

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE LEI Nº 756, DE 2011

Dispõe sobre normas de equidade de gênero e raça, de igualdade das condições de trabalho, de oportunidades e de remuneração no serviço público.

Autor: Deputado PAULO PIMENTA

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em apreço dispõe sobre normas de equidade de gênero e raça, de igualdade das condições de trabalho, de oportunidades e de remuneração no serviço público.

Contendo sete artigos, a proposição trata da idêntica remuneração para cargos ou funções iguais, independente do sexo do servidor público; e da igualdade de oportunidades e de trato entre tais servidores. Dispõe ainda sobre o desenvolvimento de políticas por parte da Administração Pública federal direta e indireta para combater preconceitos e propor medidas para eliminar distorções e consolidar a igualdade de oportunidades ao emprego, aos cargos e à remuneração.

O texto do projeto em tela determina ainda que a apuração de denúncias de violência e assédio sexual ou moral no ambiente de trabalho pelo órgão competente será feita no prazo máximo de trinta dias, a contar da apresentação de denúncia escrita.

Encontra-se apenso ao presente texto o projeto de lei nº 4.690, de 2012, que “determina a maneira por meio da qual deve ser feita a alusão a cargos, empregos e funções públicas, inclusive os que sejam providos por meio de sufrágio eleitoral ou se revistam de natureza política, em documentos expedidos por órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta”, de autoria da nobre deputada Sandra Rosado. A proposição apensada obriga a referência aos gêneros masculino e feminino na

alusão a cargos, empregos e funções públicas, prevendo inclusive o emprego de neologismo para assegurar a flexão de gênero.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, inciso VIII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Direitos Humanos e Minorias pronunciar-se acerca apenas do mérito dos Projetos de Lei nº 756 de 2011 e; nº 4.690 de 2012. Contudo, desde já é possível verificar a dificuldade que a proposição terá para suplantar vício notório de inconstitucionalidade formal, atinentemente a iniciativa de matérias nela constantes.

É que, quando o projeto, por iniciativa parlamentar, utiliza-se de expressões como “a Administração Pública federal direta e indireta **garantirá ...**” (art. 2º); “a Administração Pública federal direta e indireta **desenvolverá políticas...**” (art. 4º); “nas políticas a que se refere o *caput*, **serão observados...**” (§1º, art. 4º); ofende o princípio da separação dos Poderes previsto no art. 2º da Carta Magna, na medida em que dá ordem ao Poder Executivo para realizar competência que lhe é própria. No entanto, quanto a isso, melhor dirá a CCJC.

No mérito, de fato, o princípio da igualdade é um aspecto central de todo o ordenamento jurídico brasileiro e sua efetivação constitui uma meta a ser buscada em todas as esferas da vida pública e privada. No setor público, a adoção de concurso para preenchimento de cargos contribuiu para o aumento do número de mulheres e negros entre os servidores dos três poderes da União, dos estados e municípios. Sabemos, também, que a despeito disso, essa medida não foi suficiente para garantir igual acesso desses segmentos a cargos administrativos mais elevados.

Contudo, é preciso muito cuidado nessa busca de igualdade. Não me parece possível, sob o ponto de vista do Direito, tal qual se faz para cargos cujo acesso se dá por via de concurso público, objetivar os critérios de ocupação de cargos de mesma maneira, no caso daqueles que tem a confiança como essencial ao seu provimento. Salvo melhor juízo, a objetivação dos critérios a serem preenchidos por quem ocupa cargos em comissão devem restringir-se às condições técnicas do ocupante, além do elemento confiança.

Atualmente, no direito positivo brasileiro, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, na forma do art. 37, II, da CF/88, não havendo previsão constitucional quanto às funções comissionadas que, por via de regra, são também providas por livre nomeação da autoridade superior, em razão de suas características.

Assim, na prática administrativa, as funções de confiança são de livre escolha e nomeação do órgão nomeante, o que faz depender o êxito do preenchimento, mais das qualidades do candidato, que deve ser condizente com o interesse público, para que não haja desvios e afronta a princípios constitucionais.

A justificativa do enquadramento de algumas funções públicas na regra da obrigatoriedade de submissão a concurso público ou a processos de seleção e a observância dos princípios constitucionais e ruptura com o histórico do provimento de funções públicas, objetivou o afastamento dos ineptos e apaniguados que abarrotam as repartições públicas, independentemente de seu gênero.

A Ministra Carmen Lucia Antunes Rocha, a propósito, já defendeu que a confiança tem que se firmar em qualificação profissional, em merecimento que se liga a condições para o desempenho da função e não em qualificação patronímica, com base no parentelismo, personalismo e paternalismo do poder¹. E essas considerações são pertinentes porque o vício no ingresso, mediante desvirtuamentos no preenchimento das funções de confiança, pode corromper o exercício da função.

Não é, ademais, compatível com o sistema constitucional vigente o provimento de funções de confiança por pessoas destituídas dos predicados da habilitação, capacitação ou virtude, necessários ao desempenho da função pública. Nesse sentido, parece criticável estabelecer como critério objetivo para ocupação de cargo ou função comissionada, o gênero do ocupante.

É que para nomeações assim, o poder discricionário da autoridade pública deve estar baseado na “confiança”, mas também em critérios técnicos, aferidos pelos princípios da eficiência e da moralidade administrativas, o que, eventualmente, poderá afastar, no caso concreto, uma candidata que não possui a preparação técnica para tanto, mormente nos casos de funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores

¹ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 308 p.

ocupantes de cargo efetivo e dos cargos em comissão preenchidos por servidores de carreira (art. 37, V, CF).

É dizer, em razão do que se propõe, haverá na prática, em certas circunstâncias, a prevalência do gênero sobre a capacidade técnica dos possíveis candidatos à nomeação, o que não se coaduna com a melhor prática administrativa. Esclareça-se, a propósito, o que consiste a confiança inerente à ocupação de cargos ou funções dessa natureza, segundo a melhor doutrina administrativista brasileira:

*Defende-se que a confiança depositada no exercente da função é em relação ao Estado e a sua missão institucional, e não em relação ao eventual detentor do poder nomeante, confiança que se verifica na afinidade e comprometimento com as diretrizes políticas que devem pautar a atividade governamental (DALLARI, 1992, p. 41), sendo mais que o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas, exigível de todos os agentes públicos. Como afirmado por Marcio Cammarosano (2006, p. 28), que pode se estender a todas as funções de confiança, o que justifica sua criação e o provimento, considerado o dever elementar de lealdade, o comprometimento e a fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior (SCHULZE, 2011, p. 116). (Maria Cecília Borges in “Das funções de confiança *stricto sensu* e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada, Revista TCEMG, 2012, p. 47).*

A despeito de sempre haver uma carga política na escolha, o que deve estar a salvo, por imposição constitucional, é a operatividade que se pretende garantir aos princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade na Administração Pública em face das normas ínsitas no *caput* e no inciso V do art. 37 da Carta Maior².

O mesmo não se pode dizer quanto ao que propõe o Projeto de Lei nº 4.690, de 2012, que, legitimamente, a nosso ver, afirma a

² 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: (...) 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

condição feminina em face da sociedade brasileira sem promover qualquer arranhão aos princípios diretores da Administração Pública.

Assim, em que pese a boa intenção do autor do projeto principal, pelo exposto, voto pela rejeição, no mérito, do Projeto de Lei nº 756, de 2011, e pela aprovação do apenso Projeto de Lei nº 4.690, de 2012, que apenas obriga alusões a cargos, empregos e funções públicas com referência aos gêneros masculino e feminino, inclusive quando utilizados em número plural.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2013.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator