

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2012, primeira signatária a Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que *altera o art. 37 da Constituição Federal, para estabelecer restrições à contratação de servidores públicos.*

RELATOR: Senador **HUMBERTO COSTA**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 20, de 2012, que tem como primeira signatária a Senadora Vanessa Grazziotin, pretende alterar o art. 37 da Constituição Federal, para estabelecer restrições à contratação de servidores públicos.

Nesse sentido, o art. 1º da iniciativa altera o inciso I do art. 37 da Constituição Federal, para dispor que não poderão ocupar cargos, empregos e funções públicas os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos, desta ou do cumprimento da pena, por crime: 1 - contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2 - contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3 - contra o meio ambiente e a saúde pública; 4 - eleitoral, para o qual a lei comine pena privativa de liberdade; 5 - de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda de cargo anterior ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6 - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7 - de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8 - de redução à condição análoga à de escravo; 9 - contra a vida e a dignidade sexual; e 10 - praticado por organização criminosa, quadrilha ou bando.



Igualmente não poderão ocupar cargos, empregos e funções públicas os ex-detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional federal, estadual, distrital ou municipal, que beneficiaram a si ou a terceiros, pelo abuso do poder administrativo, econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelo prazo de oito anos, contados da data da decisão condenatória.

Da mesma forma, os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 oito anos após o cumprimento da pena.

Ademais, a proposição em pauta altera também o inciso V do art. 37 da Lei Maior para estabelecer que se aplicam as restrições acima arroladas ao provimento de: a) funções de confiança, que devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo; b) cargos em comissão, cujo total não pode ultrapassar a um décimo por cento do total de cargos de provimento efetivo do órgão, exceto no caso de atividade político-parlamentar exercida no âmbito do Poder Legislativo, destinando-se exclusivamente a atribuições de assessoramento, e que devem ter pelo menos trinta por cento do seu total preenchidos por servidores ocupantes de cargo efetivo.

Por outro lado, o art. 2º da PEC em tela estipula que as restrições ao provimento de cargos, empregos e funções públicas que se quer adotar têm aplicabilidade imediata, sendo: I – as constantes no inciso I do art. 37 incidentes aos atuais servidores no caso de condenação judicial transitada em julgado, e integralmente, nos termos estabelecidos, aos provimentos feitos a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional; e II – as constantes no inciso V do art. 37, incidentes imediatamente, devendo ocorrer a adaptação às restrições fixadas em cento e oitenta dias, a contar da data de publicação da emenda constitucional que se quer aprovar, sob pena de responsabilização administrativa e judicial, civil e criminal, da autoridade responsável.

Por fim, o art. 3º traz a cláusula de vigência a partir da entrada em vigor da emenda constitucional objetivada.



Na Justificação está posto que a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, alcunhada “Lei da Ficha Limpa”, representou um momento histórico da reação da cidadania brasileira contra desmandos na atividade política e que é momento de estender essa mesma reação à Administração Pública como um todo, cuja estrutura não está livre de servidores e outros agentes públicos dedicados a práticas ilícitas e recrimináveis envolvendo o escasso e vital dinheiro público.

Nesse sentido, as bases das causas impeditivas de nomeação e posse ora propostas guardariam a relação possível, no nível constitucional, com as que constam na Lei Complementar nº 135/2010.

A justificação segue argumentando que em face dos expressivos abusos verificados nos casos de cargos em comissão, se impõem restrições acessórias ao número, à destinação e ao provimento de tais cargos, numa tentativa de barrar uma prática que transformou o livre provimento de exceção em regra no serviço público em todo o Brasil, atingindo proporções epidêmicas e comprometendo toda uma construção que pretendia a valorização e a profissionalização dos servidores públicos.

Não há emendas à PEC ora relatada.

II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passamos, pois, a analisar a presente iniciativa.

Inicialmente, quanto à constitucionalidade da proposição cabe registrar que é plausível a contestação do impedimento de acesso aos cargos públicos por quem for condenado por órgão judicial colegiado, sob o argumento de lesão ao princípio da presunção da inocência, inserto no art. 5º, LVII, da Carta Magna, que estatui que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

A propósito, cabe registrar que embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha decidido, por apertada maioria, que a presunção de



inocência não se aplica em toda a sua extensão ao direito à elegibilidade, vale dizer, ao direito de concorrer em eleições, ao julgar a constitucionalidade da Lei Complementar nº 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa, cf. ADI nº 4.578), isso não implica, necessariamente, a chancela de tal entendimento para outras hipóteses de restrição de direito, como aliás ficou expresso naquela decisão.

Ademais, cumpre consignar que o disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que autoriza à lei complementar fixar casos de inelegibilidade para preservar a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e do poder político serviu de arrimo àquela decisão do STF.

Sendo assim, para evitar a adoção de hipótese questionável de ‘flexibilização’ do princípio da presunção da inocência, por meio de emenda estamos propondo suprimir da PEC sob exame a condenação por órgão judicial, sem que tenha ocorrido a transição em julgado, como hipótese que gera proibição de acesso a cargo, emprego e função pública não-eletivos.

Quanto ao mérito da proposição, cumpre elogiar a iniciativa, que vem no sentido da adoção de medidas que aprimoram a aplicação dos princípios da administração pública, em especial o da moralidade.

Todavia, sem embargo dos seus inegáveis méritos, dissentimos da limitação do número total de cargos em comissão nos órgãos públicos em um décimo do total de cargos efetivos do órgão, conforme consta da redação proposta para o inciso V do art. 37 da Lei Maior.

Tomando-se como exemplo o Poder Executivo Federal, o desenho da estrutura organizacional de cada Ministério considera sua missão desmembrada nos processos necessários para seu alcance. Têm-se, assim, Secretarias, Departamentos, Coordenações-Gerais, órgãos vinculados, etc., com competências próprias e variadas, pensados de forma a, juntos, possibilitar as entregas das políticas públicas à população.

Os cargos comissionados necessitam compor tal estrutura a fim de que seja possível alocar profissionais cujas atribuições incluam, por exemplo, a gestão de projetos e de equipes (atribuições essas, em geral, não incluídas dentre aquelas dos cargos efetivos); e remunerar esses profissionais de acordo com a complexidade das atividades que serão desempenhadas.



Assim, a aprovação da PEC nos termos pretendidos em vez do objetivo declarado de resgatar a valorização dos servidores, teria efeito prático contrário. Dada a impossibilidade prática de se alocar uma pessoa como responsável por mil subordinados diretos, a extrema limitação dos cargos comissionados proposta implicaria na formação de cadeias de comando informais, ou seja, haveria acúmulo inadequado de funções por servidores efetivos em prejuízo da prestação das políticas públicas.

Outrossim, a regulação da ocupação dos cargos comissionados por servidores efetivos encontra-se adequadamente regulamentada. Com efeito, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 5.497, de 2005, estabelece percentual dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) a serem ocupados exclusivamente por servidores públicos efetivos. Tem-se, portanto, o mínimo de setenta e cinco por cento dos cargos DAS em nível 1 a 3 ocupados por servidores públicos efetivos e o mínimo de cinquenta por cento dos cargos DAS em nível 4. Assim, somente para os cargos DAS em nível 5 e 6 - de destinação estratégica e que correspondem a somente um por cento do total de servidores no Poder Executivo Federal - não foi estabelecido percentual mínimo a ser ocupado por servidores efetivos. No âmbito do Poder Judiciário há ordenamento legal semelhante.

Desse modo, em face do exposto, estamos apresentando uma segunda emenda, para suprimir do texto da PEC nº 20, de 2012, a redação proposta para o inciso V do art. 37 da Lei Maior.

Por fim, estamos também apresentando emenda para suprimir o art. 2º da proposição, que perde o seu sentido, com a supressão da condenação por órgão judicial, sem que tenha ocorrido a transição em julgado, como hipótese de proibição de acesso a cargo, emprego e função pública não-eletivos e com a supressão da alteração proposta para o inciso V do art. 37, que trata das funções comissionadas e cargos em comissão.

III – VOTO

Em face do exposto, o nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2012, com as seguintes emendas:



EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a expressão ‘ou proferida por órgão colegiado’ das alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso I do art. 37 da Constituição Federal, nos termos da redação do art. 1º da PEC nº 20, de 2012.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a alteração proposta para o inciso V do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da PEC nº 20, de 2012.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o art. 2º da PEC nº 20, de 2012, renumerando-se o art. 3º como art. 2º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14404.71599-54