

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

### SUGESTÃO Nº 247, DE 2006

Sugere projeto de lei estabelecendo novos critérios para realização de provas nos concursos públicos e dá outras providências.

**Autor:** Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - CONDESESUL

**Relatora:** Deputada Fátima Bezerra

## I - RELATÓRIO

A Sugestão nº 247, de 2006, apresentada pelo Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul – CONDESESUL, reúne disposições sobre temas diversos no campo do Direito Administrativo, na forma de projeto de lei complementar.

Os arts. 1º e 2º da Sugestão tratam da realização de concursos públicos. As normas sugeridas são as seguintes: I - as provas dos concursos deverão valorizar conhecimentos práticos relacionados ao exercício do cargo, abordando, ainda, história nacional e local e organização administrativa; II - os concursos deverão prever critérios para valorização da experiência das pessoas com mais de 40 anos de idade.

O art. 3º dispõe sobre avaliação dos servidores públicos. Propõe-se que os servidores sejam submetidos a “avaliação permanente de



produtividade, zelo e aperfeiçoamento profissional”, com intervalo de no máximo dez anos, ficando a regulamentação da medida a cargo de cada ente federativo.

Os arts. 4º e 5º pretendem estabelecer impedimentos para as categorias funcionais que especifica. Propõe-se que: I - os consultores legislativos sejam impedidos de exercer advocacia ou prestar consultoria de qualquer natureza fora de suas atividades; II - os fiscais de renda sejam impedidos de exercer advocacia de natureza tributária, bem como prestar consultoria em áreas afins.

O art. 6º trata de prazo de concessões de serviços e obras públicas. Segundo o dispositivo, as concessões teriam o prazo de cinco anos, prorrogáveis por igual período, após o qual seriam licitadas.

Finalmente, o art. 7º propõe que o Estado possa contratar a prestação de serviços jurídicos por meio de parceria público-privada ou consórcios públicos, inclusive para a prestação de assistência jurídico-social aos cidadãos.

## **II – VOTO DA RELATORA**

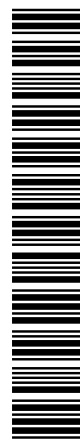
A análise criteriosa da matéria ora relatada revela impropriedades jurídicas e técnicas nas medidas sugeridas, ainda que motivadas por nobres intenções.

Preliminarmente, quanto à diversidade dos temas tratados, a proposta encontra-se em desacordo com o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que assim dispõe:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;



.....”

No que tange ao tipo de proposição legislativa sugerida, cabe lembrar que, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, as matérias objeto de lei complementar são as expressamente estabelecidas na Constituição Federal. Como não há tal previsão para os temas de que trata a proposição, o instrumento legislativo sugerido não é apropriado. Por conseguinte, a mera opção por essa espécie de diploma legal não teria o condão de estender o alcance das normas aventadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Tampouco caberia a conversão da proposta em projeto de lei ordinária, em razão das inconstitucionalidades e das questões jurídicas apontadas a seguir, na análise de cada um de seus artigos.

### **1. Arts. 1º e 2º - Concursos públicos**

As normas propostas colidem com o princípio constitucional da autonomia (art. 18 da CF), do qual deriva a competência de cada ente da Federação para dispor sobre a matéria. Quanto ao mérito, embora tenham em vista o aprimoramento da administração pública e a valorização da experiência profissional, parece remota a possibilidade de que tais normas tragam benefícios práticos em razão da forma vaga como tratam do assunto.

### **2. Art. 3º - Avaliação de servidores públicos**

O art. 41, § 1º, da CF relaciona as hipóteses de perda de cargo por servidor estável, indicando, em seu inciso III, a possibilidade de exoneração mediante “procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

A iniciativa da referida lei complementar encontra-se sob a reserva prevista no art. 61, § 1º, II, “c”, da CF, que atribui privativamente ao Presidente da República a iniciativa de leis que versem sobre servidores públicos da União e respectivo regime jurídico.



Ademais, mesmo que desconsiderada a reserva de iniciativa legislativa, a determinação genérica de realização de “avaliação permanente” não parece atender ao conteúdo do mencionado art. 41, que tem alcance mais amplo, destinando-se a disciplinar uma das possibilidades de perda de cargo público. A mera previsão de avaliação nos termos propostos constitui, a nosso ver, objeto de lei ordinária, de competência de cada ente federado.

Finalmente, parece também contraditória a previsão de “avaliação permanente” com a admissão de prazo máximo de dez anos para tal fim.

#### **4. Arts. 4º e 5º - Restrições ao exercício de advocacia e consultoria aos consultores legislativos e fiscais de renda**

No caso de prestação de serviços de consultoria por consultores legislativos, trata-se de matéria de competência do Poder Legislativo de cada unidade federada (art. 18 combinado com os arts. 51, IV, e 52, XIII, da CF). No caso específico da Câmara dos Deputados, a iniciativa de projeto de resolução com tal teor é privativa da Mesa Diretora, em razão do disposto no art. 15, XVII, do Regimento Interno.

Por sua vez, o estabelecimento de vedação de prestação de consultoria por fiscais de renda constitui matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo de cada unidade federada (art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, aplicável, por simetria, a Estados, Distrito Federal e Municípios).

Finalmente, sobre impedir a prática de advocacia por fiscais de renda, o art. 28 do Estatuto da Advocacia já considera incompatível o exercício da profissão por “ocupantes de cargos ou funções que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições parafiscais”.

#### **5. Art. 6º - Prazo de concessões de serviços e obras públicas**



A Lei nº 8.987, de 1995, estabelece normas gerais sobre concessões e permissões de serviços públicos, aplicáveis a todas esferas governamentais. A referida lei determina que as concessões sejam feitas por prazo determinado, mas não fixa prazo máximo de observância obrigatória para todas as concessões. E certamente não o faz porque a determinação do prazo depende da natureza do serviço concedido e dos investimentos requeridos para sua prestação. A fixação do prazo, em cada caso, compete ao ente concedente, em decorrência tanto do princípio da autonomia (art. 18 da CF) quanto das normas constitucionais que indicam a titularidade dos serviços públicos e a conseqüente competência para dispor sobre os mesmos.

Apenas em suas disposições finais (arts. 42 e 43), a Lei nº 8.987, de 1995, alterada pela Lei nº 11.445, de 2007, estabelece prazos máximos, em caráter transitório, com o objetivo de regularizar a situação das concessões que, à época da publicação da lei, tinham caráter precário ou estavam com prazo vencido ou indeterminado.

Ou seja, a fixação do prazo de cinco anos, prorrogável por igual período, para a totalidade das concessões de serviços públicos, como prevê a Sugestão, é inconstitucional por ferir a autonomia dos entes federados e demais disposições constitucionais que definem a titularidade dos serviços públicos, bem como inadequada do ponto de vista técnico, por desconsiderar as especificidades desses serviços. Apenas para exemplificar, o prazo proposto tornaria inviáveis as concessões de serviços de energia elétrica, que demandam investimentos elevados, com prazo de amortização de longo prazo.

Quanto à realização de licitação, a própria Constituição já a impõe como mecanismo de escolha do concessionário (art. 173), regra esta reafirmada pelo art. 14 da Lei nº 8.987, de 1995, e disciplinada em vários de seus dispositivos.

## **6. Contratação de serviços jurídicos por meio de parceria público-privada ou consórcio público**

A Constituição Federal, em seus arts. 131 a 135, estabelece normas sobre a advocacia e a defensoria pública. Na esfera federal, o art. 131



atribui à Advocacia-Geral da União as funções de representação judicial da União, bem como de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal. Segundo o § 3º do mesmo dispositivo, na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Por sua vez, o art. 132 atribui aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades Federadas.

Conforme disposto no art. 134, às Defensorias Públicas da União e dos Estados e do Distrito Federal incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, cabendo à lei complementar dispor sobre a organização de tais instituições. A Lei Complementar nº 80, de 1994, regulamenta a matéria, estabelecendo, entre outras disposições, que a Defensoria Pública da União deverá firmar convênios com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, para que estas, em seu nome, atuem junto aos órgãos de primeiro e segundo grau de jurisdição no desempenho das funções que lhe são cometidas.

A Advocacia-Geral da União, os Procuradores Estaduais e a Defensoria Pública deverão ser organizadas com servidores de carreira, segundo se extrai do § 1º do art. 131, do art. 132 e do § 1º do art. 134 da Constituição.

Assim, em relação à União, aos Estados e ao Distrito Federal, é a própria Constituição que indica as instituições responsáveis pelo exercício das atividades jurídicas em questão, razão pela qual não é cabível a contratação de terceiros para sua execução.

Adicionalmente, cabe lembrar a propósito do tema as reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União, no âmbito da administração pública federal, no sentido de que “a contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade fim da administração ou às suas categorias funcionais caracteriza contratação indireta e terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional de concurso público nas admissões (CF, art. 37, II)”.



Tomando o caso específico dos serviços de advocacia, admite-se, na doutrina e na jurisprudência, a contratação de atividades acessórias ou, em caráter excepcional, a de atividade jurídica com objeto singular, que requeira igualmente um executante singular, observados os procedimentos previstos na legislação pertinente a licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666, de 1993). Conforme a lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“Partindo-se do pressuposto de que a cobrança da dívida ativa se insere entre os serviços típicos do Estado, por isso mesmo indelegável, o que a Administração Pública pode fazer é terceirizar determinadas atividades puramente materiais, como por exemplo a informatização dos serviços; ou pode, com base no art. 13 da Lei nº 8.666, contratar advogado para elaboração de determinado parecer (inciso II) ou para o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas (inciso V).” (*Parcerias na Administração Pública*, Ed. Atlas, São Paulo, 2005, p. 362)

No que tange aos Municípios, a Constituição Federal não institucionalizou as respectivas funções jurídicas, devendo-se observar sobre o tema o que dispõem as respectivas leis orgânicas.

Finalizando, registram-se breves comentários sobre a pertinência da utilização das parcerias público-privadas para os fins pretendidos, levando-se em consideração as disposições da Lei nº 11.079, de 2004, que criou o instrumento.

É fato que a referida lei prevê a parceria na modalidade de concessão administrativa. Nessa modalidade a Administração é a usuária dos serviços objeto do contrato, o que, em princípio, poderia apresentar-se como argumento favorável à viabilidade da proposição. No entanto, ao estabelecer as diretrizes para utilização de tal instrumento, a lei expressamente estabelece, em seu art. 4º, IV, a “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas de Estado” e, ainda, em seu art. 2º, § 4º, III, veda a celebração de contrato que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”. Reforçando o entendimento até



aqui exposto em relação às competências institucionais da advocacia e da defensoria pública, tais disposições legais vedam a utilização do instituto da parceria público-privada para os fins em questão.

De toda sorte, eventualmente, se determinada atividade na área jurídica, em alguma situação específica, mostrar-se passível de execução indireta, a Lei nº 11.079, de 2004, poderia ser aplicada independentemente de previsão expressa nesse sentido, caso fossem atendidos seus requisitos. Todavia, não parece recomendável incluir autorização para aplicação desse instituto nas atividades de advocacia pública em razão de todos os impedimentos apontados, cabendo lembrar que a mesma lei não indica nenhuma outra atividade ou setor em que poderia ser aplicada.

As considerações constantes do parágrafo anterior estendem-se à possibilidade de contratação de serviços jurídicos por meio de consórcios públicos, disciplinados pela Lei nº 11.107, de 2005.

Em conclusão, considerando as razões apontadas neste parecer e em que pesem os nobres propósitos da entidade autora, nosso voto é pela rejeição da Sugestão nº 247, de 2006.

Sala da Comissão, em        de        de 2008.

Deputada Fátima Bezerra  
Relatora

