

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PROC. N° 0367/19

PLE N° 12/19

PARECER N° 458/2019

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa do Sr. Prefeito, que institui o programa de residência jurídica (PRJ), no âmbito da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM).

Primeiramente observo que vários Estados e Municípios instituíram programas de residência similares. Estes programas, contudo, tem sido objeto de questionamento quanto a sua constitucionalidade. Neste sentido, temos ação direta de inconstitucionalidade n° 5.387/AM, questionando a constitucionalidade formal e material da Lei n° 3.869/13, que criou o Programa no Estado do Amazonas. Eis alguns trechos da inicial que apresentam os argumentos em favor da inconstitucionalidade:

“II.1 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Há inconstitucionalidade formal da Lei 3.869/2013, porquanto o Estado do Amazonas avançou sobre competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho, definida pelo art. 22, I, da Constituição da República.

A competência legislativa relativa ao Direito do Trabalho, incluídas as normas concernentes a relações de trabalho, foi conferida à União pela Constituição. Não há lei complementar que autorize Estados e Distrito Federal a legislar sobre aspectos específicos da matéria, de acordo com o parágrafo único do art. 22 da Constituição.

(...)

Cumpra à União regulamentar validamente as normas de Direito do Trabalho. A lei, da qual emanarão os aspectos que caracterizam a relação de trabalho, deve, portanto, ser lei federal. Quanto à imprescindibilidade desta, ressalta corretamente FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA:

“Em numerosos artigos a Constituição cuida da questão do trabalho e do emprego, valendo lembrar, para ficar no plano das disposições principiológicas, que já o art. 1º inclui entre os fundamentos da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho (inciso IV), voltando ao tema o art. 170, que funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa a ordem econômica, e inclui, entre os princípios que esta há de observar, o da busca do pleno emprego.

Não obstante ser antiga a preocupação com esses temas, não se localiza, contudo, nas Constituições anteriores previsão da organização de um sistema nacional de emprego, cuja disciplina legislativa ora se atribuiu à União, por se tratar, como afirmado, de um sistema nacional.

[...]

Prevê agora a Constituição de 1988 entre os direitos fundamentais, de modo mais amplo, a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, XIII), o mesmo repetindo quanto ao exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único). Será lei federal, no caso, a lei disciplinadora, na perspectiva de unificação das condições de exercício profissional no país.”

(...)

Não há lei complementar que autorize Estados-membros a legislar sobre a matéria, tampouco o Estado do Amazonas apresenta peculiaridade que justifique produção legislativa distinta dos demais. Tais circunstâncias afastam a especialização legislativa prevista no parágrafo único do art. 22 da Constituição do Brasil.

A fim de acentuar a necessidade de lei federal que disponha a respeito do instituto da “residência jurídica” – conceito, atribuições, duração, abrangência, entre outros aspectos –, cabe apontar a existência de legislação federal relacionada à residência médica.

A residência médica, tipo mais conhecido no ordenamento jurídico vigente, encontra-se disciplinada pela Lei (federal) 6.932, de 7 de julho de 1981, atualizada pelas Leis 12.514, de 28 de outubro de 2011, e 12.871, de 22 de outubro de 2013. Nos termos do art. 1º da Lei 6.932/1981, “a Residência Médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço, funcionando sob a responsabilidade de instituições de saúde, universitárias ou não, sob a orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional”.

Além da criação por lei federal, que regulamenta suas especificações em todo território nacional, a residência médica consubstancia, ainda, modalidade de certificação das especialidades médicas no Brasil (art. 1º, § 3º, da Lei 6.932/1981).

A inconstitucionalidade formal da lei amazonense que institui o programa de residência jurídica é nítida, visto que a matéria é de interesse nacional e a competência para sobre ela dispor cabe à União. Por conseguinte, há inconstitucionalidade da Lei 3.869/2013, do Amazonas.

II.2 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Lei estadual 3.869/2013, a pretexto de capacitar bacharéis em Direito e introduzi-los nas atividades da Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas, caracteriza hipótese velada de contratação por tempo determinado, sem observar os requisitos previstos no art. 37, IX, da Constituição da República.

Não cabe falar em provimento de cargos ou empregos públicos pertencentes à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) do Amazonas, em afronta ao art. 37, II, da CR,14 porquanto tais cargos ou empregos não existem.

Os “residentes jurídicos” do Amazonas, com atuação na PGE, após serem aprovados em seleção pública, passam a exercer atividades indicadas

315

por servidores supervisores, "titulares dos cargos pertencentes aos órgãos e às carreiras jurídicas do Estado" (art. 3o, caput e parágrafo único, da Lei 3.869/2013), por período determinado, não superior a três anos.

Estabelece a lei estadual, nitidamente, hipótese de contratação temporária para exercício de função típica de servidor da Procuradoria-Geral do Estado ou de procurador de Estado ou, por via de consequência, de assessor desses servidores, atividades que, de regra, não devem ser realizadas por quem não possua vínculo com o poder público. Isso é o que afirma, por exemplo, o seguinte julgado, que reflete o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.

Acentuou o STF, contudo, que, para os fins do art. 37, IX, da CR, temporária é a situação de necessidade pública, não a natureza da atividade, de modo que "a contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si só, ao reconhecimento de inconstitucionalidade", pois é "a necessidade circunstancial[,] agregada no excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente[, que] autoriza a contratação nos moldes do art. 37, IX, da Constituição da República."

(...)

É, por essa razão, inconstitucional a lei amazonense, seja por consubstanciar espécie de contratação temporária, "não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação emergencial", e afrontar o art. 37, IX, do texto constitucional, seja por violar a cláusula do concurso público inscrita no art. 37, II, da Constituição.

Deve, por conseguinte, ser declarada inconstitucional, por violação aos arts. 22, I, e 37, II e IX, da Constituição da República, a Lei 3.869, de 19 de março de 2013, do Estado do Amazonas. – grifos nossos.

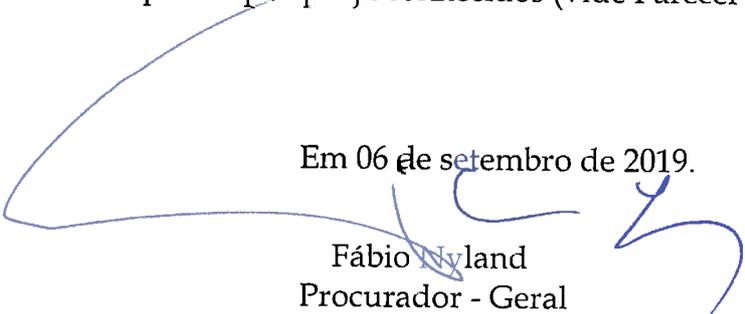
4/5


Além da ADI 5837/ AM cujos argumentos do proponente (Procuradoria-Geral da República) foram reproduzidos em parte acima, tem-se notícia ainda de outras duas ações diretas de inconstitucionalidade junto ao STF: a ADI 5.477/RS e a ADI 5.752/SC. Todas pendentes de decisão. Os pareceres da PGR, ou seja, do Ministério Público Federal, são pela inconstitucionalidade de programas como o ora proposto. A PGR manifestou-se na ADI 5.752/SC apenas pela constitucionalidade de programa de estágio para estudantes de pós-graduação. Não é o caso.

Os argumentos expendidos pela PGR são fortes e convincentes, e devem ser apreciados com atenção pela CCJ, uma vez que mesmo que caracterizada aqui invasão da competência da União atraindo a incidência do Precedente Legislativo nº 03, no estado atual, sem um pronunciamento do STF a respeito, parece-nos prematuro falar-se em manifesta inconstitucionalidade. Ou seja, ainda que a proposta nos pareça, nesse juízo preliminar, inconstitucional, não nos parece que se deva impedir a tramitação do projeto.

No mais, como sói acontecer nos projetos de iniciativa do Executivo, não foram observados, pelo menos até o momento, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito do controle de gasto com pessoal, que resultará na nulidade de pleno direito da lei em caso de aprovação. Cujos detalhes deixo de explanar porque já conhecidos (vide Parecer 567/18 entre outros).

Em 06 de setembro de 2019.


Fábio Wyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325

