



Câmara Municipal de Pelotas
PARECER CONJUNTO

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS N^{os}. 1401, 1402 E 1627/09

PROJETOS DE LEI

De: Relator da Comissão de Constituição e Justiça

Para: Assessoria Jurídica Adjunta

Encaminha o Relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Pelotas, Vereador Ademar Fernandes de Ornel, os Projetos de Lei, oriundos dos Processos Administrativos n^{os}. 1401, 1402 e 1627/09, para que esta se manifeste, exclusivamente sobre as emendas contidas, visto já ter sido realizada a votação, em 1^o turno.

É importante salientar, que deixa de ser examinado qualquer aspecto de inconstitucionalidade, técnica ou forma, em razão da determinação expressa do Senhor Relator para exame apenas das emendas nestes contidas.

Relatório

O Prefeito Municipal de Pelotas, encaminhou os presentes projetos de lei a análise do Poder Legislativo, que versam sobre a contratação de servidores, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Ocorre, no entanto, que a propositura foi aprovada em 1^a discussão pelo Plenário do Poder Legislativo e, apresentadas Emendas que institucionalizam a forma de contratação dos servidores e fixa prazo para apresentação de relatório.

Dessa forma, foi nos encaminhado para análise e emissão de parecer jurídico referente á possibilidade e limitações ao poder de emendas do Legislativo, em projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

No mérito

À luz das normas insculpidas no lastro formal da vigente Constituição do País, interessa-nos, para melhor deslinde da questão avençada, um



Câmara Municipal de Pelotas

estudo preliminar sobre o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes e a iniciativa de leis.

Na órbita municipal, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara os atos daquele.

A iniciativa das leis está prevista no art. 61 da Constituição Federal e artigos 6, 62 e 79 da Lei Orgânica do Município de Pelotas.

Nessa perspectiva, permito-me ressaltar que a Constituição da República outorga ao Chefe do Poder Executivo, em caráter de exclusividade, a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica e que fixem ou aumentem a sua remuneração, organização administrativa; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública, entre outros. É o que está expresso nas alíneas do inciso II, § 1º do art. 61, da Carta Política.

Cabe ressaltar, que a Lei Orgânica do Município de Pelotas, nos incisos do art. 62, reforçou a privatividade do Chefe do Poder Executivo Municipal, para a iniciativa de leis, que disponham sobre a matéria avençada, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a Lei Fundamental da República elegeu determinados núcleos temáticos para o efeito de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, á iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais.


A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada configura vício juridicamente insanável.

Os projetos de lei sob exame permitem a contratação de servidores, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

É inquestionável, portanto, que a matéria objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa legiferante privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que disciplinam uma competência deste.

Neste diapasão, faz-se necessário delimitar-se o alcance do poder de emenda do Legislativo aos projetos de iniciativa privativa do Executivo.

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas

 2



Câmara Municipal de Pelotas

atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

A apresentação de emendas, encarada pelo Prof^o Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar"(Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995), é ato legítimo.

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito Municipal é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.



Câmara Municipal de Pelotas

Ora, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva.

Reserva-se ao Executivo a regulamentação dos interesses vinculados às matérias previstas no § 1º do art. 61 da constituição Federal, e não compete ao Legislativo mudar a fixação desses interesses.

A Lei Orgânica do Município de Pelotas, em seu art. 62 e incisos, ratificou o disposto na Constituição Federal, em relação a reserva de leis.

Os projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, não comportam emendas alterando os limites dos interesses que o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação do projeto.

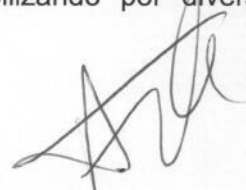
Pela posição do titular da iniciativa, cabe a ele definir o interesse administrativo; compete a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo, cumpre tão-só aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em conseqüência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Em assim agindo, o Legislativo usurpa a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afronta o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

A primeira emenda apresentada, criação de comissão especial para ingresso dos servidores, aos projetos de lei de autoria do Poder Executivo, desfiguraram e desnaturaram, a vontade do Alcaide, inviabilizando por diversos

 4



Câmara Municipal de Pelotas

motivos a sua aplicabilidade, portanto, esta maculada de inconstitucionalidade e ilegalidade, por ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, cominando com o insanável vício de iniciativa. Vejamos.

A contratação ora mencionada e titulada como emergencial, deverá ser precedida de processo seletivo público simplificado, conforme se depreende não só da Carta Magna como das constantes manifestações dos Tribunais do País.

Mas, o que seria este processo seletivo público simplificado.

“Para conferir maior celeridade nas suas atividades de seleção de pessoal, em especial na administração indireta, a administração pública brasileira criou um procedimento denominado de processo seletivo público, ao qual atribuiu características menos formais e mais céleres do que a forma convencional do concurso público previsto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal. Até agora, encontra-se muito pouco sobre o assunto na doutrina consolidada, o que dificulta o exame da matéria, no sentido de se delimitar objetivamente o conceito e alcance da expressão processo seletivo público.”

Em termos jurisprudenciais, o tema foi indiretamente suscitado no exame da questão, já de há muito superada, acerca da necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal no âmbito das entidades integrantes da administração indireta, que atuam sob o regime de direito privado (sociedade de economia mista e empresa pública).

Por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU), em decisão prolatada pelo Ministro Relator LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA no processo TC n.º 006.658/89-0, em Sessão de 15/05/1990 [29], assim se manifesta, verbis:

“As Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, mesmo aquelas que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada, não poderão realizar contratações de pessoal, inclusive daquele vinculado ao setor operacional da atividade fim, sem o prévio certame público, a menos que Emenda à Constituição venha a estabelecer expressamente essa exceção, ou autorizar a adoção, por essas empresas, de métodos simplificados de seleção de pessoal, de modo a se evitar que a delonga no provimento de determinados cargos ou empregos implique em sérios prejuízos para as entidades, com reflexos negativos na atuação do próprio Estado.”



Câmara Municipal de Pelotas

Diante desse entendimento manifestado pelo TCU, parece ficar claro que a adoção de procedimentos seletivos diversos do concurso público constitucionalmente previsto, careceria de emenda constitucional nesse sentido, autorizadora de métodos simplificados de seleção de pessoal. Todavia, vale lembrar que o atual Texto Constitucional nada dispõe a respeito, levando-nos ao fundamental questionamento acerca da constitucionalidade da realização de processos seletivos públicos, mais simplificados que os concursos públicos.

Contudo, no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o voto do Ministro PAULO BROSSARD, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 21.322-DF, datado de 03/12/92, a despeito da aludida previsão constitucional, sinalizou que aquela Corte Suprema admite diferenciação entre concurso público e seleção pública ao asseverar que **"o procedimento do concurso ou da seleção pública dos candidatos da administração pública indireta pode ser diverso da administração direta, mas não pode dele prescindir e nem deixar de ser pública"**.

O voto do Ministro Paulo Brossard parece indicar tratar-se o processo seletivo público de uma espécie do gênero concurso público, porém mais simplificado e célere, mas ainda obrigado a atender aos princípios constitucionais da publicidade, igualdade e impessoalidade norteadores dos concursos públicos.

Mais recentemente, em 12/05/04, abordando novamente a questão, agora no exame de Questão de Ordem em Ação Cautelar n.º 200-1-SP, na qual se discute se o processo seletivo público, a que se refere o art. 4º da Lei Municipal n.º 3.939/92, do Município de Jundiá, satisfaz a exigência contida no art. 37, inciso II, da Magna Carta, o Ministro-relator CARLOS AYRES BRITO assim se manifesta, fls; 6/7:

"12. No caso, a questão de fundo gira em torno de equivalência, ou não, entre os institutos do concurso público e do processo seletivo, para se saber se o art. 4º da Lei municipal n.º 3.939/92, ao referir-se ao último, estaria em consonância com a norma do art. 37, inciso II, da Magna Carta, que condiciona a investidura em cargo ou emprego público à aprovação prévia do candidato 'em concurso público de provas ou de provas e títulos'."

Contudo, o Recurso Extraordinário n.º 408.620, que apreciará o mérito da questão ainda pende de apreciação. Seu futuro acórdão poderá trazer um posicionamento definitivo da Suprema Corte acerca de um conceito objetivo de processo seletivo público e seu conseqüente emprego pela Administração Pública.

Infelizmente o presente recurso pende de decisão na gaveta do ilustre e eminente relator Carlos Britto, da Magna Corte, desde meados de 2005.



Câmara Municipal de Pelotas

Enquanto isso, diante da ausência de manifestação do STF acerca do instituto, é prudente considerá-lo como mera variação terminológica do instituto concurso público (portanto, trata-se de concurso público), ainda que possa ser caracterizado por procedimento mais célere e simplificado, desde que isso não signifique qualquer violação ao mandamento constitucional insculpido no art. 37, inc. II, da Constituição Federal. A nosso sentir, o estabelecimento de conceito de processo seletivo público que seja dissonante das características do de concurso público estabelecido constitucionalmente, implicaria necessária emenda constitucional, como referido na decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), datada de 15/05/1990, no processo TC n.º 006.658/89-0, acima mencionado.

Portanto, que o legislador imponha a prestação de provas ou provas e títulos é perfeitamente legítimo, ao contrário do ora apresentado, que expõe o Chefe do Poder Executivo, ao mando e desmando de pessoas estranhas ao seu intento administrativo, qual seja, representantes do SIMP e do Conselho Municipal de Saúde.

Trata-se aqui de uma interferência direta da organização administrativa do Poder Executivo, a quem cabe a organização e administração de seus contratados.

Com relação a segunda emenda, envio de relatório de inscritos e selecionados para contratação em prazo determinado, refere-se especificamente a uma das atividades fim do Poder Legislativo, qual seja, sua competência de fiscalização.

Esta competência, prevista no artigo 78, inciso XIX, da Lei Orgânica Municipal, que reprisa a Constituição Federal, não encontra qualquer óbice, podendo estar expressa no corpo mandamental, o que para alguns parece preciosismo, mas um preciosismo permitido.

Se ao detentor de mandato legislativo municipal cabe o direito de fiscalizar, estranho ao Alcaide a preocupação de não dar publicidade aos seus atos, atos estes que estão diretamente vinculados ao preceito constitucional.

Portanto, com relação a esta segunda emenda, é perfeitamente viável a continuação de sua análise pelo Plenário do Poder Legislativo.

Conclusões

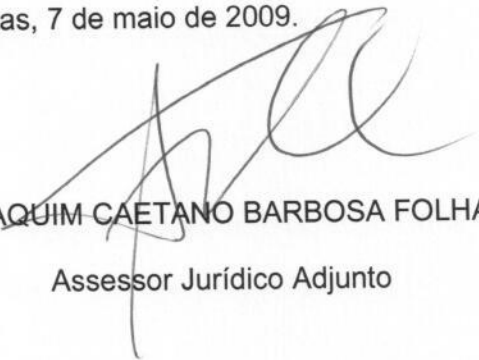
Assim, entende esta Assessoria Jurídica Adjunta, que a emenda que se refere a criação de comissão especial para ingresso de servidores temporários, não preenche os requisitos formais e está em desacordo com a técnica legislativa, ao contrário da segunda emenda, que referenda o poder fiscalizatório do legislativo e está de acordo com a técnica legislativa.

s.m.j.



Câmara Municipal de Pelotas
É o parecer.

Pelotas, 7 de maio de 2009.



JOAQUIM CAETANO BARBOSA FOLHA

Assessor Jurídico Adjunto