

Remuneração de servidores
públicos. Limitações inaplicáveis
às empresas estatais a partir
da Lei 8448/92. Conceito de ser-
vidor público.

CT-09/92

P A R E C E R

1. Tendo em vista o disposto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992, consultamos sobre a vigência do limite de retribuição fixado pelo Decreto-lei nº 2.355, de 27 de agosto de 1987, no concernente aos dirigentes, conselheiros e empregadores de sociedade de economia mista.

2. O mencionado Decreto-lei estatuiu, no caput do seu art. 1º, que

"A nenhum servidor civil ou militar da União, do Distrito Federal e dos Territórios, será paga, no País, retribuição mensal superior à importância equivalente ao valor de oitenta salários mínimos de referência."

3. Em 13 de dezembro de 1989, a Lei nº 7.923 alterou esse dispositivo, dando-lhe a seguinte redação:

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

4. Todavia, porque os administradores e empregados de empresas públicas ou de sociedades de economia mista não eram, como não são, servidores públicos, esse diploma legal determinou, no mesmo artigo, que

"§1º - Para os efeitos deste Decreto-lei, considera-se:

I - servidor, qualquer que seja o regime jurídico ou forma de investidura:

....."

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

....."

5. Quando o legislador deseja a aplicação da norma editada, tando ao servidor público, propriamente dito, como aos empregados de empresa pública e sociedade de economia mista, ele esclarece explicitamente, que, para os efeitos da lei, a expressão "servidor público" compreende os aludidos empregados. Se não o fizer, a lei ou o decreto normativo não se lhes aplicarão. Isso corresponde a um

"conceito estipulado, diverso e mais amplo do que o conceito doutrinário de servidor público, de modo a abranger em si os empregados das sociedades de economia mista e das empresas públicas" (EROS ROBERTO GRAU, Direito, Conceitos e Normas Jurídicas", S.P., Rev. dos Tribs. 1988, pág. 86).

6. Foi, como se infere, o que se verificou com o referido Decreto-lei. E a superveniência da Constituição de 05 de outubro de 1988 só alterou o conceito de "servidor público" para que ele abrangesse os que trabalham nas fundações públicas (Cf. art. 39, caput). A controvérsia, que ora divide a opinião de órgãos públicos e juristas, versa apenas sobre a exigência de concurso para a contratação de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista e não depende do conceito de servidor público, mas da exegese do art. 37, inciso II, da

Carta Magna, cujo caput alude a "Administração pública direta, indireta ou fundacional.

7. Convém sublinhar, neste passo, que o art. 173 da Lei Maior preceitua que

"§1º - A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias."

8. Daí por que o saudoso mestre HELY LOPES MEIRELLES, em edição posterior à Constituição vigente, não incluiu os empregados das empresas públicas e das sociedades de economia mista entre os servidores públicos:

"constituem subespécies dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração (direta e autárquica) e a ela vinculados por relações profissionais, em razão da investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária" (grifos e parênteses do autor. "Direito Administrativo Brasileiro", S. Paulo, Rev. dos Tribs., 14ª ed., 1989, pag. 357).

9. A recente Lei nº 8448 dispôs sobre o mesmo objeto do Decreto-lei de 1987: limite máximo de remuneração do servidor público. E preceituou:

"Art 1º - A remuneração mensal de servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, terá como limite máximo, no âmbito de cada Poder, os valores percebidos como remuneração no

mesmo período, em espécie, a qualquer título, por:

- I - membro do Congresso Nacional;
- II - Ministro de Estado;
- III - Ministro do Supremo Tribunal Federal

Parágrafo único. Os valores percebidos pelos membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal, sempre equivalentes, somente poderão ser utilizados para os fins previstos nesta Lei e como teto máximo de remuneração.

Art. 2º - O disposto nesta Lei aplica-se, no que couber:

I - ao pessoal civil da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes da União e ao pessoal militar;

II - aos servidores do Distrito Federal, ocupantes de cargos da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, bem como aos servidores dos antigos Territórios remunerados pela União.

Art. 3º - A relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos referidos no artigo anterior é fixada da forma seguinte:

I - o valor do maior vencimento básico ou soldo não poderá ser superior a vinte vezes o menor vencimento básico ou soldo;

II - a soma das vantagens percebidas pelo servidor não poderá exceder a duas vezes o valor do maior vencimento básico ou soldo permitido como teto nos termos do inciso anterior, excluídos:

....."
(as parcelas não computáveis para efeito do limite de remuneração, tanto no Decreto-lei de 1987, como na Lei de 1992, não interessam à equação jurídica formulada na consulta).

10. Como se vê, os limites estabelecidos pela Lei nº 8448 dizem respeito a "servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional", reafirmando, assim, o conceito que emana claramente do *caput* do art. 39 da Constituição. E, no seu art. 2º, prescreve que os parâmetros fixados se aplicam a determinadas categorias de servidores, não incluindo, entre elas, os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista.

11. A modificação do art. 1º do Decreto-lei nº 2355, efetuada em 1989 (v. item 3 deste parecer), visou a adaptar o texto ao estatuído no art. 37, inciso XI, da Constituição de 1988, que estabeleceu novos limites para a "remuneração dos servidores públicos" dos três poderes da República, em todas as esferas geográficas.

12. Consoante a lição do Professor e Desembargador Federal SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA, nos seus comentários ao precitado art. 37,

"A CF emprega a designação servidores públicos civis, para rotular pessoas físicas titulares de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, (cf. art. 39); e servidores públicos militares os integrantes das instituições de defesa nacional, que são as Forças Armadas; e das organizações militares estaduais de segurança pública e de defesa civil (art. 42).



Os empregados das empresas públicas e das sociedades de economia mista, ocupantes de empregos nessas entidades, e seus dirigentes (administradores e conselheiros) constituem conjunto à parte; os primeiros com regime obrigacional trabalhista idêntico ao das empresas privadas, consoante o disposto no art. 173, § 1º, da CF, embora com incidência do direito público, como se lê nos incisos XVI e XVII do art. 37.

.....

A designação mais abrangente para identificar todo esse enorme conjunto de pessoas físicas é o de agentes, termo que o art. 37, §§ 5º e 6º, emprega... ("Comentários à Constituição", Rio, Freitas Bastos, vol. III, 1991, págs. 106/107).

13. Ora, ao tratar dos limites de remuneração na Administração Pública, o inciso XI do art. 37 refere "servidores públicos" e não "agentes públicos", como o fez nos §§ 5º e 6º; e também não determina a aplicação dos limites de remuneração às empresas públicas e sociedades de economia mista, como ocorreu no seu inciso XVII, no tocante à proibição de acumular cargos, empregos e funções prevista no inciso anterior. Donde a conclusão que se impõe, no sentido de que as restrições impostas pelo inciso XI do art. 37 da Carta Magna incidem apenas sobre os servidores públicos civis (administração direta, autárquica e fundacional) e militares.

14. Recordamos, por oportuno, que as disposições que estabelecem restrições incidem, exclusivamente, sobre os casos explicitamente nelas previstas. Como nos ensinou o grande hermenêuta CARLOS MAXIMILIANO,

"interpretam-se restritivamente as disposições derogatórias do Direito Comum".

E aduziu que o intérprete tem

"o dever de aplicar o conceito excepcional só à espécie que ele exprime, nada acrescentando, nem suprimindo, ao que a norma encerra, observada a mesma, portanto, em toda a sua plenitude" ("Hermenêutica e Aplicação ao Direito", Rio, Freitas Bastos, 3ª ed., pags. 283/4).

15. Por via de consequência, se a Lei nº 8448 não se aplica às sociedades de economia mista e às empresas públicas, cumpre verificar se permanecem em vigor os limites de retribuição previstos no Decreto-lei nº 2355.

16. A Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro, que regula as hipóteses de direito intertemporal, preceitua no seu art. 2º:

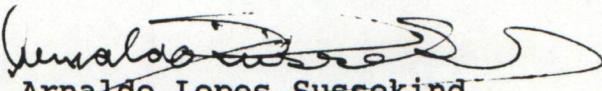
"§1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."

17. No caso em foco ambos os diplomas legais dispuseram sobre o mesmo objeto: limite de remuneração do servidor público. Enfatize-se que a de 1987 apenas equiparou a servidor público, para os seus efeitos, os dirigentes, conselheiros e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Não se tratava de uma lei especial para as chamadas empresas estatais. Por isto mesmo incabível seria a invocação, no caso em tela, da regra constante do §2º do art. 2º da citada Lei de Introdução, em virtude da qual a lei especial não é revogada pela lei de caráter geral, permanecendo vigente para os casos que especifica.

18. Em face do exposto, entendemos que o limite de retribuição previsto no Decreto-lei nº 2355 foi revogado pela recente Lei nº 8448, a qual não incide sobre as sociedades de economia mista.

S.M.J., é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 1992.


Arnaldo Lopes Sussekind
Consultor Jurídico-Trabalhista