

PROJETO DE LEI Nº _____ / 2014

(Do Sr. Jean Wyllys)

Altera disposições da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, permitindo a investidura em cargo público aos estrangeiros com residência permanente no Brasil.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - O inciso I do artigo 5º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“I - a nacionalidade brasileira ou, no caso dos estrangeiros, a condição de residente, possuidor de visto permanente;

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de março de 2014.

JEAN WYLLYS

Deputado Federal

(PSOL/RJ)

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso I, estabelece que “*os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei*”. Contudo, a redação atual da Lei nº 8.112, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, desconsidera essa possibilidade. No seu artigo 5, essa lei estabelece como requisito para a investidura em cargo público a nacionalidade brasileira, com a ressalva do § 3, que permite às universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica federais a contratação de professores, técnicos e cientistas estrangeiros.

Com essa única exceção, os estrangeiros, mesmo àqueles que residem legalmente e de forma permanente no país, pagam o imposto de renda e cumprem com todas as suas obrigações como residentes, têm vedado o acesso ao emprego público sem qualquer justificativa.

O vácuo legal faz com que, em muitos casos, o acesso ao emprego público dependa dos editais, que em alguns casos aceitam e em outros não. Acontece, então, que o mesmo tipo de emprego, por exemplo, professor em instituição de ensino do nível fundamental ou médio, seja acessível aos estrangeiros residentes em algumas escolas e não em outras, de forma absolutamente arbitrária.

No caso dos servidores públicos federais, o vácuo legal nega aos estrangeiros o acesso ao emprego público. Num processo tramitado perante o Supremo Tribunal Federal, foi negado o pedido de reconhecimento como servidor público federal de um cidadão alemão que integra o quadro técnico da Universidade Federal de Santa Maria, desde 1966, como empregado público regido pela CLT. O relator do caso, ministro Joaquim Barbosa, lembrou na sua decisão que o artigo 37, inciso I, da Constituição Federal, com redação pela Emenda Constitucional 19, estabelece que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”, mas essa garantia tem sua eficácia limitada porque o Congresso ainda não estabeleceu qual seria “a forma da lei”. “Naturalmente, os direitos e garantias individuais, inclusive o princípio da igualdade, aplicam-se aos estrangeiros nos termos do artigo 5º da Constituição, desde a sua primitiva

redação. No entanto, até o advento das Emendas 11 e 19, o núcleo essencial dos direitos atribuídos aos estrangeiros, embora certamente compreendesse as prerrogativas necessárias ao resguardo da dignidade humana, não abrangia o direito à ocupação de cargos públicos efetivos na estrutura administrativa brasileira”, explicou Barbosa (STF, RE nº 346.180/RS-AgR).

O presente projeto de lei visa solucionar essa omissão legislativa implicitamente reconhecida por tal decisão do STF¹, dando cumprimento ao texto constitucional reformado pelas emendas acima citadas e acabando com uma situação que é discriminatória e inconstitucional, por violar o princípio da isonomia. Com efeito, embora seja notório no mundo jurídico que o princípio da igualdade admita diferenciações, estas têm que fazer sentido, sendo uma decorrência lógica e racional do critério diferenciador erigido, consoante a célebre lição de Celso Antonio Bandeira de Mello², que é acompanhada pela doutrina jurídica em geral. A vedação ao arbítrio legislativo (por ação ou omissão) está na essência do princípio da igualdade.

Ademais, entende-se que temos uma verdadeira *omissão inconstitucional* do Congresso Nacional em não estabelecer os requisitos que os estrangeiros devem atender

¹ Talvez pudesse o STF ter entendido a referida norma constitucional como *de eficácia contida* e não de *eficácia limitada* (especialmente ante as críticas da doutrina constitucional contemporânea a esta clássica classificação de José Afonso da Silva sobre a eficácia das normas constitucionais), admitindo assim a possibilidade de o estrangeiro com residência definitiva no Brasil (visto permanente) pudesse exercer o cargo público, em *interpretação conforme a Constituição* interpretando sistematicamente o artigo 37, I, com o princípio da igualdade. De qualquer forma, isso seria um paliativo, já que evidentemente o integral cumprimento da Constituição demanda a elaboração da lei regulamentadora do citado dispositivo constitucional.

² Afirma Celso Antônio Bandeira de Mello que: “(...) é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de *pertinência lógica* com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto. (...) Em outras palavras: a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª Edição, 11ª Tiragem, Maio-2003, São Paulo: Malheiros Editores, pp. 38-39. Grifos nossos). No mesmo sentido, ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 5ª Edição Alemã, 1ª Edição Brasileira, São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 407-409, para quem “a necessidade de haver uma razão *suficiente* que justifique uma diferenciação, e também que a qualificação dessa razão como suficiente é um *problema de valoração*. Neste ponto, interessa apenas a primeira questão. A necessidade de se fornecer uma razão suficiente que justifique a admissibilidade de uma diferenciação significa que, se uma tal razão não existe, é obrigatório um tratamento igual. Essa idéia pode ser expressa por meio do seguinte enunciado, que é um refinamento da concepção fraca do enunciado geral de igualdade, a que aqui se deu preferência: (7) Se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então, o tratamento igual é obrigatório. / (...) o enunciado geral de igualdade estabelece um ônus argumentativo para o tratamento desigual” (grifos nossos).

para poderem assumir empregos públicos. Ora, a partir do momento que a Constituição diz que os cargos, empregos e funções públicas *são acessíveis* aos brasileiros e aos estrangeiros, na forma da lei, temos aí uma clara vontade constitucional, objetivamente aferível, no sentido de que a Constituição deseja que os estrangeiros possam ter acesso aos empregos públicos. O referido dispositivo constitucional constitui uma clara *ordem constitucional de legislar* que o Legislativo não pode descumprir. A única ressalva foi a preocupação da Constituição de que o legislador estabelecesse os requisitos que entendesse necessários para que os estrangeiros pudessem exercer cargos públicos, razão pela qual determinou que a lei os estabelecesse. Mas não se pode admitir que os estrangeiros deixem de ter reconhecido o direito ao acesso a cargos, empregos e funções perante o Poder Público pela inércia do Poder Legislativo, já que nossa *Constituição Dirigente* determinou o estabelecimento de tais requisitos. Assim, este projeto de lei vem sanar essa lacuna.

Pretende-se assim garantir que os estrangeiros que residem legalmente no Brasil e cumprem com todos os demais requisitos para o acesso a um emprego público não tenham essa possibilidade injustamente negada por um vácuo legal que faz com que o texto constitucional se torne, para eles, apenas enunciativo.

Exige-se o visto de residência *permanente* no Brasil para garantir que o mesmo já esteja adaptado a nossa realidade, ao passo que o visto permanente de residência denota o desejo do estrangeiro de viver em nosso país. Com isso, entendemos atender o desejo da Constituição, pois um estrangeiro com residência definitiva no Brasil encontra-se em situação absolutamente equivalente a um brasileiro nato ou naturalizado.

Sobre o tema, segundo o *site* do Ministério da Justiça, “O visto permanente tem finalidade imigratória e é destinado àquele que pretenda fixar-se no Brasil de modo definitivo. É concedido pela representação consular brasileira competente no país de origem daquele que pretende radicar-se no Brasil, ao amparo da Lei nº 6.815/80, bem como das Resoluções do Conselho Nacional de Imigração – CNIg”. Logo, justifica-se o entendimento pela equivalência do estrangeiro com visto permanente de residência no Brasil (artigo 4º, inciso IV, da Lei nº 6.815/80).

Nesse sentido, como não se trata de se permitir a elegibilidade de estrangeiro a cargos de representação popular no Brasil, que justificam requisitos mais específicos/rigorosos para justificar que somente represente politicamente o Brasil pessoa que não tenha os interesses de outro país em primeiro lugar, entendemos que o requisito do

visto permanente de residência no Brasil é suficiente para atender o desejo constitucional de regulamentação constante do artigo 37, inciso I, da Constituição Federal, sanando a omissão inconstitucional sobre os requisitos para que o estrangeiro possa exercer cargos, empregos ou funções perante o Poder Público.

Sala das Sessões, de março de 2014.

JEAN WYLLYS
Deputado Federal
(PSOL/RJ)