



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO Nº. 24978/2019

PARECER Nº. 51/2021 – G3P

EMENTA: Consulta. Terracap. Teto remuneratório.

- 1. Pelo fato de Terracap depender exclusivamente dos imóveis de propriedade do DF para desenvolver suas atividades lhe alcança a situação prevista no § 9º do artigo 37 da Constituição Federal.**

Tratam os autos de consulta formulada pelo Presidente da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap por meio da qual se questiona se a remuneração percebida pelos administradores (membros da Diretoria e do Conselho de Administração) das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal está submetida ao teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/88 e no art. 19, inciso X e § 5º, da LODF (e-doc EE88D348-c), nos termos mencionados na ementa.

2. Segundo o consulente, a dúvida se apresenta a partir da nova redação dada ao artigo 19, § 5º, da LODF pela Emenda à Lei Orgânica do DF nº 99/2017, que passou a prever a aplicação do teto remuneratório previsto no inciso X do mencionado artigo a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais e suas subsidiárias.

3. Dessa forma, diante de dúvida se os administradores das empresas estatais se enquadram na definição técnica de cargo, emprego ou função pública, formula a consulta nos seguintes termos: “a remuneração percebida pelos administradores (membros da Diretoria e do Conselho de Administração) das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, está submetida ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI, § 9º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no art. 19, X, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF)?”.

4. Na sequência, pela Informação 136/2019/2DIFIPE, a Unidade Técnica, após diligente arrazoado, sugeriu ao Plenário:

I. conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap (e-doc EE88D348-c), posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. esclarecer ao consulente que o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da CF/88 e no artigo 19, inciso X, da LODF é aplicável aos dirigentes e administradores das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, considerando que exercem função pública, em nome do Estado, e que a partir da Emenda à LODF nº 99/2017, que permanece plenamente vigente, o teto remuneratório passou a ser aplicado a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais, bem como a suas subsidiárias;

III. em atenção ao art. 265 do Regimento Interno do TCDF:

- a) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao consulente, ao Governador, à PGDF e às demais empresas públicas e sociedades de economia mista distritais; e
- b) autorizar o arquivamento do presente feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

5. Adiante, pelo Parecer 802/2019 – GP3, este órgão acompanhou o sugerido pela Área Técnica (Peça 4), esclarecendo ao consulente que o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da CF/888 e no artigo 19, inciso X, da LODF é aplicável aos dirigentes e administradores de todas as empresas públicas e sociedades de economia distritais, bem como a suas subsidiárias.
6. Na sequência, considerando o voto de vista do Conselheiro Revisor (edoc 8DB9AF09-e) e a apresentação, pelo consulente, do Ofício nº 0005/2020 – GABIN (e-doc AF69B4DB-c), em que informa que *“a constitucionalidade do art. 19, §5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, introduzida pela Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, é objeto de discussão em diversas ações judiciais perante a Justiça do Trabalho, dentre elas as ações coletivas em face da TERRACAP pelo SINDSER e ADTER nas quais se expõem argumentos jurídicos cujo conhecimento pode interessar no âmbito da análise desta Corte de Contas, conforme documentação anexa”*, o Plenário, acatando novo voto do Conselheiro Relator (e-doc 694FE59C-e), pela Decisão nº 4.569/2020, tomou conhecimento da consulta formulada e determinou a reinstrução do feito.
7. Assim, pela Informação 87/2020 – 2ªDIFIPE (peça 18), a Área Técnica, inicialmente, esclareceu que fora interposta junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal – Sindser, a Ação Civil Pública nº 0001095-11.2017.5.10.0020, cujo pedido principal é *“a declaração da inconstitucionalidade incidental do próprio conteúdo do art. 1º da ELO nº 99/2017 (§5º do art. 19 da LODF)”* e, consequentemente, a declaração do direito dos representados de receberem remuneração acima do teto constitucional.
8. A pretensão, destacou, fora refutada pelo Poder Judiciário.
9. Destacou, ainda, que outras demandas judiciais similares¹ trazem como pedido autoral a declaração incidental da inconstitucionalidade do § 5º do art. 19 da LODF, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, **não se observando qualquer discussão quanto à aplicação, ou não, do teto remuneratório à remuneração percebida pelos dirigentes e administradores (membros da Diretoria e do Conselho de Administração) das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, sejam elas dependentes ou não, objeto da presente consulta.**
10. Concluiu, ainda, que *“a presente consulta não possui como objeto de fundo a constitucionalidade da norma do § 5º do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, introduzida pela Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, discussão que se observa nos precedentes judiciais citados, mas se os administradores das empresas estatais se enquadram na definição técnica de cargo, emprego ou função pública disposta no inciso X do artigo 19 da LODF e no inciso XI do artigo 37 da CRFB para fins de aplicação do teto constitucional, seja o teto aplicável a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais e*

¹ Processo nº 0000977-38.2017.5.10.0019 / TRT-10, pendente de julgamento em 2ª instância - ajuizado pelo Sindicato dos Bancários de Brasília em desfavor do BRB – BANCO DE BRASÍLIA S/A e Processo nº 0001115.11.2017.5.10.0017 / TRT-10 - ajuizado pela Associação dos Advogados da Terracap – Adter), pendente de julgamento do Recurso Ordinário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

suas subsidiárias por força da Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017 ou não, conforme se observa do questionamento expresso na consulta (e-doc EE88D348-c)”.

11. Dessa maneira, reiterando as conclusões da Informação 136/2019 (peça 4), sugeriu ao Plenário:

- I. esclarecer ao consulente que os administradores e dirigentes das empresas estatais se enquadram na definição técnica de cargo, emprego ou função pública disposta no inciso X do artigo 19 da LODF e no inciso XI do artigo 37 da CRFB para fins de aplicação do teto constitucional;
- II. em atenção ao art. 265 do Regimento Interno do TCDF:
 - a) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao consulente, ao Governador, à PGDF e às demais empresas públicas e sociedades de economia mista distritais; e
 - b) autorizar o arquivamento do presente feito.

12. Foi o breve relato. Passo a opinar.

13. Com razão a Área Técnica.

14. Como apontado em assentada anterior, com relação ao objeto da consulta, o art. 2º da Lei nº 5.861/72 assim dispõe:

Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações **na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens**, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. *(Caput com a redação da Lei nº 6.816, de 1980.)*

§ 1º A TERRACAP poderá celebrar contratos e convênios com a administração direta e com entidades compreendidas na administração indireta do Distrito Federal. Quando no exercício dessa faculdade, suas atividades específicas forem processadas através de empresa pública ou sociedade de economia mista, resultando do suprimento de recursos o retorno correspondente, a TERRACAP poderá, com autorização das respectivas assembléias gerais, recebê-lo em ações, ressalvada a participação de 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, do Distrito Federal, bem como a proporcionalidade do capital social do Distrito Federal e da União na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 6.816, de 1980.)*

§ 2º O Capital inicial da TERRACAP caberá 51% (cinquenta e um por cento) ao Distrito Federal e 49% (quarenta e nove por cento) à União e será representado pelo valor dos bens que lhe forem incorporados por desmembramento do patrimônio da NOVACAP, bem como pelos recursos transferidos à nova empresa. *(Parágrafo renumerado pela Lei nº 6.816, de 1980.)* (grifos acrescidos).

15. Resta claro ser a Terracap, portanto, uma empresa pública cuja finalidade é executar atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, utilizando, adquirindo, administrando, dispondo, incorporando, onerando ou alienando os bens públicos pertencentes ao respectivo ente federado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

16. Nos exatos termos da Lei, o Judiciário há muito firmou entendimento que os imóveis registrados em nome da Terracap, de fato, pertencem ao Distrito Federal. Subsiste à Companhia, não a propriedade, mas unicamente sua guarda e gerenciamento.

17. Veja-se trechos dos julgados a seguir:

“1 – Todo o patrimônio da TERRACAP é público, haja vista serem públicas as terras transmitidas pelos entes estatais para tal pessoa jurídica, não havendo alteração da destinação das terras, já que sua finalidade principal é a atividade imobiliária de interesse do Distrito Federal” (APC 1999 01 1 091478-2 TJDF)

“I - A TERRACAP, em que pese se tratar de empresa pública, foi criada com o fito precípuo de gerir imóveis pertencentes ao Distrito Federal e à União, razão pela qual ressaí incontestemente que são tais bens públicos, insuscetíveis, pois, de serem adquiridos por usucapião extraordinário (...) (APC 2001.01.1097751-2 TJDF)

“A TERRACAP, que é empresa pública, administra bens públicos do Distrito Federal, que como tais não são passíveis de usucapião” (APC 2005.01.1.094046-9)”.

18. O Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido, apreendeu que “muito embora a TERRACAP possua natureza privada, já que se trata de empresa pública, **gere bens públicos pertencentes ao DF, e, como tais, não são passíveis de usucapião**” (Quarta Turma, REsp 695928/DF, Relator: Ministro Jorge Scartezini).

19. E ainda:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMÓVEIS PERTENCENTES À TERRACAP. BENS PÚBLICOS. USUCAPIÃO.

1. Tratam os autos de embargos de divergência apresentados por Maria Lúcia Pereira dos Santos em face de acórdão proferido em sede de recurso especial que exarou entendimento no sentido de que, embora a TERRACAP possua natureza jurídica privada, gere bens públicos pertencentes ao Distrito Federal, impassíveis de usucapião. Colaciona a embargante julgados oriundos desta Casa em sentido oposto, onde se externa o posicionamento de que os imóveis da TERRACAP integram-se na categoria de bens particulares.

2. Os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) são públicos, sendo insuscetíveis de usucapião.

3. Embargos de divergência não-providos. (REsp 695928/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/10/2006, DJ 18/12/2006 p. 278) (grifei).

20. Segundo o Professor Celso Bandeira de Mello, há dois tipos fundamentais de empresas públicas: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos. A TERRACAP se enquadra na segunda hipótese, vez que tem por objeto a execução de obras e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal (Lei Federal nº 5.861/72).

21. Sobre o assunto, inclusive, redigi o Parecer 1107/2014 – DA, onde destaquei que os bens Companhia Imobiliária de Brasília, embora formalmente integrantes de seu patrimônio, na verdade, **pertencem e servem a outros entes personificados**: o Distrito Federal e a União.

22. A Lei 5861/72 não deixa dúvidas quanto a esse destino funcional e instrumental dos bens da TERRACAP, na consolidação e desenvolvimento do ordenamento territorial; pois impõe à empresa o encargo de doar à União, sem qualquer condição, e ao Distrito Federal os terrenos necessários a seus serviços, à construção de residências para seus servidores ou os destinados à execução de todo e qualquer plano de interesse dos respectivos Governos, na área constitutiva dos limites do Distrito Federal

23. A atividade imobiliária, objetivo maior da Companhia, não é um fim em si mesma; é, na hipótese, instrumental, funcional, destinada a um objetivo que ultrapassa os limites da atividade da Administração Indireta; incumbida desse mister inicialmente pela União e após a autonomia político-administrativa do Distrito Federal, pelo próprio ente distrital; ao amparo do art. 15, V, c/c art. 46, §1º e 2º, art. 48 e art. 49, todos da LODF; observado que os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, garantido o interesse social; e que a utilização de seus bens dominiais será realizada como instrumento de políticas de ocupação ordenada do território.

24. Sabe-se, que, quando a TERRACAP promove a alienação de seus imóveis, o faz, em última instância, em nome do Distrito Federal, ao alcance dos objetivos inerentes ao ente federado, na condição de acionista majoritário. Quando promove, mediante convênio, a alienação dos bens do próprio Distrito Federal, atua com o mesmo desiderato. De forma que, na prática, embora sejam conhecidas as singularidades próprias de cada regime jurídico-contábil, não há diferença entre tais atividades.

25. Sublinho, ainda, que **esses serviços são prestados em caráter de exclusividade**¹. Ninguém mais está autorizado a proceder à administração dos bens do Distrito Federal (sentido lato); senão ele próprio, naquilo que diz respeito ao exercício das competências de supervisão da Administração Direta – e isso é feito no Distrito Federal, atualmente, pela Secretaria de Estado de Fazenda² – **e a TERRACAP, na forma da Lei n.º 5.861/1972**. Não há dúvidas a esse respeito.

26. A Terracap, como já concluí no âmbito do Parecer 1107/14 – DA, realiza **atividade econômica em sentido amplo** em caráter exclusivo e **não atividade econômica em**

¹ Não há de se falar, aqui, em **monopólio**, para denominar as atividades exercidas pela Companhia Imobiliária de Brasília, pois **esse conceito só é afeto às atividades econômicas em sentido estrito**, ao alcance do 173, §1º, da Carta da República; o que não creio ser o caso da TERRACAP. O vocábulo adequado para designar os **serviços públicos é exclusividade**.

² Subsecretaria de Contabilidade, a quem compete supervisionar a administração do patrimônio mobiliário e imobiliário do Distrito Federal (Art. 123, X, do Anexo Único ao Decreto n.º 35.565/2014).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

sentido estrito, portanto, **presta serviço público** em caráter exclusivo, auxiliando o Distrito Federal na cura e administração de seu patrimônio imóvel, como lhe é impositivo nos termos do art. 25, da LODF:

Art. 25. Os serviços públicos constituem dever do Distrito Federal e serão prestados, sem distinção de qualquer natureza, em conformidade com o estabelecido na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e nas leis e regulamentos que organizem sua prestação.

27. Não constitui finalidade da Terracap a exploração de atividade econômica imobiliária em regime de mercado, como as empresas do setor, mas da exploração de atividade imobiliária com vistas ao atendimento de uma finalidade pública, consistente na execução da política urbanística e fundiária do DF, de modo que os imóveis por ela administrados ficam necessariamente sujeitos ao regime jurídico de direito público.

28. Em amparo ao que se assere, cito jurisprudência Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, especificamente em relação à Terracap:

•TERRACAP. (...) SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

1. A TERRACAP, (...) **pois não há configuração de exploração de atividade econômica na alienação de imóvel concernente ao patrimônio público**. Desse modo, não existindo relação de comércio, não incide em suas relações contratuais o Código de Defesa do Consumidor.

(...) (Acórdão n.º 817608, 20080110177082APC, Relator: SILVA LEMOS, Revisor: MARIO-ZAM BELMIRO, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 28/08/2014, Publicado no DJE: 10/09/2014. Pág.: 117).

• COBRANÇA. TERRACAP. PRESCRIÇÃO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COM OPÇÃO DE COMPRA. INFRAESTRUTURA. INADIMPLEMENTO. TAXA DE OCUPAÇÃO.

I - A **TERRACAP executa serviços e atividades de interesse imobiliário do Distrito Federal, não explorando atividade econômica**, razão pela qual prescreve em cinco anos a pretensão de cobrança de taxas de ocupação de imóvel destinado à expansão econômica de determinada região. Rejeitada a prescrição.

(...) (Acórdão n.º 646265, 20060110703207APC, Relator: VERA ANDRIGHI, Revisor: JAIR SOARES, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 09/01/2013, Publicado no DJE: 18/01/2013. Pág.: 481).

• INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DO EDITAL DE LICITAÇÃO. LOTE NÃO DEMARCADO. PRESCRIÇÃO.

I - **O regime jurídico aplicável às empresas estatais prestadoras de serviço público não é o mesmo das exploradoras de atividade econômica**. Doutrina e jurisprudência.

II - A **TERRACAP executa serviços e atividades de interesse imobiliário do Distrito Federal, não explorando atividade econômica**, razão pela qual prescreve em cinco anos a pretensão indenizatória por danos morais decorrentes do descumprimento do edital de licitação de venda de lotes para expansão urbana e desenvolvimento social.

(...)(Acórdão n.º 622199, 20110110232346APC, Relator: VERA ANDRIGHI, Revisor: ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 19/09/2012, Publicado no DJE: 04/10/2012. Pág. 159).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

29. O Juízo da 2ª Vara Federal, em sentença proferida nos autos do Processo 0009858-50.2015.4.01.3400, que reconheceu ser a Companhia beneficiária de imunidade tributária, observou que a mesma exerce atividade imobiliária *“em prol do interesse público primário, por ser a única empresa a alienar terras públicas no DF”*, e, ainda, que *“seus bens são públicos”*, não havendo concorrência com a iniciativa privada.

30. Como bem lecionou a Procuradora Márcia Farias, no parágrafo 28 do Parecer nº 1579/2009/MF, a relação da Terracap com um patrimônio que pertence efetivamente ao Distrito Federal torna-a precipuamente dependente desses meios, até porque de outros não dispõe. Sendo assim, não há como considerá-la como independente do ente federativo ao qual está vinculada.

31. A Conselheira Anilcéia Machado, na mesma linha de entendimento (fls. 337 do Processo 3474/04), afirmou que *“se a TERRACAP apenas gere os imóveis do DF, então esses bens não lhe pertencem. Desse modo, não poderia, em tese, sobre esse patrimônio, pretender ter lucros ou resultados, muito menos distribuí-los”*.

32. Nesse sentindo, mister também se faz citar trecho do voto do Conselheiro Ronaldo Costa Couto (Processo 3474/04, fls. 330):

“A atividade da Terracap assemelha-se à de corretagem e não pode gerar lucros para seus empregados. Explico melhor: por óbvio, não pode ser considerado lucro o repasse destinado a investimentos, previsto na Lei Orçamentária Anual (Orçamento de Investimento). Afinal, se os lucros fossem retirados desse repasse, estariam sendo destinados recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, ainda que de forma indireta, e isso transmutaria a classificação da Terracap para empresa dependente.

“De outra sorte, se o lucro recair sobre a alienação das terras públicas, o produto dessa venda deve ser, como bem destacou o corpo técnico, do Distrito Federal. **Ora, como se pode admitir que a Terracap, que não é proprietária da terra, lucre com a sua venda. Aqui está a semelhança com o contrato de corretagem a que me referi linhas atrás. Não é crível imaginar que o corretor tenha lucro com a venda de um imóvel do comitente. Aquele é remunerado pelo encargo da aproximação do proprietário do imóvel e do comprador. Jamais o corretor terá direito a ficar com o produto da venda do imóvel.**” (grifos acrescidos)

33. Como ressaltado na Informação 42/2018 (Processo 3747/2004), os imóveis registrados em cartório em nome da Terracap têm como real proprietário o Distrito Federal. Ademais, as receitas auferidas com a sua alienação - destinadas aos investimentos em infraestrutura em diversas regiões administrativas e ao pagamento das despesas de pessoal e de custeio da Empresa Pública - pertencem ao Poder Executivo Local.

34. A entidade, vale sublinhar, não dispõe de nenhum meio para sua manutenção senão auferir receita decorrente da venda de imóveis, que lhe foram repassados pelo DF para administração. Ou seja, não produz serviço ou produto que possa ser alienado ou prestado para, dessa forma, aferir receita



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

35. A Companhia, portanto, administra imóveis do DF e não próprios. Se os imóveis, de fato, lhe pertencessem, não estariam sujeitos à usucapião, tal como é mansa e pacífica a jurisprudência do STJ (v.g REsp 695928 / DF).

36. Necessário, também, transcrever as Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras Exercícios Findos em 31 de dezembro de 2018:

Receita operacional

A principal receita da Companhia é a proveniente da venda de imóveis. Até o exercício de 2008 a companhia efetuava os registros contábeis pelo regime de caixa; a partir 01 de janeiro de 2009, adotou-se o regime de competência. As receitas de vendas efetuadas até 31 de dezembro de 2008 estão registradas como receitas diferidas no Patrimônio Líquido e são lançadas contra Lucros Acumulados quando as parcelas são recebidas.

A receita de prestação de serviços é composta, principalmente, por contraprestações referentes a taxas de contratos de concessão de direito de uso ou direito real de uso, taxas do programa Pró-DF e taxas de serviços diversos, tais como demarcação de lotes.

Outras receitas

A Companhia registra como Outras Receitas, as receitas financeiras referentes a ganhos de aplicações financeiras; juros, correções monetárias e multas sobre financiamentos de clientes prestamistas.”

37. Portanto, é uma empresa estatal dependente, pois os bens imóveis sob sua guarda e as receitas decorrentes das alienações desses bens, que suportam as despesas de custeio e de capital da Entidade, pertencem ao Distrito Federal.

38. Sendo assim, pelo fato de a Companhia depender exclusivamente dos imóveis de propriedade do DF para desenvolver suas atividades, fácil concluir que lhe alcança a situação prevista no § 9º do artigo 37 da CF¹, que impõe a aplicação do teto remuneratório às empresas dependentes.

39. A aludida disposição, ao indicar que a relação de dependência pode ser caracterizada pelo repasse de recursos para custeio em geral ou despesas de pessoal, não fez distinção entre os empregados ou administradores das entidades. Ou seja, o teto remuneratório deve ser aplicado indistintamente.

40. Além disso, ainda que a Terracap não necessitasse de recursos distritais para seu custeio, a Emenda à Lei Orgânica 99/2017 retirou a diferenciação entre as chamadas estatais dependentes e independentes, asseverando que se aplica o teto remuneratório a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais e suas subsidiárias, sem qualquer distinção:

¹ § 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

(...)

X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;

(...)

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

41. Como bem observou a Unidade Técnica:

Insta consignar, ainda, que a Emenda à LODF nº 99/2017 foi proposta após inúmeros relatos e matérias jornalísticas que noticiavam o pagamento de salários acima do teto constitucional não só aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista independentes do Distrito Federal, mas principalmente a seus dirigentes e ocupantes de funções de livre provimento .

Com efeito, observa-se que o objetivo da citada emenda é não só ampliar a incidência do teto remuneratório apenas aos empregados das citadas empresas estatais independentes, mas estendê-lo igualmente a seus dirigentes e administradores.

42. De outro lado, a Emenda à LODF nº 99/2017 foi objeto de questionamento em Ação Civil Pública ajuizada pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal - SINDSER (ACP nº 000109511.2017.5.10.0020 – TRT 10ª Região), onde se pleiteava a não incidência do teto remuneratório às remunerações de seus representados.

43. A aludida ação foi julgada totalmente improcedente pelo juízo de 1º grau, sendo a sentença, em grau de recurso, mantida pelo TRT-10. Confira-se o Acórdão do julgado:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPRESA PÚBLICA. RECEITA PRÓPRIA. TETO REMUNERATÓRIO. INAPLICABILIDADE. 1. A questão envolvendo o teto remuneratório dos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista foi decidida pelo Exc. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 572143 AgR/RJ, de relatoria do Exmº Ministro Ricardo Lewandowski, ocasião em que foram fixadas as seguintes premissas a respeito do tema ora em debate: (i) a Constituição Federal, por meio do art. 37, XI e §9º, estabelece limite remuneratório para os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista; (ii) entretanto, este teto se aplica somente às empresas que percebam recursos do Poder Público para custeio geral ou de gasto de pessoal. 2. **Comprovado nos autos que a Terracap percebe recursos do Poder Público para custeio geral e para gasto de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

peçoal, os seus empregados estão sujeitos ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI e §9º, da Constituição Federal e, por consequência, ao teto fixado no 19, §5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, introduzido pela Emenda à Lei Orgânica 99/2017. 3. Recurso conhecido e desprovido. (TRT-10 – RO: 0001095-11.2017.5.10.0020 DF, Julgamento: 18.09.2019, Publicação: 20.09.2019) (sem grifos no original)

44. Outrossim, as demais ações judiciais sobre o tema, como muito bem observou a Área Técnica, não versam sobre a aplicação, ou não, do teto remuneratório à remuneração percebida pelos dirigentes e administradores (membros da Diretoria e do Conselho de Administração) das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, sejam elas dependentes ou não.

45. Nas palavras da Instrução, unicamente **“tratam da análise incidental, na via difusa, da constitucionalidade do artigo 19, inciso X, § 5º, da LODE na redação da Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, possuindo eficácia *inter partes* e sem efeito vinculante, uma vez que não proferidas em sede de controle abstrato, tampouco pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que *incidenter tantum*, a fim de se cogitar eventual aplicação da teoria da abstrativização do controle difuso.”**

46. Idêntico raciocínio aplica-se ao caso do RE 572.143, ocasião em que o STF limitou a aplicação do teto remuneratório aos casos em que empresas públicas e sociedades de economia mista recebam recursos da Fazenda Pública para custeio em geral ou gasto com pessoal.

47. Conforme registrado pelo Corpo Técnico, a ação retromencionada **“tratou do artigo 37, § 9º, da CRFB, sem qualquer menção ao artigo 19, inciso X, § 5º, da LODE, incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, uma vez que o citado acórdão foi publicado em 2010, com trânsito em julgado em 2011, seis anos antes da mencionada emenda”**

48. Sobre a ADI 6584, ajuizada pelo Senhor Governador junto ao Supremo Tribunal Federal, objetivando que o termo “empregos públicos”, constante do art. 19, X, da LODE alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, é fato que o Plenário daquela Corte, por maioria, deferiu a medida cautelar para suspender os efeitos do art. 19, § 5º, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017.

49. Nada obstante, acompanhando a conclusão do Corpo Técnico, entendo que a suspensão cautelar do art. 19, § 5º, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017, ou mesmo seu futuro julgamento definitivo, **não possui o condão de alterar as conclusões dispostas quanto ao enquadramento dos administradores e dirigentes das empresas estatais na definição técnica de cargo, emprego ou função pública disposta no inciso X do artigo 19 da LODE e no inciso XI do artigo 37 da CRFB para fins de aplicação do teto constitucional, seja o teto aplicado a todas as empresas estatais ou apenas às ditas dependentes**

50. Isso porque, **“caso declarada constitucional a Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, o teto remuneratório aplica-se a todos os agentes públicos de todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais, incluindo seus dirigentes e administradores; caso**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

declarada inconstitucional a Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, o teto remuneratório aplica-se a todos os agentes públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista distritais dependentes, incluindo seus dirigentes e administradores”.

51. A presente consulta, cumpre sublinhar, tem como objeto esclarecer se os administradores das empresas estatais se enquadram na definição técnica de cargo, emprego ou função pública disposta no inciso X do artigo 19 da LODF e no inciso XI do artigo 37 da CRFB para fins de aplicação do teto constitucional.

52. Dessa maneira, correta a compreensão segundo a qual é irrelevante eventual declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, vez que os dirigentes e administradores das empresas estatais continuarão enquadrados na definição técnica de cargo, emprego ou função pública disposta no inciso X do artigo 19 da LODF e no inciso XI do artigo 37 da CRFB para fins de aplicação do teto constitucional, objeto da consulta, alterando-se apenas as empresas estatais submetidas ao teto remuneratório, que não é objeto de questionamento nos presentes autos.

53. Portanto, reiterando as conclusões do Parecer 802/2019 – G3P (peça 8) acompanha o Ministério Público o sugerido pela Área Técnica (Peça 18), esclarecendo ao consulente que os administradores e dirigentes das empresas estatais se enquadram na definição técnica de cargo, emprego ou função pública disposta no inciso X do artigo 19 da LODF e no inciso XI do artigo 37 da CRFB para fins de aplicação do teto constitucional.

É o parecer.

Brasília, 3 de fevereiro de 2021.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador