



PARECER Nº

297

/2020

Projeto de Lei nº 205/2020, acompanhado de substitutivo

Processo nº 264/2020

Iniciativa: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Assunto: Suspende os prazos de validade dos concursos públicos, bem como dos processos seletivos dos órgãos e entidades que especifica, enquanto perdurarem os efeitos da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020.

Prefacialmente, insta salientar a imensurável intenção, digna de encômio, do Chefe do Poder Executivo, o qual apresenta proposição onusta de valores, mormente jurídicos.

A propositura substitutiva corrige vícios de inconstitucionalidade verificados na proposição inaugural, a qual não carrega consigo somente valores consonantes com o ordenamento jurídico brasileiro, mas – ao revés – indisfarçadamente dissonantes, os quais merecem ser hialinamente extirpados deste.

Tais vícios, repisa-se, não são observados no substitutivo, o qual é material e formalmente constitucional. Antes, contudo, debruça-se sobre as injuridicidades da proposição original, haja vista que – em última análise – poderá ser fruto de deliberação caso a peça substitutiva seja rejeitada.

Neste prumo, *primo ictu oculi*, sucede-se que o a proposição incoativa é oceanicamente inconstitucional por vilipendiar o princípio da Separação dos Poderes, resultado de se legislar, parcialmente, intimamente sobre matéria administrativa organizacional de competência exclusiva da Câmara Municipal, do Poder Legislativo local.

Em vista disso, verifica-se tanto a chamada inconstitucionalidade material, em razão da afronta ao princípio adrede e, outrossim, ao da Reserva da Administração, quanto uma flagrante inconstitucionalidade formal subjetiva, *ex vi* do art. 22, VII, da Carta Política Municipal (LOMA), norma extraída simetricamente da Carta Maior.

De mais a mais, a proposição inicial também é materialmente inconstitucional porque mutila os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, o que é visto ao se perscrutar o § 2º do seu art. 1º. Inconstitucionalidade mais adiante dilucidada.

Nesse diapasão, sobre as primeiras inconstitucionalidades apontadas, destrincha-se.

A matéria versada pelo projeto inicial é eminentemente administrativa. Refere-se à organização administrativa, de competência do Chefe do Poder Executivo e do Presidente ou da Mesa da Câmara Municipal, cada qual em seu âmbito de atuação. O assunto é reservado ao comando administrativo organizacional dos Poderes municipais!

Ipsa facto, a suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos municipais para provimento de cargos e empregos é matéria que se insere na discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, no âmbito deste Poder, e desta Casa de Leis, aos quais compete privativamente a prática de atos de administração ordinária organizacional,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Folha	30
Proc.	264/20
Resp.	B

bem como legislar inauguralmente acerca das nuances que compõem e circundam tais provimentos.

O raciocínio, *mutatis mutandis*, concernente às prorrogações de concursos público é o mesmo. Não poderia a edilidade legislar de maneira a efetivá-las na esfera do Poder Executivo e, igualmente, não poderia o Alcaide prorrogar concursos, nem por lei, nem por ato próprio, se oriundos do Poder Legislativo, tampouco, *v.g.*, abrir, neste, concurso por sua própria vontade, prover os cargos em virtude deste e, enfim, organizar um Poder constitucionalmente independente.

Agindo assim, o Prefeito incorre em manifesta ingerência indevida em matéria afeta à iniciativa legislativa privativa da Administração Camarária e, portanto, em vitupério à disciplina prevista na Carta Política Municipal, de absorção compulsória (ou de repetição obrigatória) da Constituição Nacional acerca do devido processo legislativo.

No ponto, olhe o que diz a LOMA:

“Art. 22. Compete à Câmara, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII - dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia;”

Além disso, há nítida afronta ao princípio constitucional da Reserva da Administração, o qual – em síntese – trata-se do núcleo funcional da administração resistente à lei, seguindo-se o escólio do mestre português J. J. G. Canotilho.

Destarte, não obstante a situação calamitosa vivenciada hodiernamente, caso o Prefeito, *v.g.*, entenda pertinente suspender os concursos públicos no âmbito do Executivo Municipal, seja da Prefeitura ou das entidades da administração indireta por ele supervisionadas, deverá ser por ato normativo próprio, único caminho juridicamente possível. Da mesma forma se a Câmara assim quiser se proceder.

Ante o exposto, não é outro o entendimento: o projeto é material e formalmente inconstitucional em virtude da indevida ingerência no espectro de atuação administrativa do Poder Legislativo.

Acertadamente, portanto, a alteração promovida pelo substitutivo quanto a este ponto. A justificativa deste vai nesse sentido:

“O presente Substitutivo tem por **objetivo** proceder ao aperfeiçoamento da redação e da técnica legislativa constantes do projeto originalmente protocolizado nesta Casa de Leis, de forma a **esclarecer a independência deste Egrégio Poder Legislativo, relativamente às disposições constantes da presente propositura (...)**” **grifos nossos**

Ato contínuo, assim consta no corpo do projeto inicial: “§ 2º A suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos não impede a nomeação de aprovados para reposições decorrentes de vacâncias de cargos públicos efetivos”.

Ora, essa disposição é por deveras inconstitucional, na medida em que se abusa do direito de, ponderadamente, restringir norma constitucional de plena eficácia, de comando normalmente intangível.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Folha 11
Proc. 284120
Resp. G

Dilucida-se. Assim dispõe o inciso III do art. 37 da Constituição Federal, *ipsis verbis*:

“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 nº 19, de 1998)

[...]

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;” Grifamos

Da leitura, imperioso proceder à análise deste dispositivo, uma vez que – em regra – a suspensão proposta pela proposição vai de encontro com ele, o que, a princípio, seria inconstitucional.

Malgrado o tema seja controvertido, vislumbra-se constitucional suspender tal prazo de validade. A norma sobredita não deve ser analisada sozinha, mas em conjunto com outros valores constitucionais. *In casu*, segurança jurídica (proteção à legítima confiança dos cidadãos) e eficiência (especialmente economicidade).

Mas antes, segue-se. Não se desconhece o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que o referido prazo possui natureza decadencial (STF, RE 352258, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 27/04/2004; STJ, REsp 1197146, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 23/08/2010).

De fato, em se tratando de decadência, não se admite, em regra, a suspensão, interrupção ou prorrogação do seu transcurso, conforme se infere do ensinamento de Farias, Netto e Rosenvald:

“Importante fixar que os prazos decadenciais, em regra, não se interrompem, nem se suspendem, ao revés dos prazos prescricionais. Por conseguinte, a regra é que não se aplicam à decadência os dispositivos legais que tratam da suspensão, impedimento e interrupção da prescrição, fluindo o prazo decadencial contra todos automaticamente e sem solução de continuidade.” (FARIAS, C.C.; NETTO, F.B.; ROSENVALD, N.; Manual de Direito Civil – Volume Único. 3ª ed.. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 634)

Entretanto, impende registrar que o art. 207 do Código Civil confere a possibilidade de lei estabelecer hipóteses de suspensão de prazos decadenciais (“Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.”).

Neste sentido, pode ser questionado se normas infraconstitucionais, principalmente municipais, teriam o condão de, na forma do que prevê o supracitado artigo 207, suspender o prazo decadencial de validade dos concursos públicos.

Em resposta, é errôneo o raciocínio jurídico que conduz à completa e absoluta impossibilidade de suspensão do referido prazo por meio de proposição legislativa no âmbito de atuação autônoma dos entes federativos.



Primeiramente, o próprio art. 207 do Código Civil estabelece a possibilidade de a legislação infraconstitucional inovar na ordem jurídica e estabelecer hipóteses de suspensão de prazos decadenciais. A redação do dispositivo é abrangente e não faz qualquer ressalva quanto à hierarquia da norma que contenha o prazo decadencial.

Assim, é evidente que a regra geral de impossibilidade de suspensão pode ser excepcionada em razão de norma específica e expressa que assim autorize, exatamente como a que se propõe no PL 205/2020, bem como no substitutivo deste.

Mas Município legislar sobre decadência, direito civil? Pura e isoladamente, não. Todavia, trata-se de prazo decadencial inserido no âmbito do direito administrativo e escorado no princípio do Pacto Federativo (art. 18, caput, da CF), o que – sistematicamente – lhe dá guarida constitucional para tanto.

Isso não configura esvaziamento do comando constitucional (art. 37, III, CF), mas, muito ao contrário, cuida de adequá-lo a situações que não podia o legislador constituinte, à época, antever, assegurando durabilidade e estabilidade ao longo dos anos sem a necessidade de modificação via emenda à constituição.

Viola a principiologia básica da hermenêutica jurídica a conclusão segundo a qual, em razão de o prazo de validade dos concursos públicos ter assento constitucional, decorreria a necessidade de que eventual causa suspensiva também seja disciplinada na Lei Maior.

Essa interpretação conduz a um engessamento incompatível com um estado federativo, bem como faz supor que o texto constitucional deve contemplar toda e qualquer situação de excepcionalidade, o que se revela um contrassenso.

Em que pese seja a CF/88 notoriamente extensa e analítica, não há qualquer razoabilidade em exigir que o diploma de maior status de hierarquia jurídica desça às minúcias em torno de todos prazos que estabelece, inclusive porque seria impossível a tarefa de prever quais causas autorizariam, antecipadamente, a adoção de medidas tais como a suspensão, a interrupção e o impedimento de prazos decadenciais.

A Constituição de um Estado Federativo deve estabelecer diretrizes e linhas gerais de organização e divisão dos poderes, sem, com isso, imiscuir-se no espaço de atuação dos demais entes federativos e/ou do espaço de conformação deixado para o legislador infraconstitucional.

Entrementes, a conclusão acima não deve ceder espaço a distorções: é evidente que não se admite que qualquer espécie normativa de ordem infraconstitucional estipule prazos de validade superiores a dois anos ou a possibilidade de prorrogação por duas vezes ou mais.

Ademais, deve a limitação à plena eficácia jurídica da regra constitucional ser igualmente limitada, de modo a evitar abusos, isto é, distorções tais como as citadas e, no caso, a evidenciada no § 2º do art. 1º do projeto.

Para tanto, de um lado a regra. De outro os princípios constitucionais da segurança jurídica e eficiência administrativa. No meio, a ponderação, o postulado da proporcionalidade, o qual tem o condão de frear o excesso.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Folha 13
Proc. 264/20
Resp. 8

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Acontece que, como visto, já se mitiga a regra constitucional do prazo de validade de concurso público, mas o dispositivo retro, previsto na proposição original, o mitiga, desnecessariamente e irrazoavelmente, muito mais, o que é chapadamente inconstitucional.

Ora, se o prazo está suspenso não se deve praticar ato algum. É juridicamente vedado. Até porque a medida fere o subprincípio da necessidade, ao passo que existem outras alternativas que vulneram menos a regra constitucional.

Por exemplo, pode a suspensão ser efetivada por meio de decreto, o qual – caso surja a necessidade de nomeação para reposição de vagas – pode ser pontualmente revogado, de modo a voltar a correr o prazo e ser possível provimento de emprego público para preencher vacância. Após, novo regulamento suspendendo, se discricionariamente o Prefeito quiser.

Pode a lei, inclusive, ser editada para dar mais força jurídica a esta possibilidade, tendo em vista a exceção legal à suspensão decadencial alhures discorrida.

Não por outra razão o substitutivo apresentado pelo Alcaide visa a corrigir a falha jurídica provocada por tal dispositivo, de forma a expandir essa nova redação:

§ 2º Excepcionalmente, nas circunstâncias de nomeação de empregado admitidas pela Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, **será admissível o sobrestamento da suspensão de que trata esta lei para fins de nomeação de aprovados em concursos públicos com prazos de validade suspensos.**
Grifamos

Notoriamente, a suspensão não pode ser utilizada para elastecer sorrateiramente os prazos de validade de concursos, o que desvirtuaria a intenção que a legítima: evitar, diante do cenário, ferimentos frontais aos princípios da segurança jurídica – tanto pelas expectativas geradas nos aprovados, quanto pela incerteza gerada em cada órgão acerca do ingresso de novos servidores – da eficiência e da economicidade administrativas – no ponto em que há grave risco de certames não poderem ser aproveitados e acarretar novos gastos para a Administração.

Nesta esteira, não é necessário maior esforço para perceber que, à exceção do parágrafo supra da incoativa, alterado louvavelmente pelo substitutivo, a proposição, acompanhada deste, não tenta promover qualquer distorção do comando constitucional. Muito ao contrário, preza pela segurança jurídica e pela eficiência administrativa, pois assegura que os certames em vigor não percam sua utilidade enquanto persistir a situação de total excepcionalidade e emergência causada pela pandemia da COVID-19.

Na ordem política, o reconhecimento formal de estado de calamidade pública, em âmbitos federal, estadual e municipal, é prova inequívoca da situação de exceção acima indicada, cabendo destaque, nesse ponto, para o fato de tratar-se de um contexto no qual todo o globo está inserido, não apenas o Brasil.

Na ordem jurídica, por sua vez, a decretação do estado de calamidade pública legitima a adoção de uma série de providências, tais como a possibilidade de abertura de créditos extraordinários (art. 167, §3º), para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, de instituição de empréstimos compulsórios pela União (art. 148, I) e até mesmo de decretação de Estado de Sítio (art. 136).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Folha 19
Proc. 284/20
Resp. @

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a seu turno, dispensa (art. 65) os entes federativos do cumprimento dos prazos para a recondução da despesa de pessoal e do endividamento público (dívida consolidada) aos limites legais, bem como os dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho.

A queda na arrecadação municipal impactará sobremaneira a gestão dos órgãos públicos, os quais terão seus repasses (duodécimos) proporcionalmente reduzidos e necessitarão adequar-se a tal panorama mediante a adoção de planos de contingenciamento de gastos.

Tudo isso conduz à inevitável contenção de gastos com despesas de pessoal, nas quais se incluem novas nomeações de servidores aprovados em concursos públicos cujo prazo de validade esteja em vigor em todo o Município de Araraquara.

Porém, embora a proposição e seu substitutivo não atrelem a suspensão ao estado de calamidade pública, acertado o alinhamento com a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual veda a livre contratação de aprovados em concursos públicos até dia 31 de dezembro de 2020, data até a qual a suspensão, se aprovada, vigorará.

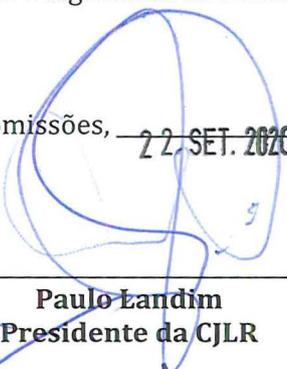
Post omnes, por todo o suscitado, assenta-se a substancial e formal inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 205/2020 (proposição original).

Todavia, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 205/2020 é, opostamente, plenamente constitucional, de importância singular no cenário atual.

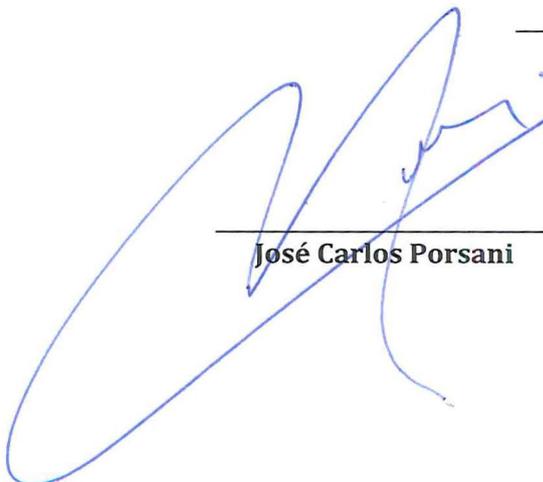
Pela constitucionalidade e legalidade do substitutivo!

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, ~~22 SET. 2020~~



Paulo Landim
Presidente da CJLR



José Carlos Porsani



Lucas Grecco