos). Vejamos adiante.

Com relação às demais categorias constantes dos incisos II e III

(concessionárias, permissionárias e cartórios), além não possuírem quaisquer vínculos laborais com a Administração Pública Direta ou Indireta, entendemos serem INCONSTITUCIONAIS, por violação direta ao art. 1º, IV (que cuida dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa); ao art. 170 (que trata do Princípio da Livre Iniciativa); ao art. 175 (regime de concessão e permissão) e ao art. 236 (serviços notarias e de registro), todos da Constituição.

As estatais que não recebem recursos públicos, as concessionárias, as permissionárias, os cartórios e quaisquer delegações de serviços estão inseridas no contexto do Direito Privado, atuando em colaboração com a Administração Pública, não estando sujeitas às mesmas exigências constitucionais daquelas inerentes ao regime dos serviços públicos.

## **I - DAS EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E RESPECTIVAS SUBSIDIÁRIAS OU CONTROLADAS**

No que se refere às empresas públicas, sociedade de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas, por se tratar da integralidade ou da maioria do capital oriundas de fundos públicos, entendemos que não há quaisquer impedimentos para que se possa universalizar a aplicação da regra do teto. Ocorre, porém, que esse rol já se encontra inserido no § 9º do art. 37 da CF, e por esta razão, entendemos ser o dispositivo INJURÍDICO.

## **II - DAS CONCESSIONÁRIAS E PERMISSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO**

Com relação às concessionárias e permissionárias de serviço público, em regra, são constituídas por pessoas jurídicas de direito privado, através das quais descentraliza-se a prestação de serviços públicos para particulares, exercendo suas atividades sob o manto da *livre iniciativa*. A diferença entre elas está basicamente no que diz respeito à precariedade, podendo ser permissão desfeita a qualquer momento.

Destarte, a concessão é uma delegação da prestação do serviço público, feita pelo poder concedente mediante concorrência pública, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem aptidão para a realização do serviço público, por sua conta e risco, sob normas e controle do Estado, sendo vedado ao Estado interferir nas suas atividades, organização, metas e princípios, até mesmo limite remuneratório de seus empregados.

Trata-se de uma modalidade de contrato administrativo mediante o qual a Administração Pública delega a terceiros apenas a executoriedade de

serviços públicos, **sendo remunerados por preços ou tarifas pagas pelo usuário**, em que as contratações de mão de obra realizada pelas concessionárias regem-se pelo Direito Privado.

A atividade do concessionário, frise-se, é PRIVADA, e assim será exercida, quer no tocante à prestação do serviço, como com o seu pessoal, em que o poder concedente só poderá intervir na concessionária para assegurar o serviço adequado, o fiel cumprimento das normas e cláusulas contratuais e a continuidade da prestação do serviço, sem extinção da concessão.

Nesse sentido, o festejado Prof. Celso Antônio Bandeira de Melo entende que a concessão de serviço público *"é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço"*. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998)

Por sua vez, a Permissão de serviço público é a delegação a título precário, que ocorre mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder permitente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco (art. 2º, IV, da Lei nº 8.987/1995).

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, Permissão de serviço público *"é, tradicionalmente, considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário"*. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.)

São características marcantes da permissão: (1) depende sempre de licitação, de acordo com o artigo 175 da Constituição; (2) seu objeto é a execução de serviço público; (3) o serviço é executado em nome do permissionário, por sua conta e risco; (4) sujeição às condições estabelecidas pela Administração e a sua fiscalização; (5) pode ser alterado ou revogado a qualquer momento pela Administração, por motivo de interesse público; e (6) não possui prazo definido (embora a doutrina tenha admitido a possibilidade de fixação de prazo).

A permissão pode, portanto, ser revogada a qualquer momento. Entretanto, admite condições e prazos para exploração do serviço, a fim de garantir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do

permissionário, visando a atrair a iniciativa privada. Nesses casos, a permissão é considerada Qualificada, equiparando-se à concessão.

O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº. 1.491/DF, decidiu que a redação contida no parágrafo único do artigo 175 da Constituição Federal rechaçou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, notadamente em decorrência de ter assegurado àquela o caráter contratual próprio desta. Deste modo, conquanto haja vozes dissonantes a respeito da natureza jurídica, a Suprema Corte firmou entendimento que, atualmente, a concessão e a permissão de serviços públicos possuem a mesma natureza jurídica, a saber: contrato administrativo.

Portanto, ao se ter como substrato as ponderações aduzidas, constata-se que ambos os institutos são formalizados por meio de contratos administrativos, bem como possuem o mesmo objeto, qual seja, a prestação de serviços públicos, e representam a mesma forma de descentralização, resultantes da delegação negocial. Outrossim, demonstra que os institutos não dispensam prévia licitação e, de forma idêntica, recebem a incidência de várias particularidades inerentes a este tipo de delegação, como, por exemplo, supremacia do Estado, mutabilidade contratual e remuneração tarifária.

### **III - DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO**

A leitura sistemática da doutrina e da legislação, por certo, cogitará contradições e incoerências, na medida em que a atividade notarial ora se reveste dos atributos do Poder Público, ora evidenciam-se os caracteres de natureza privada.

Entendemos que tal incongruência decorre da impropriedade, ou mesmo da falta de técnica do legislador que, ao misturar elementos inconciliáveis no texto legal, acabou por inaugurar uma figura jurídica híbrida em nosso ordenamento.

Os serviços notariais e de registro constituem atividades próprias do Poder Público, de natureza pública, exercidas obrigatoriamente em caráter privado, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. E essa delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, de forma alguma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em determinações totalmente fixadas por lei.

Além do mais, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma "empresa" ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Constituição em tema de concessão

ou permissão de serviço público.

Ademais, está-se a lidar com atividades estatais cujo exercício privado encontra-se sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabendo que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, como visto anteriormente. Atividades, enfim, que não se remuneram por "tarifa" ou preço público, mas por uma tabela de emolumentos que se pauta por normas gerais estabelecidas em lei federal.

Pois, são características de todo destoantes daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos. A atividade notarial e de registro representa uma atividade jurídica estatal própria, conforme entendimento do Ministro Ayres Britto, que assim definiu:

*"Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública lato sensu, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público." (ADI 3.643, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 8-11-2006, Plenário, DJ de 16-2-2007.)*

Assim, sem tratar da relevância social da atividade notarial e de registro, não haveria como incluí-la na categoria dos serviços públicos e, por conseguinte, não se poderia considerar o notário e o registrador como espécies de agente público.

Repita-se, os serviços notariais e de registro são atividades tipicamente estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Categorizam-se como função pública, a exemplo das funções de legislação, justiça, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser exclusivo poder estatal, passam a se confundir com serviço público. Vale dizer, são atividades que se traduzem como jurídicas do Estado, sem adentrar as fronteiras da prestação material em que os serviços públicos consistem.

O Supremo Tribunal Federal vem decidindo, reiteradamente, inclusive, que *o titular de serventia extrajudicial não é servidor e com este não se*

*confunde. Os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico de caráter privado* (STF, MS 28.440-ED-AgrR, voto rel. Min. Teori Zavascki, 19.6.2013, Plenário, DJE de 7.2.2014).

Entendemos, pois, ser inconstitucional a submissão dessas figuras jurídicas aos limites remuneratórios do teto constitucional. Produzir quaisquer intervenções em área de atuação privada, pelo Estado, viola a Livre Iniciativa que a Carta Magna estabeleceu como um dos fundamentos da República (art. 1º, IV e 170 da CF/88).

### **III – CONCLUSÕES**

Portanto, conforme os fundamentos acima esposados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 411, de 2014, em exame, não observa os requisitos formal e/ou material que permitam o prosseguimento da matéria, sendo INJURÍDICA E INCONSTITUCIONAL, ficando obstaculizada pela flagrante afronta ao artigos 1º, IV; 170; 175 e ao art. 236, todos da Constituição.

Derradeiramente, manifesto meu voto no sentido da INADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 411, de 2011 e das emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em 24 de novembro de 2015.

Deputado **GONZAGA PATRIOTA**  
PSB/PE

#### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)**

Em que pese o parecer pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 411, de 2014, ofertado pelo relator, deputado Paulo Magalhães (PSD/BA), com emenda supressiva saneadora, manifestamos no sentido contrário, pelas seguintes razões.

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 411, de 2014, de autoria do deputado Washington Reis (PMDB/RJ), cujo objetivo é o de alterar a redação do §9º do artigo 37 do texto constitucional, para fins de prever a extensão do limite remuneratório, previsto no inciso XI do mesmo

artigo, para os grupos que especifica, quais sejam:

- a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização de empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas;
- b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados no âmbito de empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas;
- c) aos empregados de pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;
- d) aos contratados de pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias, de serviços públicos de qualquer natureza, por contratos de locação de mão de obra;
- e) aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços notariais e de registro e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas por contratos de locação de mão de obra.

Por determinação da Mesa Diretora, os autos da proposta foram encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para apreciação do requisito de admissibilidade.

Em seu relatório, o deputado Paulo Magalhães (PSD/BA) suprimiu, para salvaguardar a constitucionalidade da proposição, os empregados e

contratados de pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza.

Respeitado posicionamento diverso, entendemos que o estabelecimento de teto remuneratório para os grupos mencionados no artigo 37, §9º, incisos II e III (de acordo com a proposta) não deve prosperar em seu exame de admissibilidade. Vejamos.

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da admissibilidade de propostas de emenda ao texto constitucional, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “b”, e artigo 202, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Embora não haja impedimentos à apreciação desta proposta de emenda constitucional – tanto por ter sido observado o número de assinaturas exigido, quanto pelo fato de não estarmos sob a vigência da intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio – a PEC nº 411, de 2014, afronta os limites materiais à sua iniciativa.

Isso porque a proposição vai de encontro ao princípio liberal de livre iniciativa que fundamenta a República, por força do artigo 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

Ainda que a intervenção do Estado na esfera econômica concretize, por vezes, o ideal que persegue (de justiça social), não é possível conceber uma intervenção excessiva, que acabe por prejudicar a própria liberdade que informa a ordem econômica.

Como componente da livre iniciativa, a liberdade de contratar fica prejudicada pela proposta de emenda à Constituição em análise.

Nas concessões, o concessionário deve ser remunerado pelos resultados da exploração do serviço prestado e o estabelecimento de um teto constitui uma limitação incontestável daquela liberdade.

Como já enfatizado pelos tribunais superiores, os cartórios são equiparados às concessionárias de serviços públicos. Neste sentido, a **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.089/DF**, em que o Supremo Tribunal Federal concluiu que “(...) **a atividade notarial é em tudo semelhante aos demais serviços públicos concedidos, como o fornecimento de energia elétrica, os serviços locais de funcionamento de gás canalizado, a prestação de serviços de telecomunicação, a manutenção, a conservação de estradas de rodagem, etc.**”.

Os princípios da ordem econômica, por consequência, estendem-se, também, às atividades notariais e de registro, dado que, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal nos mesmos autos da ADI nº 3.089/DF, estas “(...) **se subsumem à exceção prevista no art. 150, §3º, da Constituição Federal, que prevê a tributação da exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados**” – com grifos nossos.

O teto remuneratório dos ocupantes de cargos, empregos e funções na Administração Pública, previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, não se aplica aos particulares, ainda quando em atuação colaboradora com o Poder Público.

Deste modo, os diretores e empregados das concessionárias, permissionárias e delegações de serviços inserem-se no âmbito do direito privado, não podendo ser sujeitos àquelas determinações constitucionais.

Não bastasse esse argumento, deve-se ressaltar que os serviços notariais e de registro são auxiliares do Poder Judiciário, por interpretação sistemática decorrente do artigo 96, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal, de sorte que a sua regulamentação compete aos Tribunais de Justiça dos Estados, em observância ao princípio federativo, como limite material constitucional que obsta o seguimento da proposição.

Pretendendo salvaguardar a admissibilidade da proposta em comento, sugerimos a supressão dos incisos II e III incluídos na nova redação do §9º, do artigo 37, da Constituição Federal, conforme o artigo 1º da proposição.

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 411, de 2014**, nos termos de emenda supressiva saneadora em anexo.

Sala de Sessões, 24 de novembro de 2015.

**RODRIGO PACHECO**  
Deputado Federal – PMDB/MG

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 411, DE 2014**

Dá nova redação ao §9º do art. 37 da Constituição, para estender aos grupos que especifica a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição.

Suprimam-se, da redação do artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 411, de 2014, os incisos II e III, do §9º, do artigo 37 da Constituição Federal.

Sala de Sessões, 24 de novembro de 2015.

**RODRIGO PACHECO**  
Deputado Federal – PMDB/MG

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ALTINEU CORTES

### I – RELATÓRIO

A presente Proposta de Emenda à Constituição, PEC nº 411/2014, de autoria do ilustre Deputado WASHINGTON REIS, altera o disposto no § 9º do artigo 37 da Constituição da República, objetivando adotar-se a seguinte redação:

“Art. 37. ....

.....  
 § 9º O disposto no inciso XI aplica-se:

I – quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas:

a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;

b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;

II – quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:

a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;

b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;

III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste parágrafo.”

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, ao teor dos arts. 32, III, "b", e 202, caput, do Regimento Interno, pronunciar-se, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade.

É o Relatório.

### II – VOTO

A análise desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deve, neste momento, limitar-se aos aspectos de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição, nos termos do artigo 32, IV, b, c/c artigo 2023 do Regimento Interno.

No nosso entendimento, a matéria não pode prosperar, por afronta direta a cláusulas pétreas da Constituição Federal.

O artigo 1º da Carta Magna crava como **fundamento** da República Federativa do Brasil o princípio da **livre iniciativa**.

As atividades desenvolvidas sob concessão, permissão ou delegação do Poder Público, listadas nos incisos II e III da nova redação pretendida ao § 9º do artigo 37 da Constituição Federal, são exercidas **em caráter privado**, por conta e risco da pessoa privada, com total liberdade de gestão administrativa, financeira e de pessoal.

Estabelecer-se limitações de teto remuneratório às pessoas contratadas sob o regime privado, que prestam serviços às concessionárias, permissionárias e del

As formas de intervenção do Estado na atividade privada são aquelas listadas no Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, especialmente no artigo 174, visando essencialmente, incentivar, fiscalizar e planejar o desempenho da livre iniciativa. Logo, a proposta de Emenda que pretenda submeter a livre iniciativa à uma nova restrição não previamente contemplada pelo art. 174 da Constituição da República, acabará por ofender uma cláusula pétrea, um dos fundamentos de nossa República, que é a **livre iniciativa**.

Neste ponto, laborou bem o voto do atual Relator, o nobre Deputado PAULO MAGALHÃES, *in verbis*:

“As regras contidas no art. 37 da Constituição Federal referem-se aos servidores e aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De sorte que a regra que estabelece o teto remuneratório incide tão somente sobre os ocupantes de cargos, funções e empregos na Administração Pública, sendo defeso, salvo melhor juízo, a sua incidência sobre os empregados e diretores de empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviço público, já que não possuem nenhum vínculo laboral com a Administração Pública direta ou indireta.

Creio que não remanesce dúvida de que a aplicação do teto remuneratório aos empregados e diretores de empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviço público caracterizaria um excesso de intervencionismo estatal e que, por conseguinte, não pode ser acolhida, merecendo a emenda supressiva saneadora, que oferecemos em anexo.”

No nosso entendimento, no entanto, deve-se chegar à mesma conclusão lógica quando da análise dos serviços notariais e de registro, referidos no artigo 236 da Constituição Federal, que estabelece que serão necessariamente exercidos **em caráter privado**.

A simples leitura do artigo 236 da Constituição Federal não deixa margem de dúvida sobre a inviabilidade de se aplicar o teto constitucional de remuneração do

**funcionalismo público** ao desempenho das atividades notariais e de registro.

Sob o ponto de vista da gestão administrativa, financeira e material destes serviços, em outras palavras, o regime jurídico de sua prestação e exercício, não há nenhuma diferenciação entre os serviços delegados na forma do artigo 236 da Constituição Federal e os serviços concedidos ou permitidos na forma do artigo 175 da mesma Carta Magna.

Ambos são exercidos em **caráter privado**, por conta e risco do particular, protegidos pela liberdade econômica da cláusula pétrea da **livre iniciativa**.

Se há ainda alguma dúvida da total similitude do regime jurídico do exercício da atividade notarial e de registro e a prestação dos serviços públicos por concessão ou permissão do Poder Público, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA são enfáticos ao pontuarem esta equivalência:

“Não há diferenciação que justifique a tributação dos serviços públicos concedidos e a não-tributação das atividades delegadas”  
(STF, ADI 3.089/DF, Relator Ministro JOAQUIM BARBOSA)

No voto condutor, o Ministro JOAQUIM BARBOSA sublinhou com todas as letras:

“a atividade notarial é **em tudo semelhante aos demais serviços públicos concedidos**, como o fornecimento de energia elétrica (art. 21, XII, b, da Constituição – incidência de ICMS), os serviços locais de fornecimento de gás canalizado (art. 25, § 2º, da Constituição – incidência de ICMS), a prestação de serviços de telecomunicação (art. 21, XI, da Constituição – incidência de ICMS), a manutenção e conservação de estradas de rodagem (incidência de ISSQN) etc” (ADI 3.089/DF, voto do Ministro JOAQUIM BARBOSA, fls. 29 do acórdão)

Ainda o Supremo Tribunal Federal, ressalta que:

“O STF possui entendimento consolidado de que a atividade notarial e de registro é essencialmente distinta da atividade exercida pelos poderes de Estado, de modo que **o titular da serventia extrajudicial não é servidor e com este não se confunde** (...). **Os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico de caráter privado**” (STF, MS 28.440-ED-AgR, Min. TEORI ZAVASCKI).

Também o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA não tem dúvidas em decretar a total semelhança do regime privado das concessionárias e dos cartórios por delegação:

**“O exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da Constituição) deve se dar por conta e risco do delegatário, nos**

**moldes do regime das concessões e permissões de serviço público.**  
(STJ, Resp 1.163.652/PE, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN)

Nestes termos, não resta dúvida de que a atividade notarial e de registro, exercida em **caráter privado**, conforme o artigo 236 da Constituição Federal, deve ser excluída da presente Proposta de Emenda à Constituição, que visa ampliar a aplicação do teto de remuneração do funcionalismo público, por ofensa ao princípio da **livre iniciativa**, fundamento da República Federativa do Brasil, à exemplo das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, cuja gestão e regime jurídica se dá nos mesmos moldes dos notários e registradores.

A inclusão dos titulares dos cartórios extrajudiciais no teto remuneratório do funcionalismo público afronta a cláusula pétrea de proteção ao **direito adquirido**, por interferir em situações consolidadas, conquistadas por **concurso público de provas e títulos**, nos termos do artigo 236, § 3º.

Sobre a impossibilidade de admissibilidade da proposta que tende a abolir direito adquirido, o Supremo Tribunal Federal é enfático ao afirmar que “**a garantia constitucional impede que o legislador constituinte derivado edite norma desconsiderando o direito adquirido**” (STF, AI 472.070).

Com relação ao inciso I da proposta, referente às empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas, existem duas situações possíveis.

A primeira, quando estas pessoas jurídicas recebem recursos do Orçamento, para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral. Nesta hipótese, a atual redação do § 9º do artigo 37 da Constituição Federal já prevê a aplicação do teto de remuneração, *in verbis*:

*“§ 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.”*

Nestas situações, portanto, não há nenhuma novidade na Proposta ora em análise.

Por outro lado, situação completamente diferente observa-se quando as empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas suas subsidiárias, não recebem nenhum recurso ou subvenção do Orçamento Público.

Neste caso, estas empresas estão explorando atividades econômicas segundo as regras, normas e condições do mercado, nos termos do artigo 173 da Constituição Federal, inclusive quanto à sujeição **ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.**

Nessa condição, as empresas públicas e sociedades de economia mista atuam no âmbito da **livre iniciativa**, sob o mesmo regime de qualquer empresa

privada, não sendo possível, portanto, a imposição de teto remuneratório aos seus empregados, sem ofensa a um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Forte nestas razões, nosso voto é pela inadmissibilidade da PEC nº 411/2014, por ofensa às cláusulas pétreas do artigo 1º, IV; 5º, XXXVI; 170; 173; e 174 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 24 de novembro de 2015

Deputado **ALTINEU CORTES**

**VOTO DIVERGENTE DO DEPUTADO MAIA FILHO**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição de autoria do ilustre deputado Washington Reis, que visa a alterar a redação do § 9º do art. 37 da CF, para estabelecer teto de remuneração, nestes termos:

I – quanto a empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas: a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização; b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;

II – quanto a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza: a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza; b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do inciso I deste parágrafo;

III – aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do inciso I deste parágrafo.

Pretende a PEC, pois, modificar a redação do § 9º para suprimir o critério da dependência orçamentária e financeira das empresas públicas e das sociedades de economia mista em relação à União, Estados e Municípios para o fim de incidência do teto. Pelo regramento atual, só é possível a limitação **quando os recursos para pagamento da rubrica de pessoal advêm dos cofres**

**públicos.** Com a alteração proposta, todas essas entidades passarão a observar o limite remuneratório, independentemente da origem dos recursos.

O autor também considera que os recursos arrecadados por pessoas jurídicas concessionárias e permissionárias de serviços públicos têm natureza distinta daqueles arrecadados por entes que não guardam vínculo com o Estado, razão pela qual deveriam observância ao princípio da moralidade administrativa e ao teto remuneratório.

E cita como exemplos as concessionárias operadoras do pagamento de pedágios em rodovias, cujas tarifas pagas pelos usuários não decorrem de uma relação voluntária de consumo, mas de uma “virtual imposição”.

Ainda no esforço de justificar a iniciativa da proposição, o autor argumenta que “na ruidosa discussão ora em curso, a que diz respeito à defesa de maior rigor na aplicação do teto remuneratório sobre a retribuição de determinados servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, está passando despercebida pela sociedade uma situação que causa grande incômodo. Trata-se do fato de que o limite remuneratório que se pretende aplicar de forma mais abrangente às referidas categorias simplesmente se vê ignorado em larga escala no âmbito de empresas integrantes da Administração Pública ou de pessoas jurídicas a ela vinculadas por contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos, ou ainda em decorrência da delegação desses serviços”.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, a teor dos arts. 32, III, "b", e 202, *caput*, do Regimento Interno, pronunciar-se, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade, apreciando os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O relator inicialmente designado foi nobre o Deputado Osmar Serraglio, que apresentou parecer pela admissibilidade desta PEC 411/2014, mas extirpando a inconstitucionalidade da proposição através da EMENDA SANEADORA que acostou à sua manifestação, excluindo os incisos II e III do § 9º do art. 37 da Carta da República, por manifesta inconstitucionalidade.

Após a apresentação do parecer do Deputado Osmar Serraglio, o ilustre Deputado Paulo Magalhães, designado novo relator, proferiu voto pela admissibilidade desta PEC, mas suprimindo o inciso II do § 9º do art. 37 da CF.

O parecer do Deputado Osmar Serraglio, com a emenda saneadora, fica fazendo parte integrante desta divergência, na sua integralidade.

É o relatório.

## II – VOTO DO DIVERGENTE

A Proposta de Emenda à Constituição sob comento, nos seus incisos II e III, viola frontalmente o princípio da **livre iniciativa**, consagrado na Lei Fundamental e em todo o ordenamento jurídico infraconstitucional, especialmente no que toca ao seu art. 236, que tem a seguinte dicção, *verbis*:

*"Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público."*

Além de inconstitucional, é impossível limitar salários na iniciativa privada, posto que afrontaria a liberdade de contratar e resultaria em interferência indevida do Estado na seara alheia. A remuneração dos notários, registradores e seus empregados não é oriunda dos cofres públicos, mas tão somente da prestação de serviços aos usuários. De mais, o § 1º do precitado dispositivo impôs que lei federal disciplinasse a responsabilidade civil e criminal dos oficiais de registro e seus prepostos, cuja fiscalização cabe ao Poder Judiciário, e os §§ 2º e 3º estabeleceram, respectivamente, a fixação de emolumentos e a forma de concurso público para ingresso na atividade. Esse comando Constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.935/94.

Tem mais. O § 6º do art. 37 da CF determina que "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."

Esse é também o teor do art. 22 da Lei 8.935/94:

*"Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos*

*que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos”.*

A questão é: como estabelecer um teto de remuneração para os notários e registradores (que exercem suas atividades em caráter privado, repita-se), que são pessoalmente responsáveis pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, ainda que a limitação da remuneração fosse constitucional?

É pacífico na doutrina e na jurisprudência, como anotou o Deputado Osmar Serraglio, que os cartórios estão situados em contextos jurídicos distintos da Administração Pública, seja ela direta ou indireta. É indiscutível que o serviço prestado pelos cartórios é público, mas o exercício dessa função é delegado ao particular. A contratação de empregados, a fixação da remuneração e a forma de gestão são estabelecidos por conta e risco do titular desse poder delegado. Ou seja, o notário e o oficial de registro **não são servidores públicos** e sua **remuneração não é oriunda dos cofres públicos!**

Se tal regra fosse recepcionada no ordenamento jurídico pátrio, estaria criado um precedente que poderia levar as empresas privadas a se submeterem a um teto de remuneração de seus executivos, a exemplo de empresas aéreas, de energia, de telefonia e tantas outras que são permissionárias ou concessionárias do serviço público. Um absurdo!

Esta CCJC, órgão técnico de controle de constitucionalidade das proposições em trâmite nesta Casa, haverá de manter a tradição de inadmitir Propostas de Emenda à Constituição que sejam manifestamente inconstitucionais, a exemplo dos incisos II e III do § 9º do art. 37 da CF, como propõem os autores, data vênia.

Por tais razões, voto pela admissibilidade desta PEC 411/2014, nos termos da emenda saneadora apresentada pelo Deputado Osmar Serraglio, excluindo os incisos II e III referidos (supra).

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2016.

Deputado MAIA FILHO  
(PP-PI)

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAULO MAGALHÃES

### I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, que tem como primeiro subscritor o Deputado Washington Reis, visa a alterar a redação do § 9º do art. 37 da CF, para estabelecer que o teto remuneratório previsto no inciso XI do mencionado artigo aplica-se:

1º) às empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas:

- a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;
- b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;

2º) às pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:

- a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;
- b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do item anterior;

3º) aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do item 1º.

Na justificação, os Autores argumentam que, “*o limite remuneratório que se pretende aplicar de forma mais abrangente às referidas categorias simplesmente se vê ignorado em larga escala no âmbito de empresas integrantes da Administração Pública ou de pessoas jurídicas a ela vinculadas por contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos, ou ainda em decorrência da delegação desses serviços*”.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, IV, *b*, *c/c* art. 202 do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar tão

somente quanto à admissibilidade da matéria.

Quanto à admissibilidade formal, constata-se que a proposição foi legitimamente apresentada e o número de subscrições é suficiente, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa. De outra parte, não há qualquer óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição, de vez que o País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

De igual sorte, a admissibilidade material não se vislumbra ameaça ao núcleo imutável consagrado no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, ou seja, não há tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Contudo, dos três grupos de categorias que a proposta em exame visa estender a aplicação do teto remuneratório, creio que, em um deles – o que se refere aos empregados ou contratos das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos –, não há como se possa anuir em seu prosseguimento, ante a flagrante violação ao princípio do livre exercício de atividade econômica, consagrado no art. 170 da Constituição Federal.

Ao interpretar o art. 170 da Constituição, Nelson Nery Júnior<sup>8</sup> leciona sobre a vontade constitucional de *intervenção mínima*, nos seguintes termos:

“Em razão do modelo econômico adotado pela Constituição Federal, cabe ao Estado exercer a sua política de controle e fiscalização, com o limite de *intervenção mínima*, o que significa tomar medidas razoáveis e proporcionais, sempre no sentido de preservar o direito de propriedade, a livre iniciativa e a atividade econômica. (...) Incide, também nas questões relativas à ordem econômica, a máxima da *proibição de excesso*.”

As regras contidas no art. 37 da Constituição Federal referem-se aos servidores e aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De sorte que a regra que estabelece o teto remuneratório incide tão somente sobre os ocupantes de cargos, funções e empregos na Administração Pública, sendo defeso, salvo melhor juízo, a sua incidência sobre os empregados e diretores de empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviço público, já que não possuem nenhum vínculo laboral com a Administração Pública

---

<sup>8</sup> NERY Júnior, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 893-894.

direta ou indireta.

Creio que não remanesce dúvida de que a aplicação do teto remuneratório aos empregados e diretores de empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviço público caracterizaria um excesso de intervencionismo estatal e que, por conseguinte, não pode ser acolhida, merecendo a emenda supressiva saneadora, que oferecemos em anexo.

No que tange às empresas públicas, sociedades de economia mistas e respectivas subsidiárias ou controladas, por se tratar da integralidade ou da maioria do capital oriundas de fundos públicos, entendo que não há nenhum impedimento para que se possa, nesse âmbito, universalizar a aplicação da regra do teto remuneratório.

Quanto ao último grupo, qual seja, os empregados dos serviços notariais, considerando o tratamento peculiar que lhe é dado pela própria Constituição Federal, creio que o tema não prescinde de uma maior reflexão.

O art. 236 da Constituição Federal expressamente determina que:

*"Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.*

*§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.*

*§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

*§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses."*

Ante a clareza do comando constitucional acima transcrito, indubitoso que os serviços notariais e de registro são de caráter privado, por delegação do Poder Público. Contudo, a despeito de seu caráter privado, o tratamento dado pela própria Constituição aos notários e registradores é inteiramente distinto, conforme já reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Vejamos alguns exemplos.

Os que exercem atividade notarial e registradora tem responsabilidade civil objetiva, conforme jurisprudência firmada pelo STF, *in verbis*:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS CAUSADOS A TERCEIROS EM DECORRÊNCIA DE ATIVIDADE NOTARIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º)” (RE 209.354-AgR, da relatoria do ministro Carlos Velloso). 2. Agravo regimental desprovido.”<sup>9</sup>

“EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F, art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido.”<sup>10</sup> (grifos nossos)

Nessa hipótese, os notários e os oficiais registradores têm o mesmo tratamento jurídico dado aos servidores públicos, incidindo sobre eles o disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, de vez que exercem *atividade de natureza estatal*. Assim é que o Estado assume a responsabilidade, indenizando os prejuízos causados a terceiros por *seu agente*, independentemente de verificação da ocorrência de dolo ou culpa, remanescendo-lhe o direito de ingressar com ação judicial contra *esse servidor seu*, caso este tenha agido com dolo ou culpa.

Em outra hipótese, os notários e os registradores também são tratados como servidores públicos quanto à exigência de prestação de concurso público, conforme prediz o § 3º, do art. 236, acima transcrito, e confirmado por farta jurisprudência:

“E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – ATO EMANADO DO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA QUE DECLAROU A VACÂNCIA DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL – INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 –

<sup>9</sup> RE 518894 AgR/SP Relator Min AYRES BRITO. DJ de 22.08.2011.

<sup>10</sup> RE 209354 AgR/PR Relator Min. CARLOS VELLOSO. DJ de 16.04.1999.

IMPRESINDIBILIDADE DE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS (CF, ART. 236, § 3º) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, considerada a norma inscrita no art. 236, § 3º, da Carta Política, tem proclamado, sem maiores disceptações, que o ingresso na atividade notarial e registral depende, necessariamente, para legitimar-se, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, sob pena de invalidade jurídica da outorga, pelo Poder Público, da delegação estatal ao notário público e ao oficial registrador. Precedentes.”<sup>11</sup> (grifo nosso)

Relativamente à aposentadoria por implemento de idade, os notários e os oficias registradores também têm o mesmo tratamento constitucional dos servidores públicos, aplicando-se-lhes o disposto no inciso II, do § 1º, do art. 40 da Constituição Federal, conforme jurisprudência pacífica:

“EMENTA: APOSENTADORIA DOS TITULARES DAS SERVENTIAS DE NOTAS E REGISTROS. APLICAÇÃO A ELES DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA PREVISTA NO ARTIGO 40, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - Há pouco, o Plenário desta Corte, por maioria de votos, ao julgar o RE 178.236, relator o Sr. Ministro Octavio Gallotti, decidiu que os titulares das serventias de notas e registros estão sujeitos à aposentadoria compulsória prevista no artigo 40, II, da Constituição Federal. Entendeu a maioria deste Tribunal, em síntese, que o sentido do artigo 236 da Carta Magna foi o de tolher, sem mesmo reverter, a oficialização dos cartórios de notas e registros, em contraste com a estatização estabelecida para as serventias do foro judicial pelo art. 31 do ADCT; ademais, pelas características desses serviços (inclusive pelo pagamento por emolumentos que são taxas) e pelas exigências feitas pelo artigo 236 da Carta Magna (assim, o concurso público de provas e títulos para provimento e o concurso de remoção), os titulares dessas serventias são servidores públicos em sentido amplo, aplicando-se lhes o preceito constitucional relativo à aposentadoria compulsória determinada pelo citado artigo 40, II, da Constituição Federal. - Dessa decisão não diverge o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido pela letra "c" do inciso III do artigo 102 da Constituição, mas não provido.”<sup>12</sup>

“EMENTA: - Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei,

<sup>11</sup> MS 32518 AgR/ DF. Relator: Min. CELSO DE MELLO. DJ 01.10.2014.

<sup>12</sup> RE 189736 /SP. Relator: Min. MOREIRA ALVES. DJ 27.09.1996.

submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento.”<sup>13</sup> (grifos nossos)

Conforme cabalmente demonstrado pelos exemplos acima, os serventuários de notas e registros, pela *natureza da atividade estatal que exercem*, são, em muitas ocasiões, equiparados aos servidores públicos, chegando mesmo a serem considerados como *servidores públicos em sentido amplo*, de sorte a se sujeitarem às mesmas normas impostas àqueles pela Constituição. Assim sendo, parece-me constitucionalmente possível que, da mesma maneira que sobre esses serventuários aplicam-se o direito de regresso do Estado, a exigência de concurso público e a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade, também se possa estabelecer os limites remuneratórios previstos no art. 37, inciso XI, da Carta Política.

Ademais, há que se considerar que não se trata apenas de propugnar pela defesa da livre iniciativa. O inciso IV, do art. 1º da Constituição Federal, antes da livre iniciativa, consagra como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito *o princípio do valor social do trabalho*. Tal princípio, entretanto, é posto em xeque quando nos deparamos com o faturamento milionário de alguns cartórios localizados em pequenas cidades no interior do País, cuja maioria da população enfrenta situação de pobreza.

A esse respeito, *O Globo* disponibilizou na Rede<sup>14</sup> matéria dando notícia que, de acordo com levantamento feito no ano de 2013 pelo Conselho Nacional de Justiça, em apenas um semestre, 13.233 cartórios brasileiros arrecadaram R\$ 6 bilhões e que, em média, no período informado, os cofres de cada estabelecimento engordaram R\$ 444 mil. E mais:

“Os números mostram a arrecadação dos cartórios com base nas últimas informações enviadas ao CNJ pelos estabelecimentos. Há números referentes ao segundo semestre de 2013, mas também, em alguns casos, de períodos anteriores. A projeção dos ganhos dos cartórios em

<sup>13</sup> RE 178236 / RJ. Relator: Min. OCTÁVIO GALLOTTI. DJ de 11.04.1997.

<sup>14</sup><http://oglobo.globo.com/brasil/cartorios-faturam-1-bilhao-por-mes-no-brasil-11337663>.

um ano (R\$ 12 bilhões) corresponde à metade do gasto anual com o Bolsa Família.” (grifo nosso)

Diante desse quadro, creio que o tema mereça ser discutido de forma mais aprofundada no fórum adequado, qual seja, em uma Comissão Especial destinada ao exame do mérito da proposição.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 411, de 2014, com adoção da emenda supressiva saneadora em anexo.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2015.

DEPUTADO PAULO MAGALHÃES  
Relator

#### **EMENDA SANEADORA**

Suprima-se o inciso II do § 9º do art. 37 da Constituição Federal, constante no art. 1º da proposta em epígrafe, renumerando-se o inciso subsequente.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2015.

Deputado PAULO MAGALHÃES  
Relator

**FIM DO DOCUMENTO**