

01/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.583 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

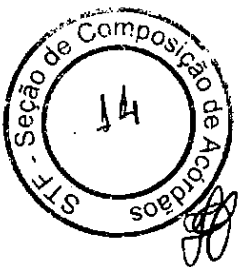
1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.

2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência do Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, **julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade**, nos termos do voto da Relatora. Votou o



ADI 2.583 / RS

Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente o Senhor Ministro Joaquim
Barbosa, licenciado.

Brasília, 1º de agosto de 2011.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** – Relatora

01/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.583 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, em 14.12.2001, na qual se questiona a constitucionalidade formal do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.639, de 6.6.2001, de iniciativa do Poder Executivo local, que estabelece:

"Lei n. 11.639, de 6 de junho de 2001.

(...)

Art. 2º - Ficam acrescentados os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º ao artigo 19 da Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, com a seguinte redação:

Art. 19 - (...)

§ 5º - O cadastro de contratações temporárias será reclassificado e publicado, anualmente, até 15 de fevereiro, com base em novos documentos e títulos apresentados pelos candidatos até 20 de janeiro de cada ano.

§ 6º - O Governo do Estado do Rio Grande do Sul deverá dar ampla divulgação nos meios de comunicação locais, informando sobre o prazo e os órgãos públicos onde os candidatos deverão apresentar a documentação necessária para a reclassificação do Cadastro de Contratações Temporárias.

§ 7º - Para os candidatos que não encaminharem novos documentos, será considerada a documentação entregue quando da inscrição no Cadastro.

ADI 2.583 / RS

§ 8º - O Governo do Estado disponibilizará na página oficial da internet as seguintes informações relativas ao Cadastro de Contratações Temporárias, por coordenadoria, município e disciplina:

I - nome dos candidatos por ordem de classificação; e

II - titulação/habilitação apresentada”.

2. O Autor relata que o dispositivo impugnado foi acrescentado ao Projeto de Lei n. 44/2001, de sua iniciativa, por meio de emenda parlamentar, e que, embora vetado, pois cuidaria de “*matérias a que a Constituição Federal reserva a iniciativa do Executivo, quais sejam, o regime de servidores e o controle da respectiva quantidade, para o efeito, inclusive, de se aferir a necessidade da criação de novos cargos efetivos*” (fl. 4), teria sido ele mantido pela Assembleia Legislativa gaúcha.

Isso, segundo alega, desrespeitaria o art. 63, inc. I, da Constituição da República, que veda o aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

Requer a suspensão da “*redação dada aos §§ 5º a 8º da Lei estadual 11.126, de 1998, dada pelo artigo 2º da Lei Estadual 11.639, de 31 de agosto de 1999*” (fl. 7), e, no mérito, seja julgada procedente a presente ação.

3. Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul defendeu a constitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.639/2001, ao argumento de que as emendas parlamentares apresentadas disporiam sobre a mesma matéria do projeto de lei iniciado pelo Governador do Estado e que não ensejariam o suscitado aumento de despesas, pois se refeririam apenas a providências administrativas passíveis de serem tomadas pelos órgãos públicos estaduais existentes (fls. 126-144).

4. Em 1º.7.2002, a Ministra Ellen Gracie, então relatora, adotou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (fl. 151).

ADI 2.583 / RS

5. Em 9.10.2002, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação (fls. 153-156) e argumentou que a matéria tratada na Lei gaúcha n. 11.639/2001 não diz respeito a regime jurídico de servidores públicos, mas sim a "*procedimento administrativo*" (fl. 155), o que não estaria abrangido pela competência prevista no art. 61, § 1º, inc. II, alínea c, da Constituição da República.

Salientou que a norma impugnada não estaria inserida no rol de competência privativa do Poder Executivo e, portanto, não se submeteria a vedação imposta pelo art. 63, inc. I, da Constituição da República (fl. 155). Por fim, afirmou a pertinência entre o objeto da ação e as outras normas contidas no Projeto de Lei n. 44/2001, que deu origem à Lei gaúcha n. 11.639/2001.

6. Em 21.10.2001, o Procurador-Geral da República opinou pela improcedência da ação e asseverou que as normas atacadas, "*ao disciplinarem matéria relacionada ao procedimento a ser adotado quando da efetivação das inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias (...), [não] invad[iram] a área de atuação e iniciativa do Poder Executivo*" (fl. 161).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

01/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.583 RIO GRANDE DO SUL

VOTO**A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Conforme relatado, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade na qual questiona a constitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.639/2001, na parte em que incluiu os §§ 5º a 8º ao art. 19 da Lei n. 11.126/1998, ao argumento de que teriam sido afrontados o art. 61, § 1º, inc. II, alínea c, e o art. 63, inc. I, ambos da Constituição da República.

2. O Autor argumenta, em síntese, que as alterações promovidas pelo Poder Legislativo gaúcho ao Projeto de Lei n. 44/2001, de sua iniciativa, estariam evadas de inconstitucionalidade formal porque teriam cuidado de matéria "reserva[da] a iniciativa do Executivo" (fl. 4) e, ainda, importado em aumento de despesa.

3. O Projeto de Lei n. 44/2001 apresentado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul tem o seguinte teor:

"Introduz modificação na Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, que implanta plano de desenvolvimento e valorização do ensino público estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul aprova:

Art. 1º - Na Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, que implanta plano de desenvolvimento e valorização do ensino público estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências, o "caput" do artigo 19 passa a

ADI 2.583 / RS

ter a seguinte redação:

'Art. 19 - Para fins do artigo anterior, somente serão admitidas contratações temporárias de candidatos constantes do cadastro de contratações temporárias, ora criado e a ser regulamentado por decreto do poder executivo, sendo que as inscrições nele existentes terão validade por prazo não superior a seis anos.'

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos a 1º de fevereiro de 2001.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário".

4. A Assembleia Legislativa gaúcha apresentou quatro emendas a esse Projeto de Lei:

Emenda 1, de 17.4.2001

"Art. 2º - Ficam acrescentados os §§ 4º, 5º, 6º e 7º ao artigo 19 da Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, com a seguinte redação:

'§ 4º - Em caráter excepcional, o atual Cadastro de Contratações Temporárias terá validade até 30 de abril de 2003.

§ 5º - O Cadastro de Contratações Temporárias será reclassificado e publicado, anualmente, até 15 de fevereiro, com base em novos documentos e títulos apresentados pelos candidatos até 20 de janeiro de cada ano.

§ 6º - O Governo do Estado do Rio Grande do Sul deverá dar ampla divulgação nos meios de comunicação locais, informando sobre o prazo e os órgãos públicos onde os candidatos deverão apresentar a documentação necessária para a reclassificação do Cadastro de Contratações Temporárias.

§ 7º - Para os candidatos que não encaminharem novos documentos, será considerada a documentação entregue quando da inscrição no Cadastro" (fl. 40).

Emenda 2, de 17.4.2001.

"Art. 1º - Na Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, que implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público

ADI 2.583 / RS

Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui Programa de Avaliação da Produtividade Docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências, o 'caput' do art. 19 passa a ter a seguinte redação:

'Para fins do artigo anterior, somente serão admitidas contratações temporárias de candidatos constantes do Cadastro de Contratações Temporárias, sendo que as inscrições no mesmo terão validade por prazo não superior a 3 (três) anos'" (fl. 42).

Emenda 3, de 24.4.2001.

"Introduz parágrafo terceiro ao Art. 18 da Lei n. 11.126, de 09.02.98:

'Parágrafo terceiro – Será disponibilizada para consulta via Internet a listagem integral e atualizada do Cadastro de Contratações Temporárias, previsto neste artigo'" (fl. 43).

Emenda 4, de 8.5.2001

"Art. 2º - Ficam acrescentados os §§ 4º, 5º, 6º e 7º ao artigo 19 da Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, com a seguinte redação:

'§ 4º - Em caráter excepcional, o atual Cadastro de Contratações Temporárias terá validade até 30 de abril de 2003.

§ 5º - O Cadastro de Contratações Temporárias será reclassificado e publicado, anualmente, até 15 de fevereiro, com base em novos documentos e títulos apresentados pelos candidatos até 20 de janeiro de cada ano.

§ 6º - O Governo do Estado do Rio Grande do Sul deverá dar ampla divulgação nos meios de comunicação locais, informando sobre o prazo e os órgãos públicos onde os candidatos deverão apresentar a documentação necessária para a reclassificação do Cadastro de Contratações Temporárias.

§ 7º - Para os candidatos que não encaminharem novos documentos, será considerada a documentação entregue quando da inscrição no Cadastro" (fl. 40).

§ 8º - O Governo do Estado disponibilizará na página oficial da

ADI 2.583 / RS

internet as seguintes informações relativas ao Cadastro de Contratações Temporárias, por coordenadoria, município e disciplina:

- I - nome dos candidatos por ordem de classificação; e
- II - titulação/habilitação apresentada." (fl. 46).

Apesar do veto parcial aposto pelo Governador do Rio Grande do Sul, baseado no argumento de que "o legislador [teria] exorbit[ado] de sua competência legislativa ao dispor sobre matéria cuja prerrogativa para legislar é do Chefe do Poder Executivo" (fl. 10), em 8.8.2001, o Poder Legislativo gaúcho sancionou a Lei n. 11.639/2001:

"Lei n. 11.639, de 6 de junho de 2001.

(...)

Art. 2º - Ficam acrescentados os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º ao artigo 19 da Lei n. 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, com a seguinte redação:

Art. 19 - (...)

§ 5º - O cadastro de contratações temporárias será reclassificado e publicado, anualmente, até 15 de fevereiro, com base em novos documentos e títulos apresentados pelos candidatos até 20 de janeiro de cada ano.

§ 6º - O Governo do Estado do Rio Grande do Sul deverá dar ampla divulgação nos meios de comunicação locais, informando sobre o prazo e os órgãos públicos onde os candidatos deverão apresentar a documentação necessária para a reclassificação do Cadastro de Contratações Temporárias.

§ 7º - Para os candidatos que não encaminharem novos documentos, será considerada a documentação entregue quando da inscrição no Cadastro.

§ 8º - O Governo do Estado disponibilizará na página oficial da internet as seguintes informações relativas ao Cadastro de Contratações Temporárias, por coordenadoria, município e disciplina:

- I - nome dos candidatos por ordem de classificação; e
- II - titulação/habilitação apresentada".

5. Cumpre registrar, inicialmente, como bem salientado nas informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

ADI 2.583 / RS

(fls. 126-143) e na manifestação da Advocacia-Geral da União (fls. 153-156), que as emendas parlamentares apresentadas dispuseram sobre a matéria afeta ao projeto de lei iniciado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

6. Da leitura das normas incluídas pelas emendas parlamentares evidencia-se que elas não dispuseram sobre as matérias relacionadas na alínea *c* do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, sequer disciplinaram matéria afeta à contratação temporária ou ao aumento de remuneração ou proventos.

Diferentemente do que defendido pelo Autor, os §§ 5º a 8º do art. 19 da Lei gaúcha n. 11.126/1998, incluídos pela Lei n. 11.639/2001, definem "*procedimento administrativo*" (fl. 155) a ser adotado na efetivação das inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, matéria que, repete-se, não está abrangida pela competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

As normas aqui impugnadas, como esclarece o Procurador-Geral da República, cuidaram "*do procedimento a ser seguido para a efetuação das inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, bem como a sua publicidade e reclassificação, não tendo disciplinado, portanto, matéria afeta aos servidores públicos da União e Territórios, regime jurídico, provimento de cargos, ou mesmo estabilidade e aposentadoria, temas estes de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo*" (fl. 161), a evidenciar a inexistência de usurpação da competência privativa do Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Daí o acerto do Advogado-Geral da União ao afirmar que estariam equivocados "*os precedentes trazidos à colação pelo Requerente, em sua petição inicial, como paradigmas hábeis a sustentar a inconstitucionalidade das normas atacadas*" (fl. 155).

ADI 2.583 / RS

7. E é exatamente porque não se está diante de matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo que se há de afastar a alegação de descumprimento do inciso I do art. 63 da Constituição da República.

Ainda que assim não fosse, pela natureza das providências instituídas nos §§ 5º a 8º da Lei gaúcha n. 11.126/1998, pode-se concluir que não houve qualquer aumento de despesas, pois, como informado pela Assembleia Legislativa gaúcha, as medidas ali determinadas referem-se a:

"simples providências administrativas possíveis de serem realizadas pelos órgãos públicos já existentes, e dentro de suas próprias competências.

Assim, a regulamentação do Cadastro - instituição excepcional - exige a devida atenção do Poder Legislativo, responsável pela fiscalização da atividade do Poder Executivo, o que realiza com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Com efeito, não há como se admitir que esteja o Poder Legislativo, ao legislar sobre a matéria, invadindo seara do Executivo, haja vista que todas as emendas apresentadas têm a ver com sua missão constitucional de fiscalizar, uma de suas mais nobres competências constitucionais" (fls. 141).

Para afastar quaisquer dúvidas quanto à constitucionalidade dos §§ 5º a 8º do art. 19 da Lei gaúcha n. 11.126/1998, incluídos pela Lei n. 11.639/2001, cumpre destacar que a assentada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem admitido emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário desde que guardem pertinência temática e não importem em aumento de despesas, como, por exemplo:

"1. A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a prerrogativa da formalização de emendas a projeto originário de Tribunal de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à

ADI 2.583 / RS

proposta inicial)" (ADI 2.350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004, grifos nossos).

"EMENTA: Servidores da Câmara Municipal de Osasco: vencimentos: teto remuneratório resultante de emenda parlamentar apresentada a projeto de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo versando sobre aumento de vencimentos (L. mun. 1.965/87, art. 3º): inocorrência de violação da regra de reserva de iniciativa (CF/69, art. 57, parág. único, I; CF/88, art. 63, I)). A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição e não acarrete aumento de despesa precedentes" (RE 134.278/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 12.11.2004, grifos nossos).

"O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência" (ADI 1.050-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004).

"As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do

ADI 2.583 / RS

Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica” (ADI 3.114/SP, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 7.4.2006).

Longe de importar em qualquer ingerência inadequada do Poder Legislativo à esfera de atuação do Poder Executivo – guardada a pertinência temática com o projeto originário e mantidas as despesas inicialmente previstas (vedação que, repete-se, não poderia ser exigida) – as normas aprovadas pela Assembleia Legislativa gaúcha viabilizam maior fiscalização entre os poderes, com vistas à concretização do sistema de freios e contrapesos.

8. Pelo exposto, voto no sentido de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.583

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou improcedente a ação direta. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Plenário, 01.08.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Sub-Procuradora-Geral da República, Dra. Sandra Cureau.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário