

PARECER nº. , de 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o **Projeto de Lei do Senado nº. 54, de 2012**, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera o art. 5º da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para estabelecer novas condições para a posse em cargo público de provimento efetivo ou em comissão.*

RELATOR: Senador **EDUARDO LOPES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº. 54, de 2012, de autoria da ilustre **Senadora VANESSA GRAZZIOTIN**, altera a Lei nº. 8.112, de 1990, para estabelecer novas condições para a posse em cargo público de provimento efetivo ou em comissão.

O projeto passa a exigir plena idoneidade moral para investidura em cargo público de provimento efetivo, bem como em cargo em comissão ou funções de confiança. Para tanto, define as seguintes hipóteses de exclusão desse requisito, que são idênticas a algumas situações de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”:



a) condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o prazo de oito anos após o cumprimento da pena, por crime:

1- contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei de falências, o meio ambiente e a saúde pública;

2- eleitoral para o qual a lei comine pena privativa de liberdade;

3- de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda de cargo anterior ou à inabilitação para o exercício de função pública;

4- de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

5- de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

6- de redução à condição análoga à de escravo;

7- contra a vida e a dignidade sexual; e

8- praticado por organização criminosa, quadrilha ou bando (art. 5º, § 4º, I);

b) declaração de indignidade para o oficialato, ou incompatibilidade com ele, pelo prazo de 8 (oito) anos (art. 5º, § 4º, II);

c) rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, pelo prazo de 8 (oito) anos, contados da data da decisão (art. 5º, § 4º, III);

d) condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por abuso do poder econômico ou político praticado no exercício de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional federal, estadual, distrital ou municipal, em benefício próprio ou de terceiros, pelo prazo de 8 (oito) anos, contados da data da decisão (art. 5º, § 4º, IV);

e) condenação, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição (art. 5º, § 4º, V);

f) condenação à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena (art. 5º, § 4º, VI);

g) exclusão do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário (art. 5º, § 4º, VII);

h) demissão do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial:

1- pelo prazo de 5 (cinco) anos, quando o servidor se tiver valido do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, ou houver atuado, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

2- definitivamente, quando motivada por crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional, ou corrupção (art. 5º, § 4º, VIII).

Na justificação, o autor do projeto sustenta que a “Lei da Ficha Limpa” *“representou um momento histórico da reação da cidadania brasileira contra desmandos na atividade política e que é momento de estender essa reação à Administração Pública federal, cuja estrutura não está livre de servidores e outros agentes públicos dedicados a práticas ilícitas e recrimináveis”*.

O projeto submete-se à apreciação terminativa desta Comissão, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e recebeu as seguintes **emendas**, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares:

a) a Emenda nº. 1 determina a aplicação do disposto na Lei nº. 8.112, de 1990, quanto à investidura no cargo público, caso a condição de inidoneidade moral tenha sido afastada pelo órgão competente;

b) a Emenda nº. 2 prevê que o órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem os incisos I, IV, V, VI, IX e XI do § 4º do art. 5º da Lei nº. 8.112, de 1990, com redação dada pelo PLS, poderá, em caráter cautelar, suspender a condição de inidoneidade moral sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso;

c) a Emenda nº. 3 estabelece que as condições de plena idoneidade moral estabelecidas no inciso I do § 4º do art. 5º da Lei nº. 8.112, de 1990, com redação dada pelo PLS, não se aplicam aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada;

d) a Emenda nº. 4 acrescenta ao PLS hipóteses de plena inidoneidade moral, extraídas da “Lei da Ficha Limpa”, quais sejam:

1- representação contra sua pessoa julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, pelo prazo de 8 (oito) anos, contados da data da decisão;

2- renúncia por parte de detentores de mandato eletivo desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar do ato da renúncia, exceto se visar a atender à desincompatibilização com vistas à candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato;

3- responsabilização por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por parte de pessoa física ou dirigente de pessoa jurídica, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão;

4- aposentadoria compulsória de magistrado ou membro do Ministério Público que for aposentado compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenha perdido o cargo por sentença ou que tenha pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem assim quanto ao mérito da proposição, nos termos do art. 101, I e II, do RISF.

Tendo em vista a autonomia conferida pelo art. 18 da Constituição Federal, cada um dos entes federados detém capacidade de auto-organização. Dessa forma, cabe à União, por meio do Congresso Nacional, dispor sobre matéria de direito administrativo federal, nos termos do art. 48, *caput*, do referido diploma constitucional.

Cabe lembrar que o art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal, prevê a competência privativa do Presidente da República para iniciar projetos de lei que disponham sobre servidores públicos da União. Ocorre que a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou a interpretar restritivamente o referido comando constitucional, de forma a permitir a iniciativa parlamentar em projetos de lei que não tratem especificamente de servidores públicos, mas de condição para se chegar à investidura em cargo público.

Nesse sentido a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.672, Relator para o Acórdão Min. Carlos Britto, DJ de 10.11.2006, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N°. 6.663, DE 26 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **O diploma normativo em causa**, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, **não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/88). Dispõe, isto sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público.** Inconstitucionalidade formal não configurada. Noutro giro, não ofende a Carta Magna a utilização do salário mínimo como critério de aferição do nível de pobreza dos aspirantes às carreiras públicas, para fins de concessão do benefício de que trata a Lei capixaba nº. 6.663/01. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. **(grifamos)**

Na oportunidade, consignou aquela Corte que é constitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre condição a preencher para se tornar servidor público. Portanto, o presente projeto de lei, que também trata de matéria assemelhada, qual seja, condições para se ingressar no serviço público, não apresenta inconstitucionalidade formal. O referido entendimento também foi confirmado no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 396.468, Relator Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 19.6.2012.

O projeto tampouco apresenta inconstitucionalidade material, uma vez que não viola o princípio da presunção de inocência. Da mesma forma, como o Supremo Tribunal Federal entendeu que o referido princípio deveria ser relativizado no âmbito eleitoral em benefício da proteção do público e da coletividade, e considerou a “Lei da Ficha Limpa” compatível com a Constituição, a presunção da inocência também deve ser relativizada no âmbito administrativo em prol do interesse público e da probidade na Administração Pública.

Quanto à juridicidade, o projeto não viola as normas e princípios do ordenamento jurídico vigente. Além disso, a matéria inova o ordenamento jurídico pelo meio adequado, qual seja, projeto de lei ordinária. O projeto segue os comandos regimentais e foi elaborado com adequada técnica legislativa.

No que tange ao mérito, entendemos que o projeto deve ser aprovado. Primeiramente, a nosso ver, os mesmos fundamentos que justificam a incapacidade para ocupar cargo público eletivo devem ser aplicados aos candidatos ao ingresso no serviço público. Afinal, servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, em comissão ou função de confiança agem em nome do Estado e sua conduta deve, indiscutivelmente, pautar-se por princípios como a impessoalidade, moralidade, ética e lealdade à instituição a que servir.

Portanto, o trato da coisa pública deve ser conduzido por profissionais isentos de qualquer mácula em sua vida pregressa resultante de condenação ou punição em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado.

Reforça esse entendimento a posição do renomado jurista Dalmo Dallari, que ao comentar a iniciativa dos vereadores de São Paulo de adotar a “ficha limpa” para servidores daquele município, em artigo publicado em 24 de fevereiro de 2012, no Jornal do Brasil, intitulado “*Servidor Ficha Limpa*”, sustentou que a medida “*contribuirá para reduzir o espaço daqueles que, desprovidos de consciência ética, procuram ocupar uma posição na administração pública para a consecução de objetivos contrários à moralidade pública*”. Do mesmo modo, Jorge Hage Sobrinho, Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, defendeu, em entrevista à TV Folha, a adoção dos critérios da “Lei da Ficha Limpa” na nomeação de servidores condenados pela Justiça para se garantir a ética na Administração Pública.

Portanto, a medida será fundamental para se assegurar a moralidade na Administração Pública Federal, bem como para resgatar a boa imagem e a valorização das instituições públicas por parte da sociedade, em tempos em que se tem constatado tantas situações em que o bem público tem servido aos interesses privados.

Cabe lembrar que foi aprovada nesta Casa a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 6, de 2012, cujo objetivo é vedar a nomeação para cargo efetivo ou em comissão, bem como para função de confiança, pessoa que esteja em situação de inelegibilidade prevista em lei em razão de punição ou condenação de qualquer natureza.

Não obstante, consideramos que o PLS nº. 54, de 2012, não se enquadra no inciso II do art. 334 do Regimento Interno, que trata da prejudicialidade em virtude de prejulgamento da matéria em outra deliberação, tendo em vista que se trata de espécies distintas de proposição legislativa, quais sejam, PEC e PLS, e a aprovação do PLS tende a ser mais célere, já que seu rito é abreviado em relação ao da PEC.

Ademais, o PLS nos parece mais prudente e consonante com as normas de organização do ordenamento jurídico. Afinal, enquanto o PLS elenca as situações que inabilitam o candidato a se inscrever em concurso público, a PEC se refere a normas constantes de lei complementar que trate de inelegibilidades, tornando o regramento sobre concursos públicos estabelecido na Constituição Federal suscetível a eventuais alterações na lei de inelegibilidades.

No que se refere às emendas, verificamos que essas proposições pretendem resgatar na integridade os critérios utilizados pela Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010, para determinar a elegibilidade. Não verificamos óbices à inserção dos respectivos textos no PLS.

Merecem reparos, contudo, as Emendas nº.s 2 e 3.

A Emenda nº. 2 admite a suspensão cautelar de condição de inidoneidade moral pelo órgão colegiado do tribunal ao qual couber recurso da decisão no caso de responsabilização apenas por doação eleitoral ilegal. Além dessa ressalva não constar da Lei Complementar nº. 135, de 2010, tal exclusividade é contrária ao *princípio da generalidade* que deve nortear o processo legislativo, razão pela qual retiramos tal previsão do PLS nº. 54, de 2012. Já a Emenda nº. 3 necessita alteração de sua redação, uma vez que não devem ser aplicadas aos crimes culposos e de menor potencial ofensivo as hipótese de exclusão da plena idoneidade moral.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº. 54, de 2012, e, no mérito, por sua aprovação, com as emendas oferecidas, na forma do seguinte substitutivo:

SF/13090.05928-06

EMENDA nº. – CCJ (SUBSTITUTIVO)
(ao PROJETO DE LEI DO SENADO nº. 54, DE 2012)

Altera o art. 5º da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para estabelecer novas condições para a posse em cargo público de provimento efetivo ou em comissão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º.....
.....

VII – plena idoneidade moral, na forma dos §§ 4º a 9º deste artigo.

.....
§ 4º A plena idoneidade moral, exigível para a investidura em cargo público de provimento efetivo, exclui:

I – os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, por crime:

a) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

b) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

- c)** contra o meio ambiente e a saúde pública;
 - d)** eleitoral, para o qual a lei comine pena privativa de liberdade;
 - e)** de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda de cargo anterior ou à inabilitação para o exercício de função pública;
 - f)** de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
 - g)** de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
 - h)** de redução à condição análoga à de escravo;
 - i)** contra a vida e a dignidade sexual; e
 - j)** praticado por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- II** - os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- III** - os ordenadores de despesa que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, pelo prazo de 8 (oito) anos, contados da data da decisão;

IV - os ex-detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional federal, estadual, distrital ou municipal, que beneficiaram a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelo prazo de 8 (oito) anos, contados da data da decisão;

V - os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

VI - os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

VII - os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

VIII - os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, na forma do art. 137 desta Lei;

IX- os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, pelo prazo de 8 (oito) anos, contados da data da decisão;

X- os ex-detentores de mandatos eletivos que tenham renunciado a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar do ato da renúncia;

XI- a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão;

XII- os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

§ 5º As hipóteses de exclusão de plena idoneidade moral estabelecidas no inciso I do § 4º não se aplicam aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

§ 6º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas à candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a condição de inidoneidade moral prevista no inciso X do § 4º, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei.

§ 7º Afastada pelo órgão competente a condição de inidoneidade moral prevista no § 4º, aplicar-se-á, quanto à investidura no cargo público, o disposto nesta Lei.

§ 8º O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem os incisos I, IV, V, VI e IX do § 4º poderá, em caráter cautelar, suspender a condição de inidoneidade moral sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

§ 9º As condições de plena idoneidade moral estabelecidas no § 4º deste artigo aplicam-se integralmente:

I - ao provimento de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração;

II – ao provimento de funções de confiança.” **(NR)**

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

