



Subsecretaria de Apoio às Comissões Mistas
Recebido em 31/05/2012 às 15:42
Matr.: 47263

MPV 571

00683

CÂMARA DOS D

MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 571, de 25 de maio de 2012.

USO EXCLUSIVO

AUTOR: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
(PR/MG)

EMENDA Nº /2012

Suprima-se o parágrafo único do artigo 82 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

JUSTIFICATIVA

O parágrafo único em análise possui inconstitucionalidade formal e material, não havendo como aceitar sua manutenção no ordenamento jurídico pátrio.

A questão formal se vincula a vício de origem. O estabelecimento de cargos e funções – permanentes ou temporárias – é de iniciativa exclusiva da Presidência da República, nos termos do artigo 61, §1º da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;** (Redação dada à alínea pela Emenda Constitucional nº 18/98)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (NR) (Redação dada à





Emenda n.º

CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 571, de 25 de maio de 2012.

USO EXCLUSIVO

AUTOR: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
(PR/MG)

alínea pela Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, DOU 12.09.2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Alínea acrescentada pela Emenda Constitucional nº 18/98)

§ 2º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Portanto, a inserção de texto autorizando contratação para preenchimento temporário de cargos, funções ou empregos públicos estaria limitado à projeto de lei de iniciativa da Presidência da República, o que torna inconstitucional a inserção do parágrafo único do artigo 82, promovida pelo Senado Federal por iniciativa própria.

O vício formal é extremamente poderoso, pois afeta o mérito em si, considerando o necessário planejamento e fundamentação pública que tal matéria deve sofrer no encaminhamento do projeto de lei. Como toda exceção, o levantamento da exigência do concurso público há de ser entendida com reservas, as quais são levantadas apenas em duas exceções: a nomeação para cargo em comissão e a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF/88). Neste último caso, a exigência essencial à sua aplicação está contida na sua lei regulamentadora (Lei nº 8.745/93):

Art. 5º. As contratações somente poderão ser feitas com observância da dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministro de Estado sob cuja supervisão se encontrar o órgão ou entidade contratante, conforme estabelecido em regulamento. (NR) (Redação dada ao caput pela Lei nº 9.849, de 26.10.1999, DOU 27.10.1999)

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 9.849, de 26.10.1999, DOU 27.10.1999)





Emenda n.º

CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 571, de 25 de maio de 2012.

USO EXCLUSIVO

AUTOR: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
(PR/MG)

Art. 5º-A. Os órgãos e entidades contratantes encaminharão à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para controle do disposto nesta Lei, síntese dos contratos efetivados. (NR) (Artigo acrescentado pela Lei nº 10.667, de 14.05.2003, DOU 15.05.2003)

A regulamentação da matéria deixa ainda mais claro o vício de origem, pois chega a ser uma irresponsabilidade fiscal a autorização para contratar servidores temporários, sem previsão orçamentária para tanto. Eis aí a importância da distribuição constitucional de iniciativa do processo legislativo: quem executa a atividade, deve se responsabilizar pelo seu pagamento e, portanto, é o único agente legítimo para propor tais exceções à regra.

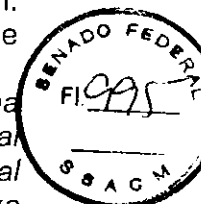
A saída para tamanha confusão é a execução do caput do artigo 82 o qual autoriza a "...adaptar ou reformular, no prazo de 6 (seis) meses, no âmbito do Sisnama, instituições florestais ou afins, devidamente aparelhadas para assegurar a plena consecução desta Lei", alterando temporariamente a rotina de trabalho nesses órgãos, e, no caso de isso se provar insuficiente, somente então, venha o Poder Executivo encaminhar projeto de lei com urgência constitucional ou editar uma medida provisória, **atendendo os ditames constitucionais materiais** do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal. Essa a maneira de superar o absoluto vício de origem.

Mas ainda restam as inconstitucionalidades materiais.

A primeira se dá pela generalidade da proposição. Não há número fixo de contratações. Portanto, podem ser cinquenta ou cinquenta mil, o que não se ajusta à norma de exceção à regra, a qual demanda informação detalhada do número de pessoas e numerário gasto para tê-las.

A segunda estaria ligada à forma de contratação proposta pelo dispositivo em análise: o simples credenciamento para prestação de serviços. Isso já foi refutado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na ADI 890, na qual o Exmo. Min. Relator – Mauricio Correa – deixa bem claro a impossibilidade da utilização de "locação de serviços":

Anote-se inicialmente que o legislador local perpetrou uma verdadeira confusão ao prever a contratação extraordinária de pessoas por meio de locação de serviços, espécie de ajuste bilateral disciplinado pelo Código Civil brasileiro. A essência da norma deixa claro, porém, que não se cuida de contratação de serviços, esta é





Emenda n.º

CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 571, de 25 de maio de 2012.

USO EXCLUSIVO

AUTOR: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
(PR/MG)

rigor sujeita as normas de Licitação pública (CF, artigo 37, XXI), mas efetivamente urna forma de admissão de pessoal.

O próprio artigo primeiro do diploma legal em exame dispõe que "para atender a interesse público, para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas **contratações de pessoal**, por prazo determinado" I em clara alusão ao preceito do inciso IX do artigo 37 da Constituição, que exatamente disciplina essa espécie anômala de admissão de pessoal no serviço público. (g.n.)

A terceira falha de compatibilidade constitucional se encontra na delegação de competência legislativa aberta ao Poder Executivo que se chocar com o princípio da reserva legal para a matéria, pois foi entregue ao regulamento determinar qual sejam as atribuições no sentido de "...**apoiar a regularização ambiental das propriedades... nos termos de regulamento**", em aberta contradição à determinação constitucional:

Art. 37. (...)

IX - **a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;**

A quarta inconstitucionalidade material é a burla à admissão por concurso público, como enfatizado na já mencionada ADI 890:

8. (...) *Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa.*

(...)

15. "Necessidade temporária de excepcional interesse público" não pode servir de escudo a justificar a contratação temporária ampla e irrestrita de servidores, a pretexto da permissão prevista no inciso IX do artigo 37 da Carta Federal, em evidente usurpação de cargos específicos e típicos de carreira.

As atribuições que se pretendiam terceirizar estão nas destinadas aos cargos previstos na Lei nº 10.410/02 (Gestor Ambiental, Gestor Administrativo, Analista Ambiental, Analista Administrativo, Técnico Ambiental, Técnico Administrativo e Auxiliar Administrativo), todos de provimento efetivo. Isso





Emenda n.º

CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 571, de 25 de maio de 2012.

USO EXCLUSIVO

AUTOR: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
(PR/MG)

inviabilizaria a regra de levantamento da exigência de concurso público, cabendo novamente frisar a maneira desmedida do dispositivo em análise, sem previsão de número de vagas, remuneração, nem prazo da contratação.

Dentro da lógica de que *contra fato não há argumento*, se traz à baila a lembrança recente de que o Ministério do Meio Ambiente implantou programa de regularização ambiental chamado "Mais Ambiente" (Decreto nº 7029/09), cujo objeto é quase idêntico ao deste projeto de lei e para isso não se viu obrigado, nem solicitou contratação excepcional de servidores temporários. Idem quanto a vários programas de regularização ambiental veiculados pelas unidades da federação (v.g. MT, PA, BA).

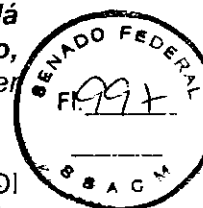
Nesse sentido, se torna questionável a utilização de servidores temporários, se assim não se procedeu em situação senão idêntica, similar.

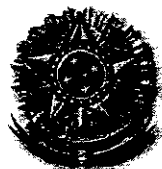
O único momento em que o Supremo Tribunal Federal abrandou a exigência de concurso público está na hipótese de criação de novo órgão público, para as tarefas da sua fase inicial e de implantação para que no prazo de lei – 2 anos – seja realizado concurso público. No mais, a regra é a do concurso público. Isso ficou bem claro na ADI 3068, onde a lógica vencedora está bem retratada no voto do Exmo. Sr. Ministro CEZAR PELUSO:

Ora, penso que – porque não participei do julgamento do caso do INPI, mas como não houve nenhum desmentido dos ilustres Ministros, nem dos ilustres patronos que intervieram nos autos -, na hipótese do INPI, parece que havia realmente quadro funcional pré-estabelecido, e então se justificava a objeção de que, como disse o Ministro Sepúlveda Pertence, seria caso de uma inconstitucionalidade flagrante, pois não haveria nenhum motivo que impedisse a instauração de concurso.

Esta particularidade em relação ao CADE, que não tem quadro funcional estruturado por lei, é que me parece que dá especificidade à hipótese para concluir que, nessa situação, transitória, embora se trate de serviço público de caráter permanente, a norma constitucional foi observada ...

A hipótese aqui analisada é igual ao "caso do INPI" (ADI-MC 2380 e ADI 2125) e demais precedentes (ADI nºs 890, 1.500, 2.229, 2.987 e 3.210) da Suprema Corte, onde já havia quadro funcional pré-estabelecido e as funções que justificariam a contratação temporária coincidiam com as de rotineira execução pelos cargos de provimento por concurso público. Na esfera federal, eles estão previstos na Lei nº 10.410/02 (Gestor Ambiental, Gestor Administrativo, Analista





Emenda n.º

CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 571, de 25 de maio de 2012.

USO EXCLUSIVO

AUTOR: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
(PR/MG)

Ambiental, Analista Administrativo, Técnico Ambiental, Técnico Administrativo e Auxiliar Administrativo) e contemplam as atribuições vinculadas ao presente projeto de lei.

Finalmente há de se destacar notícia desta casa de leis¹, a Câmara dos Deputados, no sentido de fincar lápide mortuária a qualquer alegação de necessidade excepcional, tamanho a falta de razoabilidade que teve notícia:

05/07/2011 16:29

Câmara aprova criação de mil cargos para Ibama e ICMBio

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) aprovou há pouco, em caráter conclusivo, o Projeto de Lei 5894/09, do Executivo, que transforma 2.535 cargos vagos nos ministérios da Saúde e do Trabalho em mil cargos de analista no Ministério do Meio Ambiente, distribuídos entre o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A CCJ atendeu à recomendação da relatora, deputada Rebecca Garcia (PP-AM), e aprovou o substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público. O substitutivo divide os novos cargos em 800 de analista ambiental e 200 de analista administrativo. No projeto original, as mil vagas eram destinadas a analistas ambientais.

O texto seguirá para o Senado, a menos que haja recurso para que seja analisado pelo Plenário da Câmara.

Assim, considerando a soma de inconstitucionalidades encontradas, sugere-se a supressão do parágrafo único do artigo 82 deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 30 de maio de 2012.

Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos
Vice-líder do PR



¹ Conferir em <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/199575-CAMARA-APROVA-CRIACAO-DE-MIL-CARGOS-PARA-IBAMA-E-ICMBIO.html>