



PARECER N. DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, ao Projeto de Lei do Senado nº 392, de 2008 que *inclui, entre os servidores que desenvolvem atividades exclusivas de Estado, os servidores do Plano de Carreira e Cargos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).*

RELATOR: Senador **ROMEU TUMA**.

I – RELATÓRIO:

O Projeto de Lei sob exame, de autoria do ilustre Senador Cristóvão Buarque, tem por objetivo alterar o §º 3 do art. 71 da Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, para *incluir, entre os servidores que desenvolvem atividades exclusivas de Estado, os servidores do Plano de Carreira e Cargos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).*

A citada Lei resultou da edição da Medida Provisória nº 301, de 2006, e dispõe sobre a criação de planos de Carreiras, entre elas a dos servidores do IBGE.

O caput do art. 71 da Lei menciona quais Carreiras e Cargos compõem o Plano de Carreiras e Cargos de que trata o art. 70. Este, por sua vez, determina que fica *estruturado, a partir de 1º de setembro, de 2006, o Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, composto por cargos de provimento efetivo regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.*

O §3º do art. 71 versa sobre as funções confiadas aos ocupantes dos cargos de provimento do IBGE e a alteração oferecida pela



proposição sob análise busca acrescentar que, em razão das funções que executam, tais servidores desenvolvem atividades exclusivas de Estado.

Na sua justificação, o nobre autor da proposta reproduz o art. 247 da Constituição, que determina o estabelecimento de critérios especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Assim, o legislador constituinte derivado procurou, com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu o art. 247 na Lei Maior, assegurar a determinadas categorias de servidores garantia especial para o exercício de suas funções, sem razão do respectivo papel na Administração Pública.

Entende o proponente que as atividades desenvolvidas pelos servidores do IBGE estão previstas, de forma expressa, no inciso XV do art. 21 e no inciso XVIII do art. 22 da Constituição Federal, como obrigações da União. Essas funções são de grande importância e seus responsáveis não podem ficar sujeitos a pressões indevidas ou a quaisquer tipos de ameaças.

Em suma, a proposição visa conferir às atividades desenvolvidas pelos servidores ligados ao Plano de Carreira e Cargos do IBGE o *status* de **atividade exclusiva de Estado** frente à relevância dos serviços que prestam e em função de competir privativamente à União organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (art. 21, XV, CF).

II – ANÁLISE:

A análise ora desenvolvida volta-se à questão da constitucionalidade do projeto. Nesse sentido, os argumentos e fundamentos jurídicos a seguir mencionados demonstram as razões pelas quais a proposição deve ser considerada constitucional.



A redação do projeto é sucinta, visando transformar as funções exercidas pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo do IBGE em atividades exclusivas de Estado. Assim, promove **uma única modificação no art. 71, §3º, da Lei nº 11.355/2006:**

REDAÇÃO DO PLS 392/2008:

Art. 71. (...)

(...)

§ 3º Os ocupantes dos cargos de provimento efetivo do IBGE são responsáveis pela execução das atividades de estatística, geografia e cartografia, em âmbito nacional, decorrentes das competências a que se referem o inciso XV do art. 21 e o inciso XVIII do art. 22 da Constituição Federal **e, em razão das funções que executam, desenvolvem atividades exclusivas de Estado.** (trecho grifado corresponde ao acréscimo)

Dois pontos fundamentais sustentam a constitucionalidade da matéria:

1º) o fato de que **a modificação proposta não interfere diretamente na organização dos cargos de provimento efetivo do IBGE, procedendo apenas a uma elevação no status das atividades exercidas**. Não há nenhuma redução ou alteração efetiva de características substantivas dos servidores ou seu regime jurídico.

2º) a constatação de que **o PLS 392/2008 não promove qualquer aumento de despesa pública.**

Note-se que a Lei nº 11.355 de 19 de outubro de 2006 resulta da conversão da Medida Provisória 301/2006, dispondo sobre a criação de diversas carreiras, enquadramento de servidores, criação e alteração de gratificações, dentre outros aspectos. Essa MPv foi responsável pela estruturação do Plano de Carreiras e Cargos do IBGE. Tal plano encontra seu regramento disposto entre os artigos 70 e 88 da referida Lei.



Posteriormente, sobreveio a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que, dentre outras coisas, promoveu alteração no Plano de Carreiras e Cargos do IBGE, modificando alguns dos dispositivos da Lei nº 11.355/2006.

Numa análise apressada, seria possível crer que qualquer modificação promovida em algum dos dispositivos da Lei 11.355/2006 representaria uma alteração nas disposições estatutárias particulares e no regime jurídico específico relativo aos cargos de provimento efetivo do IBGE.

Todavia, é possível ultrapassar tal obstáculo e desfazer esse juízo mediante uma análise mais criteriosa, conceitualmente rigorosa. Trata-se de observar não o “lugar legislativo” ocupado pela regra proposta, mas o âmbito certo de seu conteúdo material e a especificação de seu objeto.

Além disso, o próprio instituto da reserva de iniciativa possui fundamentos histórico-constitucionais precisos. Tanto a trajetória constitucional brasileira como a Doutrina pátria apontam que a razão pelas quais diversas matérias progressivamente passaram à iniciativa exclusiva do Executivo é a preocupação quanto ao aumento da despesa pública, o que não acontece com a proposição.

Claramente falando, nem todo projeto de lei que fala em “servidor público” encontra-se submetido à imposição da iniciativa privativa do Executivo.. Para o que ora nos interessa: mesmo havendo menção a “servidor público”, desde que não ocorra modificação concreta ou de repercussões estritas no regime jurídico, pode um Senador apresentar projeto de lei.

Em casos tais, não se trata exatamente de proposta cujo conteúdo material diga respeito a servidor público, trata-se, em verdade, de **características do serviço público num sentido mais amplo.**

Por conseguinte, merece especial atenção para o correto entendimento do **significado de “regime jurídico” e o que produz ou não sua alteração.** Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles diz:



“O *regime jurídico* dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargos efetivos (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria.”¹

Nesse sentido, todos os **aspectos particulares que apresentam qualificações relativas ao servidor público** compõem seu **regime jurídico**. Trata-se, pois, do conjunto de preceitos legais que disciplinam tais particularidades da vida do servidor.

Porém, nem todas as **disposições relativas ao serviço público representam regras sobre regime jurídico**. Ou seja, há um espaço normativo que pode dizer respeito apenas ao regime jurídico dos servidores e também há espaço jurídico que trata das características do serviço público.

Assim, é juridicamente plausível a ocorrência de elaboração normativa que disponha sobre aspecto estritamente relacionado ao serviço público na forma de qualificação das atividades desempenhadas. Nem sempre estabelecer qualificações quanto a um tipo de atividade compreendida no âmbito dos serviços públicos significa uma alteração necessária do regime jurídico de servidores.

Por corolário, apenas aquilo que modifica as características próprias **ao servidor** público pode ser compreendido como alteração de regime jurídico.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 393-394.



Conclui-se, assim, que normas dispondo sobre especificações de atividade desempenhada e não sobre características próprias ao servidor estão excluídas da iniciativa privativa do Presidente da República, pois não alteram regime jurídico.

Resta saber a que conjunto normativo pertence o enunciado contido no PLS 392/2008. Trata-se de regra relativa a regime jurídico de servidor público ou ao regramento do serviço público como qualificação de atividades desempenhadas?

Como não é o “**lugar legislativo**” ocupado pelo enunciado que informa a qual conjunto normativo ele pertence, mas sim a **materialidade nele contida**, a solução para a questão posta somente pode ser alcançada se investigarmos onde está seu conteúdo material.

Qual o enunciado normativo apresentado no PLS? “*e, em razão das funções que executam, desenvolvem atividades exclusivas de Estado*”. Qual o seu verdadeiro objeto? As atividades desenvolvidas, não os servidores em si. O projeto diz respeito ao *status* ocupado pelas atividades específicas desenvolvidas. São as ATIVIDADES que ficam transformadas em exclusivas de Estado. Em verdade, pode-se afirmar que a enunciação da norma proposta é consequência de disposição constitucional.

O art. 21, XV, da Carta dispõe que compete à União “*organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional*”. Ou seja, ao se tratar de competência da União, necessariamente se está falando de espécie de serviço público. Dada à estatutura constitucional atribuída, nada mais justo do que compreender que as atividades compreendidas nesse serviço oficial são exclusivas de Estado.

A Instituição responsável pela realização de tais atividades é o IBGE, órgão de natureza tipicamente estatal e que, em função da disposição constitucional acima mencionada, nitidamente desempenha atividades típicas e exclusivas de Estado. Por conseguinte, o que o PLS 392/2008 realiza é justamente o reconhecimento legal ou infraconstitucional de tal *status* das atividades.



A própria norma constitucional já antevê a tipicidade e exclusividade das atividades desempenhadas pelo IBGE. A razão disso está no próprio art. 21, XV, na medida em que trata sobre “*serviços oficiais*”. Ora, UMA VEZ QUE SÃO OFICIAIS, TAIS SERVIÇOS SOMENTE PODEM SER PRESTADOS PELO ESTADO, sendo, portanto, típicos e exclusivos.

A exclusividade das atividades decorre da própria natureza oficial dos serviços. Apenas o Estado e, mais especificamente, apenas órgão ligado à União pode executar tais serviços. Trata-se, em última análise, de um reconhecimento constitucional.

Por sua vez, somente pessoa jurídica de direito público pode exercer competências privativas da Administração, uma vez que se inserem no âmbito indelegável da “utilização de poderes de soberania”. Consequentemente, **apenas servidor de carreira exclusiva de Estado e, por conseguinte, ocupante de cargos de provimento efetivo, pode executar as funções peculiares aos serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional, exigindo o arrimo estatutário de um “status especial”.**

É possível afirmar, com absoluta convicção, que há carreiras essenciais ao funcionamento do Estado, entre as quais, por decorrência do disposto no art. 21, XV, da CF e frente à natureza *oficial* dos serviços, as dos servidores do IBGE.

Porém, a Carta não discrimina ou enumera as especificidades, restando às regras infraconstitucionais fazê-lo. Isso tanto por imposição da Constituição como sob sua orientação.

Por conseguinte, para se inferir se determinados cargos ou carreiras podem ser compreendidos como exclusivos de Estado, importa discutir a **natureza de suas atribuições**. Cabe averiguar se há guarida constitucional quanto às atividades e se existe tradução legal dessa estatura.

Tal entendimento é corroborado pelo exposto no art. 247 da Carta, que assim dispõe:



Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, **em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo**, desenvolva **atividades** exclusivas de Estado. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

O dispositivo é explícito ao vincular o *status* do cargo, como típico ou não de Estado, em função da exclusividade das atividades exercidas. Dessa forma, o âmbito das modificações legislativas pertinentes, tal qual a proposta no PLS 392/2008, atinge diretamente as atividades desenvolvidas pelos servidores ligados ao IBGE e não os cargos em si.

Dessa forma, o reconhecimento infraconstitucional do *status* das atividades – exatamente o que é feito pelo PLS - é corolário do dispositivo constitucional.

Assim, **a forma de elaboração legislativa apta a transformar cargos ou carreiras em típicos de Estado é aquela que promove alterações normativas quanto à estatura das atividades desenvolvidas**. Ou seja, o caminho juridicamente correto é reconhecer que certas atividades são típicas ou exclusivas de Estado. A qualificação relativa aos cargos ou carreiras é mera consequência desse reconhecimento.

Constata-se que os “*serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional*”, pela sua própria natureza oficial e pela sua estatura constitucional, representam funções de Estado *stricto sensu*. Tais funções correspondem às atividades desempenhadas pelos servidores do IBGE, devendo ser consideradas típicas e exclusivas de Estado. O corolário do preceito constitucional é o reconhecimento do *status* dessas atividades no âmbito infraconstitucional.

Portanto, não há inconstitucionalidade **no acréscimo ao enunciado legal promovido pelo PLS 392/2008, na medida em que toma por objeto as funções e atividades desenvolvidas pelo IBGE**. O



objeto específico da proposta é a atividade desempenhada e não o servidor

O que muda com o projeto? O status legal das atividades desempenhadas pelo IBGE. Tal assertiva consolida o conteúdo material da norma, informando que **não se trata de alteração de regime jurídico de servidor público.**

Portanto, como a proposição em verdade não versa sobre regime jurídico de servidor público, mas sim atribui diferenciado *status* às atividades desenvolvidas pelo IBGE, **o conteúdo material nele apresentado não se submete ao regime de iniciativa privativa presidencial.** Em conclusão, **não há inconstitucionalidade formal nem vício de iniciativa.**

Também destaca-se que evitar o aumento de despesa é fundamento histórico-constitucional da regra da reserva de iniciativa e a criação de óbices à plena iniciativa legislativa por parte de parlamentares decorre justamente dessa preocupação. Conseqüentemente, a observância rigorosa da restrição deve estar ligada apenas aos casos em que a inovação legal carregue aumentos certos nos gastos públicos.

Junte-se a presente análise a questão do atendimento ao **PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE** garantindo-se a realização plena de preceitos constitucionais, tendo em vista que o **art. 21, XV, da CF** assegura que compete à União a execução dos *serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional*. Portanto, **trata-se de atividades típicas e exclusivas de Estado. O reconhecimento e a tutela infraconstitucional de tal preceito é decorrência e imposição do próprio princípio da efetividade.**

Por fim, a matéria não se encontra no âmbito da iniciativa privativa do Presidente da República, pois, apesar da nomenclatura utilizada e do “lugar legislativo” que ocupa, seu conteúdo material não se refere ao regime jurídico de servidores públicos, tratando, em verdade, da atribuição de *status* legal diferenciado às atividades desempenhadas junto ao IBGE, em função do disposto no art. 21, XV, da CF. Além disso, o PLS



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Romeu Tuma

392/2008, não implica aumento de despesa, sendo, portanto, dispensável a iniciativa presidencial.

III - VOTO

Ante o exposto, **opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 392 de 2008.**

Sala da Comissão, 2 de setembro de 2009

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador ROMEU TUMA, Relator