

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015, primeiro signatário o Senador Aécio Neves, que “altera o art. 37 da Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público”.

Relator: Senador **ALVARO DIAS**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão recebe, para examinar e emitir parecer, com base no art. 356 do Regimento Interno desta Casa, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110, de 2015, que “altera o art. 37 da Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público”.

A proposição veicula uma alteração de índole permanente e outra transitória.

Pela primeira, que o inciso V do art. 37, determina-se um conjunto de condicionantes à utilização dos cargos de provimento em comissão na estrutura da Administração Pública, sendo essas, em síntese:

a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado e aos Secretários de Estado, do Distrito Federal e de Municípios, a quantidade de cargos em comissão não pode superar um décimo dos cargos efetivos de cada órgão ou entidade;

b) dentro dos limites referidos acima, pelo menos a metade dos cargos em comissão deve ser preenchida por servidores ocupantes de cargo efetivo no respectivo órgão ou entidade;

c) o provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será precedido de processo seletivo público, que deverá estabelecer critérios de seleção baseados em conhecimentos técnicos, capacidades e habilidades específicas.

Na parte transitória, sob o art. 2º da proposição, determina-se que deverá haver redução parcial do número de cargos em comissão, até atingir o limite estabelecido pela nova redação do art. 37, sendo que tal gradualidade admitirá até 30% de cargos comissionados relativamente aos cargos de provimento efetivo no primeiro ano de vigência da Emenda à Constituição em que se converta a proposição em exame, e de até 20% no segundo ano, devendo acomodar-se ao máximo de 10% estabelecido na parte permanente no terceiro ano de sua vigência.

Na justificativa são destacadas especialmente a pródiga multiplicação de cargos em comissão na estrutura pública e as relações que essa situação mantém com o incremento da corrupção.

A proposição recebeu duas emendas, ambas de autoria do Senador Antonio Anastasia.

Na Emenda nº 1, propõe a inclusão da meritocracia como princípio da administração pública. Também é pretendida uma segmentação de percentuais de cargos em comissão, devendo ser de 10% no âmbito da União, 20% para os Estados e de 30% para Municípios, sempre tendo como referência os cargos efetivos de cada órgão ou entidade em cada nível federativo.

Na Emenda nº 2, o autor pretende inserir a presteza do atendimento entre as questões a serem consideradas na avaliação periódica do serviço público, à altura do § 3º do art. 37, e, também, no art. 39, § 9º, o condicionamento de pagamento de adicional ou prêmio de produtividade a previsão orçamentária, disponibilidade financeira e outros elementos, como avaliação de desempenho e periodicidade mensal.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registra-se que não se divisa qualquer situação de inconstitucionalidade formal ou material a combater, estando a proposição sob

exame perfeitamente conformada às limitações formais e materiais ao poder reformador.

Igualmente, anota-se que a técnica legislativa não demanda reparos.

No mérito, a providência deve ser saudada e acolhida, consideradas, contudo, as alterações pontuais de mérito que sugerimos ao final deste parecer, e que decorrem do acolhimento das Emendas apresentadas à proposição nesta Comissão, todas fazendo parte integrante deste parecer.

O objetivo central da proposição em exame é a redução do número e destinação dos cargos de provimento em comissão, providência normativa que já tarda.

Ao estabelecer um percentual máximo de cargos em comissão na estrutura da Administração Pública, ao determinar que pelo menos a metade dos nomeados sejam servidores efetivos do órgão, e ao impor um processo seletivo mínimo para parte das nomeações, a proposição confere melhor disciplina ao tema.

Nossa posição, portanto, é indiscutivelmente pela aprovação da proposição à qual ora nos dedicamos.

Como noticiamos precedentemente, foram oferecidas Emendas à proposta, e nós, na posição de Relator, também chegamos à convicção de cabimento de algumas alterações para o seu aprimoramento.

Quanto às emendas apresentadas, somos:

a) pela aprovação da Emenda nº 1 e sua incorporação, com modificação ao *caput* do art. 37 e os ajustes redacionais necessários, à alínea “a” do inciso V do art. 37, na forma como consta da emenda substitutiva que apresentamos. Entendemos que a previsão de máximos escalonados por nível federativo, combinado com possibilidade de investidura sujeita a prazo para implementação de políticas públicas temporárias, como preconizamos, também no substitutivo, responde, de forma objetiva e eficaz, às necessidades principalmente estaduais e municipais;

b) pela aprovação da Emenda nº 2, de forma integral, e sua incorporação ao substitutivo.

O acolhimento da Emenda nº 1, especificamente com relação à modificação do *caput* do artigo 37 da Constituição, que introduz a meritocracia nos princípios que orientam a administração pública, cumpre argumentar que a administração pública brasileira tem um longo histórico de continuidade, pontuado por transformações substanciais, que longe de caracterizar predicados contrapostos demonstram a capacidade dos legisladores e doutrinadores de reconhecer a administração pública como um instituto em constante evolução. A administração que se espera no futuro difere daquela que a antecedeu, seja com relação às competências, responsabilidades, qualificação de seus membros, qualidade do serviço prestado, bem como pelas modalidades dos procedimentos, técnicas e meios de comunicação e interação com os administrados. Tudo isso faz com que o aparato administrativo ao mesmo tempo em que influencia, criando procedimentos e competências, é influenciado pela dinâmica social e tecnológica.

De forma geral, introduzir a meritocracia como princípio orientador da administração pública consagra um método salutar, que é considerar o mérito dos servidores públicos para que possam galgar posições de maior destaque na administração.

Deve ser referido também que o acolhimento da Emenda nº 1, levou à necessidade de uma disciplina mais cuidadosa da utilização dos cargos em comissão nos percentuais autorizados, principalmente nos âmbitos estaduais e municipais.

Nessa direção, estamos propondo a alteração do inciso IX do art. 37 da Constituição, permitindo a contratação por tempo determinado de servidores para a implementação de políticas públicas temporárias, dentro das mesmas restrições quantitativas. Com a limitação de prazo de investidura por dois anos, não prorrogáveis, permitir-se-á aos Executivos a realização de ações sem os profundos impactos orçamentários provenientes da admissão de servidores efetivos.

Finalmente, apresentamos outras duas alterações, a primeira para dar novo tratamento normativo à prescrição de necessidade de processo seletivo para provimento de cargos em comissão, e a segunda, para dar novo tratamento à transitoriedade estabelecida para a acomodação, pelas Administrações Públicas, ao novo regimento dirigido aos cargos de provimento em comissão.

Creemos que o texto que resulta da Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015, na forma do substitutivo, é uma disciplina moderna para o tratamento dos cargos em comissão, contribuindo para a

evolução no tratamento normativo da Administração Pública em todos os níveis.

III – VOTO

Pelas razões expostas, somos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2015, e das Emendas nºs 1 e 2, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 3– CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 110, DE 2015

Altera a Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público na admissão de seus ocupantes e para disciplinar o pagamento do adicional ou prêmio de produtividade aos servidores públicos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

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, eficiência e meritocracia e, também, ao seguinte:

.....
.....

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observadas as seguintes regras:

a) ressalvados os casos de assessoramento direto aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado, Secretários Estaduais, Secretários Distritais e Secretários Municipais, a quantidade dos cargos em comissão não poderá superar:

1 – 10% (dez por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito da União;

2 – 20% (vinte por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal;

3 – 30% (trinta por cento) dos cargos de provimento efetivo, no âmbito dos Municípios.

b) observada a ressalva contida na alínea *a*, no mínimo a metade dos cargos em comissão deverá ser preenchida por servidores ocupantes de cargo efetivo do respectivo órgão ou entidade;

c) o provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será:

1 – precedido de processo seletivo público simplificado, no qual deverão ser obrigatoriamente aferidas a escolaridade necessária, os conhecimentos técnicos, a capacidade, as habilidades específicas e a experiência para o seu desempenho, para cinquenta por cento das vagas;

2 – de livre designação e dispensa, no caso das funções de confiança, e de livre nomeação e exoneração, no caso dos cargos em comissão, para os demais;

.....

IX – poderá haver contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público:

a) nos casos estabelecidos em lei;

b) destinada à implementação de políticas públicas temporárias, em quantitativo que, adicionado ao número de cargos em comissão ocupados no ente federado, não poderá ultrapassar os percentuais definidos pela alínea *a* do inciso V, cujos ocupantes serão obrigatoriamente investidos mediante processo seletivo simplificado, na forma do previsto no número 1 da alínea *c* do mesmo inciso, por prazo máximo de dois anos, vedada qualquer hipótese de prorrogação;

.....

§ 3º

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário

e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, especialmente a presteza do atendimento;

.....” (NR)

“Art. 39.....

.....

§ 9º O pagamento do adicional ou prêmio de produtividade previsto no § 7º dependerá de previsão orçamentária e disponibilidade financeira e observará:

I – o resultado obtido pelo servidor nas avaliações de desempenho;

II – a periodicidade mensal, em valor variável, vedada a sua concessão ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão;

III – a proibição de incorporação do adicional ou prêmio aos proventos de aposentadoria e às pensões.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, devendo as Administrações Públicas adequarem os quantitativos de cargos em comissão aos limites estabelecidos no inciso V do art. 37 da Constituição Federal no prazo máximo de três anos, sob pena de responsabilidade objetiva dos Chefes de Poder em cada esfera federativa.

Sala da Comissão, 28 de outubro de 2015

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ALVARO DIAS, Relator