

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.258, de 2022 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 92, de 2000), que *dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos*.

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.258, de 2022 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 92, de 2000), que *dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos*.

O Projeto é constituído por treze artigos e sete capítulos.

O Capítulo I trata das “Disposições Preliminares” e engloba os arts. 1º e 2º. Seu art. 1º define o objeto da proposição, qual seja: estabelecer normas gerais sobre concurso público para provimento de cargos e empregos, de forma a assegurar a aplicação dos princípios da administração pública e o disposto no inciso II do *caput* do art. 37 da Constituição Federal (CF).

O § 1º desse dispositivo determina que os concursos públicos serão regidos pela lei decorrente da aprovação do PL, pelas leis e regulamentos específicos – no que forem com ela compatíveis –, e pelos respectivos editais. O § 2º do art. 1º estipula que a lei se aplicará subsidiariamente aos concursos para ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União (AGU) e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, enquanto o § 3º determina que ela não se aplicará aos concursos públicos para ingresso:

a) na magistratura;

- b) no Ministério Público;
- c) nas empresas públicas e das sociedades de economia mista que não recebam recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral;
- d) nas empresas públicas e das sociedades de economia mista que não recebam recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

O § 4º do art. 1º, por sua vez, faculta a aplicação total ou parcial da lei decorrente da aprovação do projeto, desde que previsto no ato que autorizar sua abertura, aos concursos previstos no § 3º, bem como aos processos relativos à contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição Federal – CF), à contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (art. 198, § 4º, da CF), à admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros (art. 207, § 1º, da CF) e a outros não sujeitos ao inciso II do *caput* do art. 37 da CF.

O art. 2º estabelece que o concurso público tem por objetivo a seleção isonômica de candidatos, por meio da avaliação dos conhecimentos, das habilidades e, nos casos em que couber, das competências necessários ao desempenho com eficiência das atribuições do cargo ou emprego público. O concurso compreenderá, no mínimo, a avaliação por provas ou provas e títulos, facultada a realização de curso ou programa de formação, desde que justificada ante a natureza das atribuições do cargo e com previsão no edital (§ 2º).

O Capítulo II trata da autorização para a abertura de concurso público e é constituído pelo art. 3º da proposição. Este determina que a autorização para a abertura de concurso público deverá ser expressamente motivada com, no mínimo, (i) a evolução do quadro de pessoal nos últimos cinco anos e estimativa das necessidades futuras em face das metas de desempenho institucional para os próximos cinco anos; (ii) a denominação e quantidade dos postos a prover, com descrição de suas atribuições; (iii) a inexistência de concurso público anterior válido para os mesmos postos, com candidato aprovado e não nomeado; (iv) a adequação do provimento dos postos, em face das necessidades e possibilidades de toda a administração pública; e (v) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício previsto para o provimento e nos dois exercícios seguintes, bem como sua

adequação à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Caso haja concurso público anterior válido, com candidato aprovado e não nomeado, para os mesmos postos, autoriza-se a abertura excepcional de novo certame mediante demonstração de insuficiência da quantidade de candidatos aprovados e não nomeados diante das necessidades da administração pública (art. 3º, parágrafo único).

O Capítulo III trata do planejamento do concurso público e é constituído pelos arts. 4º a 6º.

O art. 4º determina que o planejamento e a execução do concurso público poderão, por ato da autoridade competente para autorizar sua abertura, ser atribuídos a (i) comissão organizadora interna ou (ii) órgão ou entidade pública pertencente ao mesmo ente federativo ou, excepcionalmente, a ente diverso, que seja especializado na seleção, na capacitação ou na avaliação de servidores ou empregados públicos.

O art. 5º estipula que a comissão organizadora será composta por número ímpar de membros, ocupantes de cargo ou emprego público, dos quais um será seu presidente, e decidirá por maioria absoluta. Dentre seus membros, um deverá ser da área de recursos humanos, enquanto os demais deverão exercer atividades de complexidade igual ou superior às dos postos a prover (§ 1º). É vedada a participação na comissão de quem tenha vínculo com entidades direcionadas à preparação para concursos públicos ou à sua execução (§ 2º) e cujo cônjuge, companheiro, parente, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau se inscreva como candidato no concurso público. As reuniões da comissão deverão ser registradas em ata (§ 4º).

Nos termos do art. 6º, compete à comissão organizadora planejar todas as etapas do concurso público, identificar os conhecimentos, habilidades e competências necessárias para o exercício dos postos a prover, decidir sobre os tipos de provas e executar todas as fases ou etapas do concurso. A execução, contudo, poderá ser atribuída a instituição especializada, por decisão da comissão organizadora (§ 1º).

O Capítulo IV trata da “Execução do Concurso Público” e é constituído pelos arts. 7º e 8º.

As regras relativas ao edital são disciplinadas no art. 7º, que define seu conteúdo mínimo, a exemplo (i) da denominação e da quantidade dos postos a prover; (ii) dos procedimentos e do valor da taxa de inscrição; (iii) das etapas do concurso público; (iv) dos tipos de prova e dos critérios de avaliação; (v) dos critérios de classificação, de desempate e de aprovação no concurso público; (vi) dos percentuais mínimos e máximos de vagas destinadas a pessoas com deficiência ou que se enquadrem nas hipóteses legais de ações afirmativas e de reparação histórica, com indicação dos procedimentos para comprovação; (vii) da forma e do prazo para a interposição de recursos; e (viii) do prazo de validade do concurso e da possibilidade de prorrogação.

O art. 8º estipula que o concurso poderá ser realizado total ou parcialmente a distância, de forma *on-line* ou por plataforma eletrônica com acesso individual seguro e em ambiente controlado, desde que garantida a igualdade de acesso às ferramentas e dispositivos do ambiente virtual. A eficácia desse dispositivo, contudo, é condicionada à regulamentação, que poderá ser geral para o ente da Federação, ou específica de cada órgão ou entidade, com consulta pública prévia obrigatória, observados os padrões de segurança da informação previstos em lei.

O Capítulo V trata da avaliação por provas ou provas e títulos e é constituído pelos arts. 9º e 10.

O art. 9º determina que as provas do concurso público deverão avaliar os conhecimentos, habilidades e, quando for o caso, competências necessárias ao desempenho, de modo combinado ou distribuído por diferentes etapas. As provas poderão ser classificatórias, eliminatórias, ou classificatórias e eliminatórias, independentemente do seu tipo ou dos critérios de avaliação (§ 1º).

A avaliação de conhecimentos será realizada mediante provas escritas, objetivas ou dissertativas, e provas orais, que cubram conteúdos gerais ou específicos; a avaliação de habilidades consistirá na elaboração de documentos e simulação de tarefas próprias do posto, bem como testes físicos compatíveis com suas atividades; por fim, a avaliação de competências englobará avaliação psicológica, exame de higidez mental ou teste psicotécnico, conduzido por profissional habilitado nos termos da regulamentação específica (§ 2º). O edital deverá indicar, de modo claro para cada tipo de prova, se a avaliação será de conhecimentos, habilidades ou competências, facultada a combinação de tais avaliações em uma mesma prova ou etapa (§ 3º).

A avaliação por títulos é objeto do art. 10, que estipula que ela terá por base os conhecimentos, habilidades e competências necessários ao desempenho e terá caráter classificatório.

O Capítulo VI trata do programa ou curso de formação e é constituído pelo art. 11, que determina que sua realização é facultativa, ressalvada disposição diversa em lei específica. O curso ou programa de formação poderá ser de caráter eliminatório, classificatório, ou eliminatório e classificatório, introduzirá os candidatos às atividades do órgão ou ente e avaliará seu desempenho na execução de atribuições ligadas ao posto (§ 1º).

Por fim, o Capítulo VII trata das disposições finais, sendo integrado pelos art. 12 e 13.

O art. 12 determina que a decisão controladora ou judicial que, com base em valores jurídicos abstratos, impugnar tipo de prova ou critério de avaliação previsto no edital do concurso público deverá considerar as consequências práticas da medida, especialmente em função dos conhecimentos, habilidades e competências necessários ao desempenho das atribuições do cargo ou emprego, nos termos do *caput* do art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

O art. 13, por fim, estabelece a entrada em vigor da lei no dia 1º de janeiro do quarto ano após sua publicação oficial, podendo sua aplicação ser antecipada pelo ato que autorizar a abertura de cada concurso público. Estipula-se que a lei não se aplicará aos concursos públicos cuja abertura tenha sido autorizada por ato editado antes de sua entrada em vigor (§ 1º), bem como que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar por editar normas próprias, alternativamente à observância das normas da lei (§ 2º).

A matéria foi encaminhada, em 28 de março de 2023, a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PL nº 2.258, de 2022, além de seu mérito,

em consonância com o disposto no art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Compete à União, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal (CF), legislar sobre a investidura em cargo ou emprego público federal, cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, *caput*, da CF). Lei que regulam concursos públicos não se submetem à reserva de iniciativa conferida ao Presidente da República pelo art. 61, § 1º, da Carta Magna, de forma que a iniciativa parlamentar possui amparo constitucional.

Nesse sentido, registramos o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.568:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 66/95, EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – **DIPLOMA LEGISLATIVO, RESULTANTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VEICULADOR DE ISENÇÃO REFERENTE À TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS – TEMA QUE TRADUZ ASPECTO DO CONCURSO PÚBLICO, QUE DIZ RESPEITO, TÃO SOMENTE, À ESFERA JURÍDICA DOS PRÓPRIOS CANDIDATOS, SEM QUALQUER REPERCUSSÃO NA RELAÇÃO FUNCIONAL ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES** – MATÉRIA QUE, POR REVELAR-SE ESTRANHA AO DOMÍNIO TEMÁTICO DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, **NÃO ESTÁ SUJEITA À CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** (CF, ART. 61, § 1º, II, “c”) – PRECEDENTES – UTILIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO CRITÉRIO PARA FIXAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DO VALOR DA TAXA DE INSCRIÇÃO E PARA DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA ISENÇÃO – ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE VEDA A VINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO PARA QUALQUER FIM (CF, ART. 7º, IV, “IN FINE”) – INOCORRÊNCIA – LEGITIMIDADE DA ADOÇÃO DO PISO SALARIAL MÍNIMO COMO CRITÉRIO DE AFERIÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICA DO CONTRIBUINTE – PRECEDENTES – REFERÊNCIA PARADIGMÁTICA EMPREGADA PARA EFEITO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO AO CONTRIBUINTE, SEM QUALQUER REFLEXO NO PREÇO DE PRODUTOS E SERVIÇOS AO CONSUMIDOR OU NO PODER DE COMPRA INERENTE AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL –

AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. (Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 24.08.2020) (grifado)

Além de formalmente constitucional, a proposição também o é materialmente, na medida em que é dever do Estado regulamentar, mediante lei formal, os critérios para investidura em cargo ou emprego público, a qual depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (art. 37, II, da CF).

No tocante à juridicidade, igualmente não há objeções ao Projeto, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

De igual modo, não vislumbramos óbices regimentais à tramitação do PL.

Quanto ao mérito, a regulamentação dos concursos públicos é uma medida que se impõe, tendo em vista uma longa série de problemas verificados nos certames seletivos para acesso a cargos públicos no País.

O concurso público é um instrumento essencial para assegurar a isonomia no acesso a cargos e empregos públicos e constitui um notável avanço da Constituição Cidadã. Contudo, transcorridos mais de 25 anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que exigiu a regulamentação da matéria mediante lei formal, este Congresso Nacional ainda não aprovou proposição com o objetivo de dispor, de forma ampla, sobre os concursos públicos.

O PL nº 2.258, de 2022, supre essa inaceitável lacuna e confere maior segurança jurídica à realização dos concursos públicos, em benefício não apenas dos candidatos, mas de toda a população destinatária dos serviços públicos.

A proposição inova ao prever regras relativas à realização à distância do concurso público, o que certamente contribuirá para a ampliação da competitividade dos certames.

O PL também inova ao prever regras sobre a autorização para a abertura de concurso público, em homenagem à responsabilidade fiscal, dentre as quais destacamos a adequação do provimento dos postos, em face das necessidades e possibilidades de toda a administração pública, e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício previsto para o provimento e nos dois exercícios seguintes.

Trata-se, assim, de proposição que aperfeiçoa o processo de seleção de servidores e empregados públicos, em benefício de toda a sociedade.

Com o objetivo de aperfeiçoar a redação do PL, acolhemos algumas sugestões apresentadas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, relativas aos arts. 2º, 6º, 7º e 11. Assim, substituímos a expressão “aspectos comportamentais” por “habilidades e competências” (inciso IV do art. 6º e inciso VI do art. 7º), a qual é mais condizente com o objetivo da proposição. Substituímos também o vocábulo “postos” – atécnico – por “cargos e empregos públicos” (inciso I do art. 7º).

Relativamente ao inciso II do § 1º do art. 2º, suprimimos a expressão “intelectual ou física”, com o objetivo de não definir ou restringir as espécies de aptidões exigidas para o exercício da função pública. Por fim, no que concerne ao § 5º do art. 11, preservamos a disposição no sentido de que a duração do programa ou curso de formação será definida em regulamento ou no edital do concurso, de forma proporcional ao necessário para atingimento de seus objetivos. Não deve ser mantida, porém, a previsão de prazos mínimo e máximo, pois compete aos órgãos e entidades do poder público definir, com liberdade, os prazos considerados necessários e suficientes para o atingimento das finalidades dos programas ou cursos de formação.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, favorável ao PL nº 2.258, de 2022, promovidas as seguintes adequações redacionais:

- no inciso II do § 1º do art. 2º, supressão da expressão “intelectual ou física”;
- no inciso III do § 1º do art. 2º, substituição do vocábulo “comportamentais” por “inter-relacionais”;

- no § 4º do art. 2º, inclusão da expressão “observadas as políticas de ações afirmativas previstas em legislação específica”

- no inciso IV do art. 6º e no inciso VI do art. 7º, substituição da expressão “aspectos comportamentais” por “habilidades e competências”;

- no inciso I do art. 7º, substituição do vocábulo “postos” por “cargos e empregos públicos”;

- no inciso XII do art. 7º, substituição da expressão “pessoas em situação especial” por “pessoas com deficiência ou em situação especial”;

- no § 5º do art. 11, supressão da expressão “observado o mínimo de 1 (um) mês e, salvo previsão diversa em lei específica, o máximo de 3 (três) meses, contados do início efetivo das atividades”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator