



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 42, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1107, de 2023, do Senador Weverton, que Dispõe sobre a indenização pecuniária por tempo de serviço aos servidores comissionados do Poder Legislativo Federal e órgão auxiliar.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senador Jorge Kajuru

22 de maio de 2024





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1107, de 2023, do Senador Weverton, que *dispõe sobre a indenização pecuniária por tempo de serviço aos servidores comissionados do Poder Legislativo Federal e órgão auxiliar.*

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei nº 1.107, de 2023, do Senador Weverton, que *dispõe sobre a indenização pecuniária por tempo de serviço aos servidores comissionados do Poder Legislativo Federal e órgão auxiliar.*

O art. 1º do projeto prevê a concessão de indenização pecuniária ao servidor exclusivamente comissionado da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Tribunal de Contas da União (TCU) em razão de sua exoneração.

O valor será de meia remuneração bruta para cada doze meses de serviço nos órgãos citados, até o limite de quinze remunerações. Para tal fim, considerar-se-á a fração igual ou superior a quinze dias como um mês de atividade. A indenização será devida em até dez dias da data da exoneração.

Para o cálculo da indenização, não serão computados os períodos de serviço em órgãos diversos dos acima mencionados nem a soma de períodos descontínuos de serviço no mesmo órgão.

Não haverá pagamento da indenização em caso de exoneração fruto de aplicação de penalidade funcional. Porém, a indenização será devida se as circunstâncias indicarem que a exoneração de ofício ocorreu para evitar o pagamento da indenização.

Em caso de morte do servidor, a indenização será devida ao pensionista e será paga em até dez dias da data de falecimento.

O art. 2º dispõe que o servidor exclusivamente comissionado da Câmara, do Senado ou do TCU terá direito, antes de sua exoneração de ofício, ao aviso prévio de que trata a Lei nº 12.506, de 11 de outubro de 2011, e os arts. 487 a 491 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Por fim, o art. 3º prevê a entrada em vigor da matéria na data de publicação da futura lei.

O autor justifica que o projeto visa a preencher uma lacuna que perpetua a injustiça para os servidores públicos comissionados, que não possuem segurança jurídica, uma vez que seu regime jurídico é reconhecidamente precário e instável, mesmo quando comparado com o regime dos trabalhadores celetistas, que possuem, por exemplo, aviso prévio, seguro-desemprego e FGTS.

A matéria tramitará inicialmente por esta CCJ e depois irá à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde receberá decisão terminativa.

Foram apresentadas perante esta CCJ três emendas pelo Senador Carlos Portinho (Emendas nºs 1, 2 e 3 – CCJ).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I e inciso II, alínea “f”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e o mérito da presente matéria. Por oportuno, analisaremos também a técnica legislativa do projeto.

No tocante à **constitucionalidade**, temos que o tema é relativo a remuneração de servidores do Poder Legislativo e do TCU, matéria de iniciativa privativa, para seus respectivos servidores, das Casas do Congresso Nacional e do mencionado Tribunal, nos termos do art. 51, inciso IV; do art. 52, inciso XIII; e do art. 73, *caput*, parte final, combinado com o art. 96, inciso II, alínea “b”, todos da Constituição Federal (CF).

Não há, assim, que se falar em iniciativa privativa do Presidente da República, conforme o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da CF, sob o argumento de que se trataria de tema afeto ao regime jurídico de servidores públicos. Isso só aconteceria se o projeto se destinasse a regular o tema para todos os servidores comissionados da União, englobando todos os Poderes e Órgãos Independentes, o que não é o caso.

Por outro lado, embora o art. 37, inciso II, parte final, da CF preveja que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, isso não é impeditivo a que a lei formal preveja, em caso de exoneração imotivada, mecanismos de proteção para o comissionado exonerado. A própria Carta Magna consagra, em seu art. 1º, os fundamentos da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, bem como, no art. 3º, os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade justa, de erradicação da pobreza e de promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação. E o art. 6º da CF prevê o trabalho e a segurança como direitos sociais de todas as pessoas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) também já reconheceu a extensão de certos direitos trabalhistas aos servidores públicos, ainda que não expressamente mencionados no art. 39, § 3º, da CF, que elenca os direitos trabalhistas aplicáveis aos servidores. É o caso da estabilidade provisória da trabalhadora gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, prevista no art. 10, II, *b*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Decidiu o Supremo, no Tema de Repercussão Geral nº 542, relacionado ao Recurso Extraordinário (RE) nº 842.844, que a trabalhadora gestante tem direito à estabilidade provisória independentemente do regime jurídico, contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado. Afirmou o STF na ocasião que o direito à dignidade humana é direito fundamental de salutar importância e que sobrepuja outros interesses ou direitos.

Além disso, outros direitos também não relacionados no art. 39, § 3º, da CF têm sido estendidos por lei aos servidores, sem que isso gere inconstitucionalidade, a exemplo do adicional de atividades penosas, insalubres ou perigosas¹ e da assistência gratuita aos filhos e dependentes em creches e pré-escolas². A relação de direitos expressos na Lei Maior representaria, assim,

¹ Art. 7º, XXIII, da CF e arts. 68 a 72 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal).

² Art. 7º, XXV, da CF e Decreto nº 977, de 10 de novembro de 1993, que regulamenta o art. 54, IV, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

um mínimo existencial, sem exclusão de outros que a lei estabeleça em homenagem à dignidade do trabalhador.

No tocante à **juridicidade**, a proposição observa os requisitos de inovação do ordenamento jurídico, generalidade, abstração e imperatividade e harmoniza-se com os princípios gerais de Direito, bem como com a organicidade do sistema jurídico, sendo veiculada em norma autônoma, tendo em vista que ainda não existe diploma legislativo sobre o assunto em tela.

Em relação à **regimentalidade**, a matéria atende aos comandos do Regimento Interno desta Casa, tramitando pelas Comissões competentes e segundo as regras regimentais do processo legislativo.

Sobre a **técnica legislativa**, o projeto observa as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, sendo necessário apenas um pequeno ajuste de redação, conforme emenda indicada adiante.

Quanto à **adequação orçamentária e financeira**, embora seja matéria própria da CAE, que analisará mais detidamente o ponto, não podemos deixar de ressaltar que sua apresentação atende ao comando constitucional do art. 113 do ADCT. Nesse sentido, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf) apresentou a este Relator, por meio da Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 0027, de 19 de abril de 2024, uma estimativa bastante precisa, com base na média histórica de exonerações dos últimos anos e no valor médio das remunerações dos cargos comissionados. Segundo a Consultoria, o impacto do projeto, englobando apenas o Senado, será de cerca de R\$ 19 milhões em 2024, R\$ 20 milhões em 2025 e, novamente, R\$ 20 milhões em 2026.

Por fim, no **mérito**, a matéria merece aprovação. Hoje o servidor exclusivamente comissionado não possui proteção em caso de exoneração de ofício, feita a juízo da autoridade competente. Não são raros os casos de servidores que são comunicados com pouquíssima antecedência de sua exoneração, às vezes no próprio dia em que serão exonerados. Também é bem conhecida a anedota do servidor comissionado que veio trabalhar em determinado dia e descobriu que sua baia já estava ocupada porque ele havia sido exonerado no dia anterior e ninguém havia lhe avisado. O pior é que não se trata de mera anedota.

No caso em análise, o direito ao aviso prévio para o servidor exclusivamente comissionado é medida que consagra a dignidade da pessoa humana, evitando a infeliz ocorrência narrada acima. Do mesmo modo, o pagamento de indenização pecuniária serve para que o servidor possa fazer

frente à nova situação, enquanto não for realocado, de forma semelhante à do seguro-desemprego, pago aos trabalhadores da iniciativa privada.

Não obstante, entendemos ser cabível uma **emenda** à proposição para sanar uma provável inconstitucionalidade que pode vir a ser arguida no futuro. Tendo em vista que o projeto é de autoria de Senador, mas versa sobre remuneração de servidores das duas Casas do Congresso Nacional e do TCU, parece-nos que a iniciativa privativa de cada um desses órgãos deve ser observada, no tocante à remuneração dos seus respectivos servidores, conforme os dispositivos constitucionais anteriormente mencionados. Assim, para sanar a questão, propomos que a presente matéria verse apenas sobre os servidores do Senado Federal, o que, naturalmente, não impedirá que a Câmara dos Deputados e o TCU apresentem, oportunamente, seus respectivos projetos de lei sobre a mesma temática, para seus respectivos servidores comissionados.

Além disso, entendemos pertinente também uma pequena **emenda** quanto ao valor da indenização prevista ao servidor exonerado. O § 2º do art. 1º dispõe que o valor da indenização será de meia remuneração bruta para cada período de 12 meses de serviço do comissionado exonerado. Pensamos que uma medida de maior justiça é estabelecer essa indenização em uma remuneração bruta para cada período de 12 meses. Frise-se que a mencionada Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro produzida pela Conorf, a pedido deste Relator, já contempla essa alteração, de modo que os dados financeiros acima apresentados estão atualizados.

Finalmente, é preciso duas singelas **emendas de redação**, uma no § 2º do art. 1º para deixar claro que o valor da indenização terá por base a remuneração mensal bruta do mês em que ocorrer a exoneração; e outra para que os parágrafos do art. 1º sejam terminados por ponto final, e não por ponto e vírgula, conforme prevê o art. 15, inciso VIII, do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 1998, no âmbito do Poder Executivo, cujas regras costumam ser adotadas também por esta Casa.

Quanto à Emenda nº 1 – CCJ, apresentada pelo Senador Carlos Portinho, entendemos que deve ser rejeitada. A princípio, consideramos que a emenda não é conveniente e oportuna e não está apta a integrar de forma harmônica e coesa o projeto de lei que se pretende aprovar, neste momento. Entendemos que uma melhor análise da emenda, especialmente quanto ao seu aspecto financeiro e orçamentário, poderá ser feita adequadamente pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Por outro lado, quanto às Emendas nºs 2 e 3 – CCJ, também apresentadas pelo Senador Carlos Portinho, entendemos que merecem

aprovação. A Emenda nº 2 é meritória, pois visa evitar fraude e abuso de direito, na situação em que o ocupante de cargo em comissão é exonerado para receber a indenização e logo em seguida readmitido no cargo. A Emenda nº 3 também é pertinente e justa, pois confere maior segurança e estabilidade aos servidores ao estabelecer, sem ferir a legislação trabalhista, um instituto semelhante ao aviso prévio (“notificação prévia”), mas que com ele não se confunde.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.107, de 2023, e, no mérito, pela sua aprovação, com as Emendas nºs 2 e 3 – CCJ e com as emendas a seguir, rejeitada a Emenda nº 1 – CCJ.

EMENDA Nº 4 – CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa, ao *caput* e aos §§ 2º e 5º do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.107, de 2023:

“Dispõe sobre a indenização pecuniária por tempo de serviço aos servidores comissionados do Senado Federal.”

“**Art. 1º** Será concedida uma indenização pecuniária ao servidor público ocupante exclusivamente de cargo em comissão do Senado Federal.

.....

§ 2º O valor da indenização será equivalente a uma remuneração bruta do mês em que ocorrer a exoneração por cada período de 12 meses de serviço no Senado Federal.

.....

§ 5º São vedados:

I – a soma de períodos descontínuos de serviço no Senado Federal para o fim de aumento do valor da indenização;

II – a soma de períodos de serviço fora do Senado Federal para fins de pagamento da indenização;

III – o pagamento da indenização em caso de exoneração fruto de aplicação de penalidades decorrentes do exercício da atividade.

.....”

EMENDA Nº 5 – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no final dos parágrafos do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.107, de 2023, o ponto e vírgula pelo ponto final.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****14ª, Ordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTES	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. ALAN RICK	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	3. MARCIO BITTAR	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	4. GIORDANO	
RENAN CALHEIROS		5. EFRAIM FILHO	PRESENTE
JADER BARBALHO	PRESENTE	6. IZALCI LUCAS	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. MARCELO CASTRO	PRESENTE
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. CID GOMES	
WEVERTON	PRESENTE	9. CARLOS VIANA	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. JAYME CAMPOS	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)			
TITULARES		SUPLENTES	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. IRAJÁ	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	
LUCAS BARRETO		5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. JAQUES WAGNER	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
PAULO PAIM	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTES	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. JORGE SEIF	
MARCOS ROGÉRIO		4. EDUARDO GOMES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTES	
CIRO NOGUEIRA		1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes

WILDER MORAIS
SÉRGIO PETECÃO
IVETE DA SILVEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1107/2023)

NA 14ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, DURANTE A DISCUSSÃO DA MATÉRIA, O SENADOR JORGE KAJURU ACATA AS EMENDAS N°S 2 E 3 E REJEITA A EMENDA N° 1.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS N°S 2-CCJ A 5-CCJ E CONTRÁRIO À EMENDA N° 1.

22 de maio de 2024

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania