

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4293, de 2008

Concede anistia aos ex-servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário.

Autor: Deputado LEONARDO PICCIANI e outros

Relator: Deputado POMPEO DE MATTOS

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do ilustre deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ), e outros, que visa conceder anistia aos ex-servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, exonerados em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário.

Como justificativa o autor argumenta que “As leis que instituíram tais planos previam, além do pagamento de indenização, a concessão de incentivos como treinamento para reinserção no mercado de trabalho e acesso a linhas de financiamento, de modo que o servidor optante pelo PDV pudesse se reestruturar economicamente. o apoio do Estado, nos termos estabelecidos pelas normas legais pertinentes (Lei nº 9.468, de 1997, e Medida Provisória nº 2.174-28, de 2001), não se verificou na medida necessária”.

Foram apensados os seguintes Projetos de Lei:

- **PL 4499/08**, de autoria do ilustre deputado Chico Lopes (PCdoB/CE), que visa conceder anistia aos ex-servidores da administração pública federal direta, indireta, autárquica, fundacional e empresas de economia mista, exonerados em virtude de adesão, a partir de janeiro de 1995, a programas de incentivo ou desligamento voluntário.

- **PL 5149/09**, de autoria o ilustre deputado Cleber Verde (PRB/MA), que visa reintegrar e conceder anistia aos ex-servidores públicos da administração direta, indireta, autárquica, fundacional e empresas de economia mista que aderiram ao PDV e PDI a partir de 1995 e dá outras providências.

- **PL 5447/09**, de autoria da nobre deputada Andreia Zito (PSDB/RJ), que visa conceder anistia aos ex-empregados do Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, demitidos por adesão ao Programa de Incentivo a Saídas Voluntárias - PIDV, no período de 1994 a 1999.

Submetido à análise da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), a proposição foi aprovada nos termos do parecer do relator, ilustre deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP), com apresentação de Substitutivo.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o relator, ilustre deputado Miro Teixeira concluiu pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.293/2008 e dos PL's nºs 4.499/2008, 5.149/2009 e 5.447/2009, apensados, com emendas e subemenda ao Substitutivo da CTASP. Houve votos divergentes.

Nesta Comissão, o relator, ilustre deputado Pompeo de Matos (PDT/RS), apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de lei principal e apensados, do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e das Emendas e Subemenda da Comissão de Finanças e Tributação.

É o relatório.

II – VOTO

Em que pese a boa intenção dos autores, o Projeto de lei não deve prosperar, pois fere princípios constitucionais e viola normas do ordenamento jurídico brasileiro, conforme veremos.

1. Dos aspectos constitucionais e jurídicos

O projeto de lei fala em conceder **anistia** aos ex-servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, **exonerados** em virtude de adesão, a partir de 21 de novembro de 1996, a programas de desligamento voluntário (PDV).

A anistia é um instituto jurídico que tem por finalidade conceder **perdão** para uma **sanção**, promovendo a extinção da punibilidade. É considerado um ato de benevolência onde o Estado renuncia ao seu poder de repressão. A concessão de anistia compete ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48, inciso VIII, com a sanção do presidente da República.¹

¹ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. “Dicionário Jurídico Brasileiro”, São Paulo: Ed. Jurídica Brasileira, 2000, pág. 160

Nos ordenamentos contemporâneos, a anistia é conceituada, juridicamente, como causa de exclusão das consequências jurídicas **da ilicitude**. O instituto relaciona-se, histórica e etimologicamente, ao esquecimento e, colateralmente, à ideia de um **perdão** qualificado pelo direito.²

Nota-se que a anistia pressupõe processo judicial, sentença condenatória e sanção.

No caso da proposição em análise, os ex-servidores não cometeram nenhum ilícito, conseqüentemente, não foram punidos nem sancionados administrativamente ou judicialmente. Foram **exonerados**, conforme expresso no art. 1º do PL 4293/08.

Ocorre que, “a **exoneração não é penalidade**; ela se dá a pedido ou *ex officio*”, conforme afirma a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro.³

Tudo aconteceu num ambiente de acordo, negociação e consenso, que culminou com a adesão **voluntária** do servidor público ao programa de desligamento do quadro de funcionários da respectiva pessoa jurídica de direito público.

Vale ressaltar que, por definição, o PDV consiste em um **acordo mútuo** para estabelecer o fim de um contrato de trabalho através da demissão/**exoneração espontânea** dos funcionários, que **negociam** sua saída com a companhia.

Assim, não cabe falar em anistia.

O art. 2º da proposição fala em **reintegração** no cargo público, que é um instituto jurídico do direito administrativo, previsto constitucionalmente.

O art. 41, § 2º da CF dispõe que “**invalidada por sentença judicial** a demissão do servidor estável, **será ele reintegrado**, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Isso ocorre porque a reintegração pressupõe uma **ilegalidade no desligamento do cargo**. Pergunto: Qual foi a ilegalidade sofrida pelos ex-servidores se os mesmos aderiram voluntariamente à exoneração?

Nesse sentido é a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello. “A reintegração ou provimento derivado por reingresso, é o retorno do servidor **ilegalmente desligado** de seu cargo ao mesmo, que dantes ocupava, ou, não sendo possível, ao seu sucedâneo ou equivalente, com integral reparação dos prejuízos. Tal reconhecimento tanto pode vir de decisão administrativa como judicial”⁴

² <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/267/edicao-1/anistia>

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Direito Administrativo”, 31ª edição, São Paulo: Grupo Gen/Forense, 2018. Pág. 574

⁴ BANDEIRA DE MELLO. Ob. Cit. Pág. 302

No caso em questão, não há decisão judicial ou administrativa afirmando a ilegalidade da exoneração. Até porque, os ex-servidores exonerados não recorreram ao Poder Judiciário para questionar eventuais ilegalidades sofridas durante o processo de desligamento voluntário. Há notícias que aqueles que recorreram, perderam.

Transcrevo abaixo trecho de duas jurisprudências que revelam o entendimento cristalizado no STF sobre o PDV.

“(…) A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo, por meio de decreto legislativo, interferir em ato espontâneo de adesão dos servidores públicos ao Programa de Desligamento Voluntário–PDV, instituído pela Lei 4.865/1996 do Estado do Piauí, e determinar a reintegração dos servidores, **porquanto tal conduta implicaria invasão em competência específica do Poder Executivo que dá cumprimento à legislação própria instituidora do aludido programa (…)**” (STF, ARE 710030 AgR-segundo, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 06/08/2013, PUBLIC 20-08-2013)

O entendimento acima se coaduna com as lições da doutrina administrativa dominante. A interferência do Poder Legislativo no sentido de reverter a adesão ao PDV, além de invadir a competência do Poder Executivo de decidir sobre o quadro de funcionários da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, gera enorme insegurança jurídica. Não é razoável após mais de 20 anos, reintegrar milhares de funcionários a cargos públicos num momento em que o poder público sinaliza para uma drástica redução da máquina administrativa, devido ao enorme déficit das contas públicas.

Sobre a autonomia da vontade que é a base de sustentação de qualquer programa de desligamento voluntário, o STF assim se pronunciou:

“(…) A Constituição de 1988, em seu artigo 7º, XXVI, **prestigiou a autonomia coletiva da vontade e a autocomposição dos conflitos trabalhistas**, acompanhando a tendência mundial ao crescente reconhecimento dos mecanismos de negociação coletiva, retratada na Convenção n. 98/1949 e na Convenção n. 154/1981 da Organização Internacional do Trabalho. O reconhecimento dos acordos e convenções coletivas permite que os trabalhadores contribuam para a formulação das normas que regerão a sua própria vida. 5. Os planos de dispensa incentivada permitem reduzir as repercussões sociais das dispensas, assegurando àqueles que **optam por seu desligamento** da empresa condições econômicas mais vantajosas do que aquelas que decorreriam do mero desligamento por decisão do empregador. É importante, por isso, **assegurar a credibilidade de tais planos, a fim de preservar a sua função protetiva e de não desestimular o seu uso (…)**”. (STF, RE 590415, Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2015, Repercussão Geral – Mérito, Publicado em 29-05-2015)

Cumpra salientar que o efeito jurídico da adesão do programa de desligamento voluntário é a extinção do vínculo estatutário. Quando o servidor optou pela saída do serviço público, recebeu a indenização correspondente e automaticamente foi excluído do quadro de pessoal da administração pública federal.

Em outras palavras, se o trabalhador não goza mais do vínculo estatutário, logo, não cabe reintegração em cargo público.

As proposições em análise também violam a regra do concurso público, previsto no inciso II, do art. 37 da CF.

O concurso público é a afirmação do **princípio constitucional da impessoalidade** que está relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. “Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.⁵

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “o princípio da impessoalidade não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição Federal. Além disso, todos são iguais perante a lei (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração”.⁶

Se o servidor se arrependeu e pretende voltar a assumir um cargo na Administração pública direta, autárquica e fundacional, deve se submeter, novamente, ao concurso público, conforme determina a Constituição Federal.

José Afonso da Silva leciona que ‘o princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente a realizar o princípio do mérito, que se apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego’.⁷

O STF entende que “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, **sem prévia aprovação em concurso público** destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”. (Súmula Vinculante 43).

Assim, qualquer manobra legal na tentativa de burlar o princípio da impessoalidade promovendo a reintegração no cargo de servidores sem concurso público configura fraude a lei, que se traduz em defraudar o imperativo de uma norma material.

⁵ DI PIETRO. Ob. Cit. pág. 66

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Curso de Direito Administrativo”, 33ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 2018, pág. 110

⁷ SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 9ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 2014, pág. 343

2. Dos aspectos financeiros

Na ocasião em que recebi, no meu gabinete, representantes dos ex-servidores exonerados, questionei a respeito dos valores recebidos em virtude da adesão ao PDV. Os mesmos alegaram que os valores recebidos serão integralmente devolvidos através do pagamento mensal de parcelas a partir do recebimento da primeira remuneração.

Ocorre que, não há nenhum artigo no projeto de lei que faça menção a esse compromisso.

Neste caso, estaríamos falando do enriquecimento sem causa de servidor público.

Muito embora não houvesse nenhuma regra legal autorizativa, firmou-se na jurisprudência brasileira o entendimento de que o servidor público não pode ser obrigado a ressarcir aos cofres públicos os valores que recebeu indevidamente, se os recebeu “com boa-fé”. Mas, além de não haver nenhuma regra legal em nosso ordenamento jurídico que legitimasse tal entendimento jurisprudencial, tem-se ainda a considerar que esse entendimento olvida de um consolidado princípio geral e que, por tão consolidado, tornou-se regra em nosso Código Civil de 2002, que estabelece em seu artigo 884: “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”. Regra geral do Código Civil que se aplica inclusive às relações que a Administração mantém com seus servidores públicos.

É imprescindível relatar que a aprovação da proposição implicará em ônus de caráter continuado para o erário público por meio de assunção de compromissos previdenciários e de custeio da folha de salários por parte da União.

Ressalta-se que, quaisquer proposições legislativas, mormente aquela cujo efeito mais imediato seja o aumento de despesas públicas, devem ter sua elaboração, tramitação e aprovação pautadas pelo estrito princípio da responsabilidade fiscal, a bem da correta, criteriosa e prudente gestão da *res pública*. Esse princípio encontra-se traçado na Lei complementar 101/00, denominada Lei de responsabilidades fiscal, em especial nos seus artigos 16 e 17, a fim de se alcançarem os resultados positivos inicialmente pretendidos sem percalços evitáveis.

Quanto as empresas públicas e às sociedades de economia mista abordadas nos projetos de lei apensados, a inconstitucionalidade formal não decorre da inobservância do art. 61, § 1º da CF – aplicável, apenas, à Administração direta, autárquica e fundacional – mas sim do desrespeito ao disposto no art. 173, § 1º, inciso II da CF, que é expresso em submeter as empresas públicas e as sociedades de economia mista ao mesmo regime jurídico das empresas privadas.

Foi esse o meio encontrado pelo constituinte para assegurar a livre concorrência, de modo que as entidades públicas que exercem ou venham a exercer atividade econômica não se beneficiem de tratamento privilegiado em relação a entidades privadas que se dediquem a atividade econômica na mesma área ou em área semelhante.

Ora, se o art. 173 da CF pretende assegurar a justa concorrência entre as empresas privadas e as estatais, é evidente que tal finalidade não será alcançada, exclusivamente, através da não concessão de privilégios a essas últimas. Imperioso também que não se impute às estatais obrigações inextensíveis às suas concorrentes da iniciativa privada.

Nesse sentido, jamais se ouviu falar de Leis que obrigassem empresas particulares a recontratar ex-empregados que aderiram a programas de demissão voluntária. Por que seria possível em face de empresas públicas ou sociedades de economia mista?

As questões atinentes ao corpo de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive a sua contratação ou dispensa, seja direta ou mediante a instituição de programas de demissão voluntária, é tema pertinente, apenas, a essas estatais, na forma prevista em seus estatutos, não gozando o legislador ordinário de competência para intrometer-se nos assuntos administrativos dessas empresas, nem tampouco, para aumentar-lhes as despesas de manutenção.

Por melhor que sejam as intenções, não há amparo constitucional e jurídico para a aprovação desse pleito. As inconstitucionalidades e injuridicidades são flagrantes e compete a esta Comissão a análise desses aspectos.

Victor Hugo já dizia: “Quem poupa o lobo, sacrifica as ovelhas”. No caso em questão, as ovelhas são todos os brasileiros.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de lei 4293/08, do PL 4499/2008, do PL 5447/2009 e do PL 5149/2009, apensados, do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e das Emendas e Subemenda da Comissão de Finanças e Tributação (CFT)

Sala das Comissões, 29 de outubro de 2019.

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)