



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 32/2018-PG

Novo Hamburgo-RS, 26 de março de 2018.

A Sua Senhoria o Senhor
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Câmara Municipal de Novo Hamburgo
NOVO HAMBURGO-RS

Senhor Presidente:

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei n.º 01/2018, de autoria do Vereador Enfermeiro Vilmar, cujo objeto consiste em *vedar a nomeação para cargos de comissão, a contratação para prestação de serviços e a participação em licitações das pessoas que incidam nas hipóteses nele previstas*.

É o relatório.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Inicialmente, devemos notar que aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, logicamente nisso estando incluídos os assuntos inerentes à sua organização administrativa, dentre eles o regime jurídico dos servidores públicos. Assim, o objeto da proposição reveste-se de *constitucionalidade formal subjetiva* no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa (o município). Resta, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, inerente à *constitucionalidade formal objetiva*.

Nesse sentido, estabelece a Constituição:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional,



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, **seu regime jurídico, provimento de cargos**, estabilidade e aposentadoria; (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 18/1998)

Analisando o projeto de lei, é possível depreender inconstitucionalidade formal objetiva. É que a Constituição da República Federativa do Brasil, aplicada por simetria aos municípios quanto à disciplina do processo legislativo, é categórica ao cometer ao Chefe do Poder Executivo a deflagração do processo legislativo em matéria atinente ao provimento dos cargos do serviço público.

Nesse sentido, é a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 1º e 2º da Lei nº 6.697 do Estado do Rio Grande do Norte. Permanência no cargo de servidores contratados por prazo determinado e sem a realização de certame público. Vício de iniciativa. Violação do princípio do concurso público (art. 37, II, CF/88). Ação julgada procedente. 1. Os arts. 1º e 2º da Lei nº 6.697 do Estado do Rio Grande do Norte asseguraram a permanência dos servidores da Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte admitidos em caráter temporário entre o período de 8 de janeiro de 1987 a 17 de junho de 1993 sem a prévia aprovação em concurso público, tornando ainda sem efeitos os atos de direção da universidade que, de qualquer forma, importassem em exclusão desses servidores do quadro de pessoal. 2. **A proposição legislativa decorreu de iniciativa parlamentar, tendo sido usurpada a prerrogativa conferida constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo quanto às matérias afetas ao regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, § 1º, inciso II, alíneas c, da CF/88). Precedentes.** 3. Ofensa, ainda, ao princípio do concurso público (art. 37, II, CF/88), haja vista a estabilização de servidores contratados apenas temporariamente. O art. 19 do ADCT concedeu estabilidade excepcional somente aos servidores que, ao tempo da promulgação do texto, estavam em exercício há mais de cinco anos. Precedentes. 4. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para dar efeitos prospectivos à decisão, de modo a somente produzir efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, a nomeação e a posse de novos servidores, evitando-se, assim, prejuízo à prestação do serviço público de ensino superior na Universidade Regional do Rio Grande do Norte (URRN). Ademais, de forma semelhante ao que realizado por esta Corte na ADI nº 4.876/MG, ficam ressalvados dos efeitos desta decisão os servidores que já estejam aposentados e aqueles que, até a data de publicação da ata deste julgamento, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria, exclusivamente para efeitos de aposentadoria. 5. Ação direta julgada



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

procedente.¹

As hipóteses de iniciativa reservada do processo legislativo, por constituírem exceção à regra (a iniciativa do Poder Legislativo), devem ser interpretadas restritivamente. Isso decorre da necessidade de derivar, como já entendeu a jurisprudência, de norma constitucional explícita e inequívoca, sob pena de grave subversão da ordem constitucional vigente. Vejamos:

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

– A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

– **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.**

– O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.²

Quanto ao aspecto material, também vislumbram-se antijuridicidades na proposição, decorrente da competência privativa da União para a *instituição de normas gerais para licitações e contratações*. Vejamos.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998)

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998)

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da

1 ADI n.º 1.241, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 22-9-2016.

2 ADI-MC n.º 724, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7-5-1992.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Conforme explícito no dispositivo constitucional, somente a União pode instituir normas gerais de licitação e contratação. Os demais entes federados podem, atendendo aos seus interesses específicos, instituir justificados requisitos especiais em relação a “classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local”. Destarte, não obstante a respeitabilidade do mérito da proposição, a instituição de restrições em decorrência de condenações criminais refoge à competência detida pelo Município de Novo Hamburgo, motivo pelo qual há mister em reconhecer sua antijuridicidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme nesse sentido. Vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.³

Finalmente, impende salientar a incidência de inconstitucionalidade material decorrente da instituição de condição ao exercício de cargo de provimento em comissão insuperável pelo decurso do tempo. Essa circunstância consagra a instituição de pena de caráter

3 ADI n.º 3.735, rel. Min. Teori Zavascki, julgada em 8-9-2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

perpétuo, vedada pelo art. 5º, XLVII, “b”, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim sendo, há antijuridicidade da proposição, impendendo o sobrestamento do processo legislativo.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Vinícius Klein Bondan
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 81.535