

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 756, DE 2011

Apensados: PL nº 4.690/2012 e PL nº 568/2023

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

Autor: Deputado PAULO PIMENTA

Relatora: Deputada JULIA ZANATTA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Paulo Pimenta, dispõe sobre normas de equidade de gênero e raça, de igualdade das condições de trabalho, de oportunidade e de remuneração no serviço público. Nesse sentido, estabelece que a Administração Pública federal direta e indireta garantirá idêntica remuneração a cargos ou funções iguais, independentemente do sexo do servidor público, e que os servidores públicos terão igualdade de oportunidades e de trato, independentemente de sua etnia, religião, opinião política, gênero e orientação sexual, dentre outras medidas.

O autor argumenta, em sua justificação, que a proposta tem respaldo no art. 5º da Constituição Federal, o qual preceitua que “todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza”, sendo este justamente o objetivo da presente proposição: “igualar o direito de todos”.

Ao projeto principal, encontram-se apensadas outras duas proposições, a saber:

- PL nº 4.690/2012, de autoria da Deputada Sandra Rosado, que “[d]etermina a maneira por meio da qual deve ser feita alusão a cargos, empregos e funções



* C D 2 4 0 1 2 3 4 7 6 2 0 0 *

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”; e

- PL nº 568/2023, de autoria da Deputada Érika Kokay, que “[d]ispõe sobre a utilização da linguagem inclusiva de gênero no âmbito da Administração Pública direta e indireta”.

Os projetos tramitam em regime ordinário e estão sujeitos à apreciação do Plenário, tendo sido despachados às Comissões de Direitos Humanos e Minorias; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e de Defesa dos Direitos da Mulher, para análise do mérito, bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A **Comissão de Direitos Humanos e Minorias** analisou apenas o PL nº 756/2011 e o PL nº 4.690/2012, pois o PL nº 568/2023 não havia sido apresentado à época do seu parecer (o que também ocorreu com as demais comissões de mérito). Ressaltou que, apesar de o princípio da igualdade ser um aspecto central de todo o ordenamento jurídico brasileiro e de sua efetivação constituir uma meta a ser buscada em todas as esferas da vida pública e privada, os critérios a serem preenchidos por quem ocupa cargos em comissão devem restringir-se às condições técnicas do ocupante, além do elemento confiança:

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 poder. 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



* C D 2 4 0 1 2 3 4 7 6 2 0 0 *

para ocupação de cargo ou função comissionada, o gênero do ocupante.

(...)

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.

Observou, contudo, que o Projeto de Lei nº 4.690/2012 legitimamente afirma, a seu ver, a condição feminina em face da sociedade brasileira, sem promover qualquer arranhão aos princípios diretores da Administração Pública, motivo pelo qual votou pela **rejeição, no mérito, do Projeto de Lei nº 756, de 2011, e pela aprovação do 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”.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público considerou que “o Estado brasileiro não pode se furtar a dar um exemplo digno do ideário democrático e libertário que professamos na nossa Constituição Cidadã” e votou pela **aprovação dos Projetos de Lei nos 756/2011 e 4.690/2012, na forma do Substitutivo que apresentou**. O substitutivo congrega em um só diploma as propostas de ambos os projetos de lei.

A Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, por sua vez, considerou adequado o Substitutivo apresentado pela CTASP, mas julgou necessárias alterações com os seguintes propósitos:

a) evitar qualquer dúvida quanto ao alcance objetivo e subjetivo da futura Lei; b) padronizar as nomenclaturas utilizadas em toda a Proposição; c) conceituar o que será considerado ato discriminatório, incluindo toda e qualquer forma de discriminação motivada por preconceito ou ódio possíveis na sociedade contemporânea; d) simplificar o dispositivo referente à menção relativa a gênero de cargo, emprego ou função pública, bem como determinar que seja observado, no substantivo designativo correspondente, a expressão de gênero do seu titular ou de sua titular (não apenas o sexo); e) diante do alcance subjetivo da futura Lei, evitar qualquer dúvida quanto ao dever das autoridades competentes darem tratamento prioritário a apuração de denúncias de atos



* C D 2 4 0 1 2 3 4 7 6 2 0 0 *

discriminatórios, adequar o prazo da apuração ao usualmente adotado na Administração e tornar inequívoca a possibilidade de responsabilização, nas esferas civil, penal e administrativa, de todos os agentes públicos (não apenas servidores regidos pela Lei n.º 8.112/1990).

Isto posto, votou pela **aprovação dos Projetos de Lei nº 756/2011 e nº 4.690/2012, na forma da subemenda substitutiva ao substitutivo da CTASP.**

Os projetos seguiram para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Os Projetos de Lei nºs 756/2011, 4.690/2012 e 568/2023, bem como o Substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e a Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CTASP, apresentada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusivamente dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD).

Quanto à constitucionalidade formal das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

Consoante se depreende do texto do art. 18 da Constituição da República, a União é competente para editar leis de abrangência federal, no exercício de sua autonomia político-administrativa, no âmbito da Administração Pública Federal, matéria que vem a ser o objeto das proposições ora analisadas. Revela-se adequada a veiculação das matérias por meio de projeto de lei ordinária, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto. Por fim, consideramos



* C D 2 4 0 1 2 3 4 7 6 2 0 0 *

legítima a iniciativa parlamentar, no exercício da competência genérica inscrita no art. 61, *caput*, da Lei Maior.

Nesse ponto, cabe observar que, embora sejam de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que tratem sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios, nos termos do art. 61, §1º, “c”, da CF/88, assim como a disposição sobre atribuições de órgãos da Administração Pública Federal (art. 61, §1º, “e”, da CF/88), não se trata, aqui, de proposição pertinente especificamente aos servidores públicos, nem, tampouco, relativa a definição de atribuições de órgãos da administração. O objeto dos projetos de lei ora examinados é, sim, a definição de regras no âmbito da administração pública, tema sobre o qual não incide reserva de iniciativa.

Em relação à **constitucionalidade material e à juridicidade**, todavia, identificamos vícios que obstam o trâmite das proposições.

A primeira observação a ser registrada diz respeito ao PL nº 756/2011, que objetiva instituir normas de equidade no serviço público, como a garantia de idêntica remuneração a cargos ou funções iguais, independentemente do sexo do servidor público, ou a igualdade de oportunidades e de trato, independentemente da etnia, religião, opinião política, gênero e orientação sexual. Ocorre que o art. 5º da Constituição da República já garante a igualdade de todos perante a lei, **sem distinção de qualquer natureza**, de forma que na Administração Pública as regras objeto da presente proposição já encontram aplicação. Tais regras se aplicam por imposição do princípio da igualdade, que possui assento constitucional, motivo por que o projeto incide em vício de injuridicidade ao instituir uma redundância normativa em diploma hierarquicamente inferior.

Quanto aos PLs nºs 4.690/2012 e 568/2023, que obrigam a referência aos gêneros masculino e feminino, inclusive quando utilizados no plural, em documentos expedidos por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, além de impor o emprego de neologismo para formação de novas palavras com o intuito de assegurar a flexão de gênero, as proposições incidem em vício de inconstitucionalidade por violação dos



princípios da não discriminação, da igualdade de todos perante a lei e da liberdade de expressão.

Uma lei que impõe o uso de formas linguísticas específicas representa uma interferência excessiva do Estado na liberdade individual, especialmente no que diz respeito à liberdade de expressão. Adicionalmente, a imposição de uma forma linguística específica é discriminatória e viola o princípio da igualdade, pois determina uma maneira de se comunicar que pode não ser compatível com as crenças ou preferências linguísticas de diversos grupos sociais.

Além das preocupações relacionadas aos direitos individuais e à liberdade de expressão, tal imposição também apresenta desafios práticos e linguísticos, especialmente na parte em que obriga “neologismos”, ou seja, a criação de novas palavras, para flexão de gênero. A linguagem é uma ferramenta complexa e em constante evolução, e impor uma norma linguística pode ser impraticável e até mesmo contraproducente. A adoção forçada de novos termos pode levar à confusão e à incompREENSÃO, o que vai na contramão do processo natural e espontâneo de evolução da linguagem.

As proposições objetivam a imposição de mudanças gramaticais que não representam um movimento espontâneo da evolução linguística, caso contrário não precisariam ser impostas. Masculino e feminino não têm, linguisticamente, relação com homem/mulher; mas, sim, trata-se de algo que se convencionou ao longo do tempo. Peguemos uma situação amplamente difundida como exemplo: o pronome indefinido “todos”, como a própria palavra denota, abrange todo o universo, daí por que não caber falar “Boa noite a todos e todas”; trata-se de uma redundância e, portanto, de uma impropriedade gramatical, mas, evidentemente, não é proibido por lei dizer-lo, pois este é um âmbito que não compete à lei intervir.

Adicionalmente, cumpre ressaltar que o art. 11 da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, determina que as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, de forma que a imposição do uso de palavras redundantes e de neologismos em diplomas normativos



* C D 2 4 0 1 2 3 4 7 6 2 0 0 *

oficiais viola frontalmente as regras de elaboração normativa, revelando-se, em mais esse ponto, a injuridicidade das proposições.

Diante dos vícios de constitucionalidade e de juridicidade apontados, resta prejudicada a análise quanto à técnica legislativa das matérias.

Em face do exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade e injuridicidade do PL nº 756/2011 e pela inconstitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei nºs 4.690/2012 e 568/2023, bem como do Substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CTASP, apresentada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2024.

Deputada JULIA ZANATTA
Relatora

2024-2754



* C D 2 2 4 0 1 2 3 3 4 7 6 2 0 0 *

