

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.922, DE 2014

Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos dos Servidores da Defensoria Pública da União, fixa o valor de suas remunerações e dá outras providências.

Autor: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Relator: Deputado VALTENIR PEREIRA

I – RELATÓRIO

O PL n.º 7.922, de 2014, de autoria do Defensor Público Geral Federal, chefe da DPU, estrutura o Plano de Carreiras e Cargos dos Servidores da Defensoria Pública da União – PCCDPU, fixa o valor de suas remunerações e dá outras providências.

Em sua justificativa, a Defensoria Pública da União ressalta que, a par da relevância das competências desempenhadas pela Instituição na promoção dos direitos dos cidadãos necessitados, a DPU ainda não possui um quadro permanente de apoio que lhe permita atender ao alargado âmbito de atuação que lhe foi definido pela Constituição Federal.

De fato, de um total de 1.163 servidores a serviço da DPU, 820 são cedidos ou requisitados, o que corresponde a cerca de 70% de sua força de trabalho.

Diante desse precário quadro de pessoal da instituição, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 725/2005 – Plenário, recomendou à Defensoria Pública da União que agilizasse a tramitação, nos órgãos competentes, do anteprojeto que cria o quadro de apoio da instituição,

em conformidade com o art. 144 da Lei Complementar n. 80/1994. Daí a apresentação do presente projeto de lei.

Nos termos do despacho da dnota Mesa Diretora, o projeto foi distribuído à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, para exame de mérito; à Comissão de Finanças e Tributação – CFT, para exame da adequação financeira e orçamentária (art. 54, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC), para análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria (art. 54, inciso I, do RICD).

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foram apresentadas, no prazo regimental, três emendas: as Emendas de nºs 1 e 2, propostas respectivamente pelos Deputados Paes Landim e Arnaldo Faria de Sá, as quais foram acatadas parcialmente pelo relator, nos termos de uma outra emenda, que foi adotada pela Comissão. Já a Emenda de nº 3, de autoria do Deputado Izalci, foi integralmente rejeitada por aquele Órgão Colegiado.

As modificações no texto original do projeto que resultaram da emenda aprovada pela CTASP, foram: 1) a alteração do art. 22, de modo a assegurar aos servidores e empregados públicos cedidos ou requisitados em exercício na Defensoria Pública da União há mais de cinco anos, e não enquadrados no PCCDPU, o direito a permanecer exercendo suas funções nessa instituição, salvo manifestação individual no sentido de retornar ao órgão de origem ou a critério do Defensor Público-Geral Federal; e 2) o acréscimo de um artigo (26) que determina a aplicação das normas ali previstas aos aposentados e pensionistas, nos termos das normas constitucionais vigentes.

Aprovado, em 2016, o regime de urgência para a tramitação da matéria, o projeto chegou a entrar na Ordem do Dia do Plenário e a receber parecer de um relator designado em substituição à Comissão de Finanças e Tributação, o qual se manifestou no sentido da adequação financeira e orçamentária da proposição principal.

Apesar de ainda estar em regime de urgência, o projeto foi retirado da pauta do Plenário e retomou o curso de apreciação nas Comissões,

cabendo, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania emitir o último pronunciamento faltante.

É o relatório do necessário.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 54, inciso I), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca dos aspectos da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação da matéria sob exame.

Quanto à constitucionalidade formal, considero que o Projeto de Lei n.º 7.922, de 2014, é compatível com a Constituição Federal, tendo em vista que a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos dos Servidores da Defensoria Pública da União é matéria nitidamente inserida nas competências legislativas federais, a teor do art. 48, inciso IX, da Carta Republicana de 1988.

A proposição ainda respeita a iniciativa privativa da Defensoria Pública da União para propor leis que versem sobre os seus cargos e respectiva remuneração, nos termos do art. 134, § 4º, combinado com o art. 96, inciso II, ambos da Constituição Federal, uma vez que o projeto é de autoria do Senhor Defensor Público-Geral Federal.

No que tange à constitucionalidade material, entendo que os princípios fundamentais da Administração Pública foram observados pela matéria ora examinada, posto que, os cargos e carreiras que compõem o Quadro de Pessoal da Defensoria Pública da União, inclusive aqueles oriundos da redistribuição e da transformação de cargos, de acordo com os arts. 2.º, 6.º e 7.º do projeto, harmonizam-se com os princípios constitucionais da legalidade e do concurso público, previstos no art. 37, *caput*, e inciso II, da Constituição Federal.

Destarte, é pacífico no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça o entendimento pelo qual é constitucional a transformação ou a redistribuição de cargos públicos, **desde que respeitados os requisitos**

de formação profissional, de compatibilidade de atribuições e de remuneração entre os cargos transformados ou redistribuídos.

Seguem transcritos alguns acórdãos que atestam essa jurisprudência, hoje muito bem assentada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (Tribunal Pleno do STF, ADI 2.713/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 18/12/2002, DJ 07/03/2003, p. 33) (Destques nossos)

Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988. Ação direta julgada, por maioria, improcedente (Tribunal Pleno do STF, ADI 1.591/RS, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. em 19/8/1998, DJ 30/6/2000, p. 38). (Destques nossos)

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. Transformação de cargo de provimento efetivo de Escrivão Judicial para Analista Jurídico. Criação da função de confiança de Chefe de Cartório. 3. Criação, por lei, de função de confiança, a ser exercida por servidores ocupantes de cargo efetivo. Permissivo constitucional (art. 37, V, da Constituição). 4. Ausência de violação à regra do concurso

público (art. 37, II, da Constituição). 5. Agravo regimental a que se nega provimento (2ª Turma do STF, RE 833.119 AgR-Agr, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 3/11/2015, DJe de 16/11/2015). (Destaques nossos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. POLICIAL REMOVIDO EX OFFICIO. INTERESSE PÚBLICO. CABIMENTO. PREVISÃO LEGAL. DISCRICIONARIEDADE E CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. MOTIVAÇÃO. ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. 1. Ante a presunção de legitimidade do ato administrativo, caberia ao impetrante demonstrar, mediante prova pré-constituída, que a motivação aduzida pela Administração não confere com a realidade, todavia, não logrou fazê-lo, pois não colacionou qualquer prova de suas afirmações. 2. Conforme atestado pelo Tribunal local, "o impetrante não foi removido sozinho, mas acompanhado de dezenas de outros policiais, como demonstram os documentos de folhas acima citados, o que afasta a alegação de eventual desvio de finalidade ou abuso de poder, e revela uma conduta administrativa de redistribuição de pessoal inerente à Administração no exercício discricionário regular de sua política de pessoal, na busca do melhor interesse, conveniência e oportunidade da prestação do serviço público". 3. A jurisprudência do STJ possui o entendimento de que não há desvio de poder na remoção realizada pela Administração, por interesse público, quando não vinculada à aplicação de sanção disciplinar e quando o servidor é removido para o desempenho de atividades condizentes com as do cargo no qual foi investido por concurso público. 4. Recurso Ordinário não provido (2ª Turma do STJ, RMS 54.280/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 19/9/2017, DJe 9/10/2017). (Destaques nossos)

A redistribuição ou a transformação de cargos públicos, uma vez respeitados os requisitos descritos na jurisprudência acima colacionada, revelam condutas no exercício discricionário regular de política de pessoal da Administração Pública, na busca do melhor interesse, conveniência e oportunidade na prestação dos serviços públicos, com amplo respaldo nos princípios constitucionais da eficiência e da boa governança administrativas.

Aliás, considerando-se que o caso em tela cuida da Defensoria Pública da União, importa ressaltar a imprescindibilidade dos serviços públicos por ela prestados consistentes da assistência jurídica judiciária e extrajudiciária

aos necessitados, para o regular funcionamento do regime democrático e a promoção dos direitos humanos. Como consequência, o reforço do Quadro de Pessoal da Defensoria Pública da União é medida não apenas inserida no regular exercício da discricionariedade administrativa, mas, à toda evidência, é medida que se impõe, considerando-se a relevância social e a densidade democrática dos serviços públicos em questão.

Pois bem. Os supracitados parâmetros exigidos pelos tribunais superiores foram atendidos pelo projeto ora sob exame, como sobejamente evidenciado em seu art. 1º, § 4º, e em seus arts. 3º, 6º e 7º, o que revela a compatibilidade da proposição ora analisada com os preceitos fundamentais da Carta Política de 1988.

Quanto à emenda aprovada na CTASP – que, na verdade é uma subemenda, uma vez que resultou da aprovação parcial das Emendas nºs 1 e 2 apresentadas perante aquela Comissão, conforme se pode conferir no parecer lá aprovado – considero que ela concretiza os princípios da proteção à confiança legítima e à boa-fé objetiva dos servidores e empregados públicos cedidos ou requisitados e em exercício na Defensoria Pública da União há mais de cinco anos, os quais terão direito a permanecerem em exercício nesse órgão, salvo manifestação individual no sentido de retornar ao órgão de origem ou a critério do Defensor Público-Geral Federal.

Ademais, a previsão de aplicação do disposto no projeto aos aposentados e pensionistas, nos termos das normas constitucionais vigentes, rende homenagem àqueles que possuem os direitos à integralidade e à paridade e que terão, portanto, a incidência desse novo Plano de Cargos e Salários em seus benefícios previdenciários. Essas são as razões pelas quais entendemos que a emenda adotada pela CTASP é constitucional.

Quanto à Emenda nº 1 (em sua forma originalmente proposta à CTASP, mas não aprovada, na íntegra), e também quanto à Emenda nº 3, rejeitada pela CTASP, não identificamos vícios de constitucionalidade. Já na Emenda nº 2 (em sua forma originalmente proposta e não aprovada), reconhecemos uma série de inconstitucionalidades que já haviam sido bem

delineadas no parecer do relator da matéria naquela Comissão, cuja análise, bem acertada, tomamos a liberdade de adotar e reproduzir no presente voto.

Confira-se:

“(...) ao incluir o nível auxiliar no PCCDPU e modificar o critério de enquadramento previsto no projeto, a referida emenda acarreta aumento de despesa prevista nos serviços administrativos da DPU, situação que, por força dos arts. 63, II, e 134, §§ 2º a 4º, ambos da Constituição Federal, são vedadas às emendas parlamentares. Igualmente, em se tratando de alocar todos os requisitados no bojo da carreira que se pretende criar, estar-se-ia diante de verdadeira transposição de cargos, situação vedada pela Constituição Federal e pelo Supremo Tribunal Federal. Quanto às alterações no sistema de progressão e promoção, a presente emenda não veio acompanhada de justificação, o que impossibilita seu cotejo analítico com as disposições originais do projeto, não havendo, portanto, razões que permitam afastar o juízo de discricionariedade validamente exercido pelo Defensor Público-Geral Federal quando da elaboração do projeto, absolutamente embasado na autonomia administrativa e funcional de que a DPU goza, conforme art. 134, §§ 2º a 4º da Constituição Federal. Por fim, não é matéria de lei ordinária a atribuição de competências ao Conselho Superior da DPU, uma vez que o art. 134, § 1º da Constituição Federal estabelece que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União”.

Para além dessas inconstitucionalidades apontadas, é de se registrar que a emenda em questão sequer deveria ter sido recebida formalmente na Comissão, já que lhe faltam características formais mínimas de emenda e ela nem se faz acompanhar de justificação. Sua antirregimentalidade, portanto, também é evidente.

No que diz respeito aos aspectos de juridicidade, não vislumbro na proposição principal, na Emenda adotada pela CTASP e no texto original da Emenda nº 1 apresentada naquela Comissão incompatibilidades com o

restante do ordenamento jurídico brasileiro ou com os princípios e regras gerais que o informam. Observo, inclusive, que a técnica legislativa e a redação empregadas na proposição principal e nessas emendas atendem aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto à Emenda nº 3, porém, mais uma vez adoto o entendimento alinhavado no parecer do Relator da CTASP, o qual, a despeito de ter fundamentado a rejeição da emenda quanto ao mérito, diz respeito também muito de perto à seara da injuridicidade, uma vez que aponta para a incompatibilidade da norma nela proposta com princípios básicos aplicáveis ao ordenamento jurídico de pessoal no serviço público, como é o caso da percepção de gratificação por desempenho de função exclusivamente pelos servidores integrantes de uma determinada carreira.

Diante de todo o acima exposto, concluo o presente voto no sentido da:

- 1) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação do Projeto de Lei nº 7.922, de 2014, e da Emenda adotada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, bem como da Emenda nº 1 apresentada àquela Comissão (em sua forma original);
- 2) inconstitucionalidade e antirregimentalidade da Emenda nº 2 apresentada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (em sua forma original);
- 3) constitucionalidade e injuridicidade da Emenda nº 3 apresentada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado VALTENIR PEREIRA
Relator

2019-9178