

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 77, de 2006, que *torna obrigatório na redação de atos e comunicações oficiais no âmbito do Poder Público, o emprego da expressão “servidor” ou “servidora” após o pronome de tratamento dispensado a todos servidores públicos.*

RELATOR: Senador **GILVAM BORGES**

RELATOR *ad hoc*: Senador **NEUTO DE CONTO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 77, de 2006, de autoria do ilustre Senador MARCELO CRIVELLA, cuja ementa é transcrita acima.

A proposição torna obrigatória, no âmbito da Administração Pública, a utilização da expressão “servidor” ou “servidora”, conforme o caso, em todas as referências que forem feitas aos agentes públicos, seja em atos ou comunicações oficiais, seja em sua designação em eventos solenes.

O eminente autor da proposição a justifica afirmando que o procedimento que se pretende adotar se traduziria no efetivo cumprimento dos princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade. Segundo ele, *a arrogância demonstrada por determinados agentes, pelo simples fato de exercerem ocupações de caráter público, mormente as de maior hierarquia, por vezes delas se valendo para alcançar satisfação de interesses ou obtenção de vantagens indevidas, reclama a adoção de mecanismos com a advertência de que eles as exercem para bem servir ao povo.*

Não foram oferecidas emendas ao projeto, que será submetido, em caráter terminativo, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

II – ANÁLISE

É digna de todos os encômios a preocupação externada pelo nobre autor da proposição com o cumprimento dos princípios constitucionais pela Administração Pública.

Apesar desse fato, a proposta padece de uma série de vícios que desaconselham a continuidade de sua tramitação.

Primeiro, o PLS nº 77, de 2006, busca estabelecer normas gerais em matéria administrativa, vinculando todos os entes federados. Ocorre que falece competência à União para legislar sobre a matéria, uma vez que ela não se inscreve entre as competências legislativas concorrentes, previstas no art. 24 da Lei Maior.

Efetivamente, a competência de legislar sobre matéria administrativa é privativa de cada ente federado, em seu âmbito, respeitados os princípios estabelecidos pela Constituição. Essa constatação decorre do entendimento de que esse tipo de assunto envolve a capacidade de auto-organização das pessoas políticas, que representa a própria essência da autonomia federativa.

De fato, as matérias administrativas são, como regra, veiculadas pelos entes federados e somente se aplicam em seu respectivo âmbito. Sobre o tema escreveu o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal CARLOS AYRES BRITTO, *in* “O perfil constitucional da licitação”, pp. 70-2:

Tão insito à autonomia política dos entes periféricos é o Direito Administrativo, tão enraizadamente federativo ele é, que a Lei Maior nem se deu ao trabalho de mencioná-lo às expressas. Ele faz parte da natureza das coisas, federativamente falando, pois o certo é que, por ele, as pessoas federadas distintas da União podem exercitar uma competência legislativa plena, naqueles assuntos do exclusivo senhorio de cada uma delas. (...)

Para outros ramos jurídicos, basta a nomeação de cada um deles para que já se tenha a competência legislativa sobre todas as respectivas matérias, que, de tão teoricamente numerosas, nem citadas pela Constituição o foram. O tipo de Direito Positivo é citado (penal, civil, comercial, etc.), conjuntamente com a pessoa estatal que o titulariza, mas não as matérias que nele se contêm. (...)

Para o Direito Administrativo, no entanto, diametralmente oposto foi o esquema constitucional de partilha de competências legislativas, no âmbito dos mencionados artigos 22 e 24, ambos inseridos na seção constitucional destinada à União. É que ele, o Direito Administrativo, deixou de ser nominado pela Constituição (não consta do vocabulário da Magna Carta o fraseado ‘Direito Administrativo’), enquanto uma parte expressiva de suas matérias foi. (...)

Assim, uma lei nacional que disponha sobre a matéria objeto do PLS nº 77, de 2006, seria inconstitucional por ferir o princípio federativo, cláusula pétrea de nossa Constituição.

No caso de lei federal sobre a questão, por seu turno, isto é, destinada exclusivamente à disciplina do tema para a União, ela atingiria outro princípio constitucional, que é, igualmente, uma cláusula pétrea: a separação dos Poderes.

Estabelece a Lei Maior que os Poderes são autônomos, e decorre dessa autonomia a capacidade de seus órgãos de definir a sua organização e funcionamento. Isso está disciplinado em diversos dispositivos da Constituição.

Nessa direção, prevêm os arts. 51, IV, e 52, XIII, que compete, respectivamente, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal dispor sobre o tema, em cada um de seus âmbitos.

O art. 84, VI, *a*, de sua parte, determina que compete privativamente ao Presidente da República dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

No Poder Judiciário, o art. 96, I, *a*, estabelece que compete privativamente aos tribunais dispor sobre o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos. Essa competência, por força do art. 73, é estendida ao Tribunal de Contas da União.

Finalmente, a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público é assegurada pelo § 2º do art. 127.

Ademais, ao buscar uma igualdade absoluta no tratamento dos agentes públicos, a proposição sob exame se choca com a doutrina sobre o tema, uma vez que a Administração Pública é uma instituição baseada no formalismo e na hierarquia.

Efetivamente, a classificação dos agentes públicos, categoria que engloba todos aqueles que são incumbidos de alguma função estatal, é matéria em torno da qual não há grande polêmica na doutrina e na jurisprudência. Existe uma já consagrada tipologia que os divide, basicamente, entre agentes políticos ou membros de poder e agentes administrativos ou servidores públicos.

Os primeiros – agentes políticos ou membros de poder – definem-se, conforme o magistério de HELY LOPES MEIRELLES, *in* “Direito Administrativo brasileiro”, p. 67, como *os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico estabelecido pela Constituição de 1988. Têm normas específicas para a sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos.*

No ensinamento do mesmo mestre, na p. 69 da obra citada, são agentes administrativos ou servidores públicos, por sua vez, *aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da Entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação e, excepcionalmente, por contrato de trabalho ou credenciamento.*

Essas definições são compartilhadas por outros ilustres administrativistas, como ADILSON ABREU DALLARI, *in* “Regime constitucional dos servidores públicos”, p. 14 e ss., CELSO RIBEIRO BASTOS, *in* “Curso de Direito Administrativo”, p. 277 e ss., LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, *in* “Curso de Direito Administrativo”, p. 361 e ss., e DIÓGENES GASPARINI, *in* “Direito Administrativo”, p. 41 e ss.

Vale, ainda, comentar que, desde a edição da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, os militares passaram a constituir, formalmente, categoria à parte.

Ou seja, os diversos agentes públicos não são iguais. Têm eles posição hierárquica distinta e submetem-se a normas diversas.

Ora, assim como não se deve, em nome do princípio da isonomia, tratar os iguais desigualmente, atinge-se esse mesmo princípio ao tratar desiguais igualmente.

Desta forma, não nos parece aconselhável o acolhimento da presente proposição, por vício de inconstitucionalidade e de injuridicidade.

III – VOTO

Do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 77, de 2006.

Sala da Comissão, 18 de junho de 2009

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador NEUTO DE CONTO, Relator *ad hoc*