

24/05/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017, que alterou o art. 19, § 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), e o art. 19, X, da LODF. 3. Teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do erário do Distrito Federal. 4. Violação ao art. 37 da Constituição Federal. 5. Medida cautelar confirmada. 6. Inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017. 7. Interpretação conforme à Constituição ao artigo 19, X, da LODF, de modo que a expressão "empregos públicos" se limite às entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. 8. Ação julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 e dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 19, X, da LODF, de modo que a expressão "empregos públicos" se limite às entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 14 a 21 de maio de 2021.

**Ministro GILMAR MENDES**

**ADI 6584 / DF**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

24/05/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar já indeferido, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, em que se questiona a Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017, que alterou o art. 19, § 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), e o art. 19, X, da LODF, a fim de declarar inconstitucional a imposição de teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do erário do Distrito Federal, por violação aos arts. 37, §9º, e 173, §1º, II, da Constituição Federal.

Eis o teor dos atos normativos impugnados:

ELODF n. 99/2017,

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

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

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

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

LODF

“Art. 19. [...]

**ADI 6584 / DF**

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;”

Sustenta o autor, em síntese, que a referida inovação legislativa prejudica as empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebem financiamento público para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral.

Ressalta que, nessas empresas, *“os vencimentos são custeados exclusivamente com base nas receitas auferidas pelas empresas no desempenho de suas respectivas atividades econômicas”*, motivo por que não se aplica a limitação remuneratória prevista no art. 37, XI, do texto constitucional. (eDOC 1, p. 5)

Afirma, ainda, que *“as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias se sujeitam, como regra, ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas”* e que a Consolidação das Leis Trabalhistas não prevê teto salarial. (eDOC 1, p. 6)

Reforça o prejuízo às empresas públicas e sociedades de economia mista independentes de financiamento estatal, que, em razão da limitação salarial, perderiam competitividade ao não poder atrair financeiramente profissionais qualificados.

Alegando a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, pediu a concessão de medida liminar que declarasse a inconstitucionalidade da *Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 e aplicando-se ao art. 19, X, da LODF, interpretação conforme ao §9º do art. 37 e ao art. 173, §1º, inciso II, da CF/88, de modo que o termo “empregos públicos” alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal*

**ADI 6584 / DF**

*para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.* (eDOC 1, p. 9)

Ao apreciar o pedido liminar formulado, o Supremo Tribunal Federal deferiu, por maioria, a medida cautelar pleiteada nesta ação direta de inconstitucionalidade, para suspender a eficácia do art. 19, § 5º, da LODF, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017, até o julgamento de mérito da presente ação, em acórdão de minha relatoria, assim ementado:

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017, que alterou o art. 19, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). 3. Teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do erário do Distrito Federal. 4. Alegada violação aos artigos 37, §9º, e 173, § 1º, II, da Constituição Federal. 5. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para concessão de medida cautelar em ação direta. 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 19, § 5º, da LODF, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017, até o julgamento de mérito da presente ação.” (eDOC 12)

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Teto remuneratório. Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que modificou o seu artigo 19, § 5º para estender o teto remuneratório a todas as empresas distritais e suas subsidiárias, inclusive para as não dependentes do erário. Alegada afronta aos artigos 37, § 9º; e 173, § 1º, inciso II, da Lei Maior. Os efeitos da norma impugnada foram suspensos por decisão cautelar proferida pelo Plenário dessa Corte. Mérito. O art. 37, § 9º, da CF submete os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto remuneratório da Administração Pública, limitando esta aplicação aos casos em que tais empresas recebam recursos da Fazenda Pública para custeio em

**ADI 6584 / DF**

geral ou gasto com pessoal. A imposição de um teto remuneratório a empresas estatais independentes consubstancia restrição indevida sobre a sua autonomia administrativa e financeira, em clara afronta aos postulados da livre iniciativa e concorrência. Isso porque as despesas de pessoal nessas entidades são custeadas por recursos provenientes de seu próprio faturamento, sem risco de comprometimento do erário. Afronta aos artigos 37, inciso XI e § 9o; 170, caput, inciso IV e parágrafo único; e 173, § 1o, inciso II, da Lei Maior. Manifestação pela procedência do pedido.” (eDOC 20)

O Procurador-Geral da República, igualmente, pugnou pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 19, X E § 5o, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA 99/2017. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NÃO DEPENDENTES DO ERÁRIO. TETO REMUNERATÓRIO. SUBMISSÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 37, § 9o, E 173, §§ 1o, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. QUEBRA DO EQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. As empresas estatais, apesar de ostentarem natureza jurídica de direito privado, podem sofrer maior ou menor derrogação do regime de direito privado em favor de regras de direito público, tendo como escopo a concretização do interesse público.

2. A influência das normas de direito público sobre os atos praticados por empresas estatais é impactada pela natureza jurídica que ostentam, pelo tipo de serviço público prestado e pela atividade econômica desenvolvida, inclusive para os fins das relações jurídico-empregatícia e para a definição das remunerações por elas pagas, tendo em conta a dinâmica do

**ADI 6584 / DF**

regime concorrencial a que eventualmente se submetam e a necessidade de segurança e controle sobre os atos praticados em nome do interesse público.

3. A Emenda Constitucional 19/98, ao acrescentar o § 9º ao art. 37 da Constituição Federal, definiu categórica e expressamente o critério a ser utilizado para a diferenciação entre as empresas estatais no que diz respeito à aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, X, da Constituição, qual seja, a dependência de recursos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para a realização de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

4. A fixação, pelo constituinte estadual, de restrição não determinada pela Constituição Federal à atuação de empresas estatais representa ofensa ao equilíbrio concorrencial e à livre iniciativa, previstos no art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal.

— Parecer pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017 e para que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 19, X, da LODF, de modo que o termo “empregos públicos” alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.” (eDOC 23)

É o relatório.

24/05/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar já deferido, contra redação atual do art. 19, § 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), e contra o termo “empregos públicos” constante do art. 19, X, da LODF, que tratam de teto de remuneração em empresas públicas e sociedades de economia mista.

O acórdão que deferiu o pedido cautelar examinou amplamente a questão constitucional em debate. Colho trecho do voto que proferi na ocasião:

“A Constituição Federal, em seu art. 37, determina que se aplique o teto remuneratório “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”.

Excepciona-se da regra, portanto, os casos em que as empresas públicas e sociedades de economia mista e subsidiárias não recebam recursos da Fazenda Pública para despesas de pessoal e para custeio em geral.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles pontua que, se essas companhias “*tiverem vida financeira própria no que diz respeito às despesas de custeio em geral e de pessoal, excluídos, pois, os investimentos, não estarão submetidas ao comando do art. 37, XI. A exceção é altamente salutar e moralizadora, servindo de estímulo à eficiência*”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016)

Também Maria Sylvia Di Pietro reconhece que “quanto às empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, somente são alcançados pelo teto se receberem



**ADI 6584 / DF**

recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, conforme decorre do § 9º do artigo 37”. (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2009)

Nesse sentido, já se manifestou este Supremo Tribunal Federal sobre a limitação à aplicação do teto salarial para funcionários de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias:

“TETO CONSTITUCIONAL – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – EMPREGADOS. Consoante dispõe o § 9º do artigo 37 da Constituição Federal, o teto previsto no inciso XI do citado artigo alcança empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista e subsidiárias que recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral” (AI 563.842-AgR/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, 1a Turma, DJe 01.08.2013)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO (REDAÇÃO ANTERIOR À EC 19/98) E ART. 37, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. LIMITAÇÃO. RECEBIMENTO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I – É firme o entendimento desta Corte de que o art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação anterior à EC 19/98, já fixava limite remuneratório também para os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista. II – O art. 37, § 9º, da CF **submeteu os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista ao**

**ADI 6584 / DF**

**teto remuneratório da Administração Pública, limitando expressamente esta aplicação aos casos em que tais empresas recebam recursos da Fazenda Pública para custeio em geral ou gasto com pessoal.** III - A análise do não recebimento, por parte de sociedade de economia mista, de verbas públicas para custeio e despesas com pessoal encontra óbice no enunciado da Súmula 279 desta Corte. II - Agravo regimental improvido” (RE 572.143-AgR/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe 25.02.2011) (grifos meus)

Colho, ainda, manifestação do Min. Ricardo Lewandowski no referido RE n. 572.143:

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

A lei distrital, portanto, ao determinar que funcionários de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias se sujeitem ao teto salarial, violou o art. 37, IX e §9º, da Constituição Federal.”

Ressalte-se que não há dúvidas quanto à importância da regra do teto constitucional, como bem demonstrou o Min. Marco Aurélio, quando do julgamento do RE n. 602.043 (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 08.09.2017):

**ADI 6584 / DF**

“A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo. De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos. De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar no 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

(...)

Quanto à moralidade, as situações alcançadas pelo artigo 37, inciso XI, da Carta Federal são aquelas nas quais o servidor obtém ganhos desproporcionais, observadas as atribuições dos cargos públicos ocupados. Admitida a incidência do limitador em cada uma das matrículas, descabe declarar prejuízo à dimensão ética da norma, porquanto mantida a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração.”

Como se percebe, a norma ora impugnada não viola quaisquer desses deveres constitucionais. A exceção da regra do teto faz-se justamente para que haja compatibilidade entre o trabalho desenvolvido e a remuneração praticada no mercado.

Nesse sentido, colho trecho do parecer da AGU:

“Assim, não se afigura razoável que, em um contexto marcado pela intensa competitividade, a adequação salarial do empregado seja aferida exclusivamente com base no limitador linear estipulado no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, desconsiderando por completo a realidade salarial dentro do ramo específico de atuação da empresa estatal – ramo esse, cumpre frisar, que compreende uma enorme variedade de atividades tais como a financeira, comunicações, comércio e

**ADI 6584 / DF**

serviços, abastecimento, transportes, atuação na indústria de transformação e na portuária.

Desse modo, em se tratando de empresa estatal que explora atividade econômica em regime de concorrência, a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração só pode ser aferida caso a caso, à luz da realidade dos salários praticados para cada ramo da atividade no setor privado. Ademais, a mera extensão automática do teto remuneratório constitucional às empresas estatais independentes não se afigura necessariamente apta a assegurar a observância ao princípio da moralidade.

(...)

Registre-se, outrossim, que a vinculação de empresas estatais financeiramente independentes ao teto remuneratório estabelecido para os agentes públicos pode reduzir sua atratividade para os profissionais de alta performance, impactando negativamente na sua competitividade e prejudicando a eficiência de sua atuação.”

O ato normativo impugnado não condiz, portanto, com a necessidade de se conciliar os interesses econômicos e o interesse público representado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ante o exposto, declaro a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 e dou interpretação conforme à Constituição ao artigo 19, X, da LODF, de modo que a expressão “empregos públicos” se limite às entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

É como voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**MANIFESTAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Assina a petição inicial a Procuradora Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello, com quem guardo parentesco sanguíneo no primeiro grau. Declaro-me impedido – artigo 144, inciso III, do Código de Processo Civil.

24/05/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Saúdo o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Gilmar Mendes. Permito-me, contudo, para explicitar as premissas que conduziram às minhas conclusões na matéria, rememorar que se trata de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, com pedido de medida cautelar, em face do art. 19, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), e contra o termo “*empregos públicos*”, constante do art. 19, X, da LODF, que tratam de teto de remuneração em empresas públicas e sociedades de economia mista. Reproduzo o teor dos dispositivos impugnados:

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

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

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

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

“Art. 19. [...]

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

**ADI 6584 / DF**

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;”

O autor argumenta, em resumo, que a referida inovação legislativa prejudica as empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebem financiamento público para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral.

Ressalta que, nessas empresas, *“os vencimentos são custeados exclusivamente com base nas receitas auferidas pelas empresas no desempenho de suas respectivas atividades econômicas”*, motivo por que não se aplica a limitação remuneratória prevista no art. 37, XI, do texto constitucional. (eDOC 1, p. 5)

Sustenta, também, que *“as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias se sujeitam, como regra, ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas”* e que a Consolidação das Leis Trabalhistas não prevê teto salarial. (eDOC 1, p. 6). Sublinha, ademais, que haveria prejuízo às empresas afetadas, as quais, em razão da limitação salarial, perderiam competitividade, pois não poderiam atrair profissionais qualificados com base em incentivos salariais.

A medida cautelar foi deferida, por maioria, conforme se depreende da ementa respectiva, que aqui reproduzo:

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017, que alterou o art. 19, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). 3. Teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do erário do Distrito Federal. 4. Alegada violação aos artigos 37, §9º, e 173, § 1º, II, da Constituição Federal. 5. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para concessão de medida cautelar em ação direta. 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 19, § 5º, da

**ADI 6584 / DF**

LODF, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99/2017, até o julgamento de mérito da presente ação”. (ADI 6584 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16.11.2020).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Teto remuneratório. Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que modificou o seu artigo 19, § 5º para estender o teto remuneratório a todas as empresas distritais e suas subsidiárias, inclusive para as não dependentes do erário. Alegada afronta aos artigos 37, § 9º; e 173, § 1º, inciso II, da Lei Maior. Os efeitos da norma impugnada foram suspensos por decisão cautelar proferida pelo Plenário dessa Corte. Mérito. O art. 37, § 9º, da CF submete os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto remuneratório da Administração Pública, limitando esta aplicação aos casos em que tais empresas recebam recursos da Fazenda Pública para custeio em geral ou gasto com pessoal. A imposição de um teto remuneratório a empresas estatais independentes consubstancia restrição indevida sobre a sua autonomia administrativa e financeira, em clara afronta aos postulados da livre iniciativa e concorrência. Isso porque as despesas de pessoal nessas entidades são custeadas por recursos provenientes de seu próprio faturamento, sem risco de comprometimento do erário. Afronta aos artigos 37, inciso XI e § 9º; 170, caput, inciso IV e parágrafo único; e 173, § 1º, inciso II, da Lei Maior. Manifestação pela procedência do pedido.”

O Procurador-Geral da República, igualmente, pugnou pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO



**ADI 6584 / DF**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 19, X E § 5º, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA 99/2017. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NÃO DEPENDENTES DO ERÁRIO. TETO REMUNERATÓRIO. SUBMISSÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 37, § 9º, E 173, §§ 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. QUEBRA DO EQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. As empresas estatais, apesar de ostentarem natureza jurídica de direito privado, podem sofrer maior ou menor derrogação do regime de direito privado em favor de regras de direito público, tendo como escopo a concretização do interesse público.<sup>4</sup> 2. A influência das normas de direito público sobre os atos praticados por empresas estatais é impactada pela natureza jurídica que ostentam, pelo tipo de serviço público prestado e pela atividade econômica desenvolvida, inclusive para os fins das relações jurídicoempregatícia e para a definição das remunerações por elas pagas, tendo em conta a dinâmica do regime concorrencial a que eventualmente se submetam e a necessidade de segurança e controle sobre os atos praticados em nome do interesse público. 3. A Emenda Constitucional 19/98, ao acrescentar o § 9º ao art. 37 da Constituição Federal, definiu categórica e expressamente o critério a ser utilizado para a diferenciação entre as empresas estatais no que diz respeito à aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, X, da Constituição, qual seja, a dependência de recursos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para a realização de despesas de pessoal ou de custeio em geral. 4. A fixação, pelo constituinte estadual, de restrição não determinada pela Constituição Federal à atuação de empresas estatais representa ofensa ao equilíbrio concorrencial e à livre iniciativa, previstos no art. 173, § 1º,

**ADI 6584 / DF**

II, da Constituição Federal. — Parecer pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal 99 /2017 e para que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 19, X, da LODF, de modo que o termo “empregos públicos” alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

Era o que cabia rememorar.

O debate em causa diz com saber se o Distrito Federal pode legislar para limitar ao teto do art. 37 da Constituição de 1988 a remuneração daqueles que trabalhem em sociedades de economia mista e empresas públicas, ainda que estas não recebam recursos da Fazenda Pública para pagamento de despesas de pessoal ou custeio em geral.

A Constituição da República, no art. 37, § 9º, dispõe que se aplica o teto remuneratório “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”.

A legislação objurgada foi mais restritiva e impôs a limitação de remuneração inscrita no inciso XI do art. 37 mesmo para os casos em que a Fazenda Pública não repassar recursos às empresas em questão.

Nesse sentido, pode-se argumentar que o texto constitucional excepcionou do respeito do limite do teto, inscrito no inciso XI do art. 37, os casos em que as empresas públicas e sociedades de economia mista e subsidiárias não recebam recursos da Fazenda Pública para despesas de pessoal e para custeio em geral.

Conforme sustenta o requerente, haveria inconstitucionalidade por violação aos arts. 37, § 9º, e 173, § 1º, inciso II, todos da CFRB. Essa compreensão foi acolhida pela maioria do Plenário, quando apreciou a medida cautelar, que foi deferida.

Na ocasião, usei manifestar compreensão diversa da esposada pelo

**ADI 6584 / DF**

e. Relator Ministro Gilmar Mendes, no que restei vencido na honrosa companhia da Ministra Cármen Lúcia, da Ministra Rosa Weber e do Ministro Roberto Barroso.

Nesta oportunidade, em que se aprecia o mérito da presente ação direta, mantenho a compreensão pela qual concluí que a medida cautelar deveria ser indeferida.

Naquela assentada, fiz constar do voto que a interpretação mais adequada do art. 37 da Constituição é no sentido de que a limitação à remuneração é a regra, não a exceção. Tanto é assim que as empresas públicas e sociedades de economia mista, em regra, submetem-se ao teto do inciso XI. Apenas são autorizadas a não se limitarem a ele quando superavitárias, ou seja, quando não dependam de recursos públicos para remuneração de seu pessoal. Assim dispõe o art. 37, § 9º:

“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:

(...)

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

**ADI 6584 / DF**

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;

(...)

§ 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.”

Com efeito, revela-se constitucional a compreensão segundo a qual o ente federativo pode legislar impondo o teto mesmo a empresas que não recebam tais repasses. A competência legislativa do ente federado compreende esta hipótese, de forma consentânea com os princípios da moralidade e da eficiência, constantes do *caput* do art. 37 e que também se aplicam à administração indireta.

Ademais, limitar a remuneração dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto do funcionalismo público não fere qualquer dispositivo da Constituição. Vale ressaltar que, conforme apurado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, o teto do funcionalismo representava valor cerca de dezesseis vezes superior à renda média do brasileiro, a qual totalizava R\$ 2.308,00 (dois mil, trezentos e oito reais). A mesma pesquisa revelou que 1% dos trabalhadores, os mais bem remunerados, recebiam, segundo dados de 2019, em média R\$ 28.659,00 (vinte e oito mil, seiscentos e cinquenta e nove reais), valor este que representa 73% (setenta e três por cento) do limite da remuneração do serviço público nacional, de modo que não se pode falar em prejuízo à competitividade no mercado, como argumentou-se na inicial.

Assim, por compreender que o ente federado detém competência para legislar limitando a remuneração auferida por empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias

**ADI 6584 / DF**

ainda que não recebam aportes públicos, em obediência aos princípios da moralidade e da eficiência, impõe-se o julgamento improcedente da presente ação.

Ante o exposto, homenageando as conclusões diversas, peço vênua ao e. Ministro Relator para divergir e julgar improcedente a presente ação direta.

É como voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, na qual se pede seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 para ser conferida interpretação conforme à Constituição ao inc. X do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, *“de modo que o termo “empregos públicos” alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral”*.

2. No julgamento da medida liminar requerida nesta ação direta de inconstitucionalidade, realizado em sessão virtual finalizada em 13.11.2020, acompanhei o voto divergente do Ministro Edson Fachin pelo indeferimento da cautela.

Naquela fase, o Ministro Edson Fachin sustentou, entre outros fundamentos, a ausência de perigo da demora, pois não haveria risco em limitar a remuneração dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista ao teto do funcionalismo público.

Pela necessidade de se refletir com maior profundidade sobre o tema, em especial pelos princípios arguidos na peça inicial da ação, que enfatizavam a necessidade de adoção de regime jurídico igual para os empregados das empresas estatais (públicas e sociedades de economia mista) afirmei, naquela fase cautelar, que examinaria com o cuidado

**ADI 6584 / DF**

devido o tema no julgamento de mérito, que se tem agora.

3. Neste juízo de mérito a análise do caso conduz-me à conclusão consentânea com o que expõe, em seu voto, o Ministro Relator, a dizer, conferindo-se à norma questionada a interpretação conforme à Constituição o inc. X do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O objetivo da presente ação é dotar-se de inteligência a norma segundo a qual “o termo “empregos públicos” alcance apenas as entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral”.

Dispõe o inc. XI do 37 da Constituição da República, erigida em norma paradigma para se analisar a questão posta na presente ação:

*“Art. 37 - ...*

*§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”*

*(Incluído pela Emenda Constitucional*

*nº 19, de 1998)*

4. Como esclarecido no voto do Ministro Relator, a Constituição limita a definição do teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e de sociedades de economias mistas e suas subsidiárias “que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

A finalidade da norma constitucional é resguardar a igualdade dos gastos com pessoal em entidades estatais que sejam aperfeiçoados com recursos públicos destinados a gastos com pessoal ou custeio em geral. O

**ADI 6584 / DF**

seu dispêndio com gastos “de pessoal ou de custeio em geral”, título que, comprovando-se ocorrer, delimita a atuação constitucional assegurando-se que com esses valores não se estabeleçam desigualdades contrárias ao sistema constitucional.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal afirmou-se no sentido de dar integral cumprimento àquela regra de teto remuneratório – de grande importância no sistema administrativo brasileiro – exatamente para não se permitir que recursos públicos comprometam as finalidades dos entes estatais, que são credores dos valores mencionados, nem se distingam entre empregados cuja fonte pagadora seja, de forma direta ou indireta, o cabedal de recursos públicos.

Paralela àquele cuidado com a definição e o cumprimento restrito às regras do teto remuneratório, a jurisprudência também orienta-se no sentido de não estender para além do previsto constitucionalmente a regra limitadora àquele máximo o valor da remuneração dos empregados de empresas públicas que não recebam recursos para gastos com pessoal e custeio em geral. Quer-se dizer, também não se pretende que imposições restritivas à autonomia característica das empresas estatais sejam estendidas além da razão jurídica de ser da norma e da finalidade da definição constitucional.

Neste sentido, por exemplo:

*“TETO CONSTITUCIONAL – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – EMPREGADOS. Consoante dispõe o § 9º do artigo 37 da Constituição Federal, o teto previsto no inciso XI do citado artigo alcança empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista e subsidiárias que recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral” (AI 563.842- AgR/RJ, Rel. Min. Marco Aurelio, 1a*



**ADI 6584 / DF**

Turma, DJe 01.08.2013)

A entrega de recursos públicos para gastos com pessoal e custeio em geral não pode ser desconsiderada na política remuneratória dos empregados das empresas estatais. Esse fator relativo aos recursos públicos com destinação específica acarreta deveres e impõe a observância de regras específicas, máxime em relação aos empregados que receberão sua remuneração com tais valores. Sendo ente da Administração Direta ou da Indireta, que receba valores para dar cumprimento àquela específica finalidade, não podem os recursos destinados a pagamento de pessoal ser distribuídos sem observância de regras específicas, como se tem no caso.

No caso, busca-se interpretar a norma determinante de teto remuneratório a valores a serem pagos a empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal restringindo-se a sua aplicação àquelas entidades indiretas que, nos expressos termos constitucionais, recebam recursos públicos para pagamento de pessoal e custeio em geral.

Razão jurídica assiste, pois, em minha compreensão, agora afirmada em julgamento do mérito da ação, ao Ministro Relator, que vota pela procedência do pedido para reconhecer a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 e para conferir interpretação conforme a Constituição ao inc. X do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, assentando que o teto previsto nesse dispositivo se aplica apenas aos empregados públicos de entidades “*que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral*”.

**5. Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente o pedido nos termos do voto do relator.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.584**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017 e dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 19, X, da LODF, de modo que a expressão "empregos públicos" se limite às entidades que recebam recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Roberto Barroso. Impedido o Ministro Marco Aurélio. Falou, pelo requerente, o Dr. Julião Silveira Coelho, Procurador do Distrito Federal. Plenário, Sessão Virtual de 14.5.2021 a 21.5.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário