

**Parecer Jurídico 37/2017 - Procuradoria Geral****Referência:** Projeto de Lei nº 022/2017**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o município de Gramado a realizar contratação de monitores socioeducativos e operário II, em caráter emergencial, por prazo determinado e dá outras providencias.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 022/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 26/06/2017, que requer autorização legislativa para que o município possa realizar contratação de monitores socioeducativos e operário II, em caráter emergencial, por prazo determinado.

A criação das respectivas vagas ocorreu através da lei Municipal nº 3.559/2017, aprovada em 12/06/2017, sendo 07(sete) novas vagas para operário II e 03(três) novas vagas para monitor socioeducativo.

O Poder Executivo aduz, na justificativa, que “**não há concursados aprovados no certame de 2015**”, razão pela qual se faz necessária a contratação temporária, em caráter emergencial, para atender demandas da Secretaria de Cidadania e assistência social, especificamente nos projetos Sapeca I e II, bem como a Secretaria de Agricultura, frente a necessidade do setor de jardinagem.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:



II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando formatação adequada, dentro das normas legais vigentes.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a contratação de servidores, em caráter temporário e emergencial, para atendimentos de demandas nas Secretarias de Cidadania e Assistência Social e Secretaria da Agricultura.

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

(...)

VI – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)



XI – prover os cargos públicos e expedir os demais referentes à situação funcional dos servidores;

A Lei Orgânica estabelece ainda ao Município organizar-se administrativamente, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I e VI, a saber:

"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

(...)

VI – organizar os quadros e estabelecer o regime de trabalho de seus servidores públicos do Município;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, entre as quais a criação de cargos públicos e a contratação temporária, quando a mesma se justificar, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal, aplicado por simetria, assim disposto:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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;

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.



2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Estadual, quando trata da Administração Pública, o Estado assim dispõe:

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da imparcialidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)

I - os cargos e funções públicos, criados por lei em número e com atribuições e remuneração certas, são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais;

Cumpre ressaltar que a Lei Orgânica do município também estabelece como competência do município a organização dos quadros de servidores, a teor do que dispõe o art. 68, inciso I, a saber:

"Art. 68. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

Todavia, a regra constitucional para admissão de pessoal na Administração Pública é a via do concurso público de provas e de títulos, conforme a natureza do cargo, subordinado ao regime estatutário ou processo seletivo público para a admissão dos agentes comunitários e de saúde e agentes de combate às endemias, subordinados ao regime celetista, salvo se a lei local dispuser de forma diversa.



O fundamento constitucional da regra de admissão de pessoal na Administração Pública encontra-se no inciso II do art. 37 e § 4º do art. 198, respectivamente.

Entretanto, a Constituição Federal permite exceções para admissão de pessoal, seja a nomeação de cargos em comissão ou a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob o parâmetro do art. 37, que assim dispõe: "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".

Neste sentido, a lei Municipal nº 2912/2011 – Regime Jurídico Únicos dos servidores municipais, aduz:

DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Art. 226 *Para atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas contratações de pessoal por tempo determinado.*

Art. 227 *Considera-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público, as contratações que visam a:*

I - atender a situações de calamidade pública;

II - combater surtos epidêmicos;

III - atender licença maternidade;

IV - atender licença saúde;

V - atender situações de falta de aprovados em concurso público quando da vacância do cargo.

§ 1º Para estas contratações, deverá ser respeitado o banco de aprovados em concurso vigente.

§ 2º Em caso de não haver aprovados em concurso vigente, será realizado processo seletivo simplificado a ser regulamentado por Decreto. (Redação dada pela Lei nº 3462/2015)



Art. 228 As contratações de que trata este capítulo, atenderão o prazo de seis (6) meses, podendo ser renovado o contrato por igual período. (Redação dada pela Lei nº 3462/2015)

Art. 229 É vedado o desvio de função de pessoa contratada, na forma deste título, bem como sua recontratação, antes de decorridos seis meses do término do contrato anterior, sob pena de nulidade do contrato e responsabilidade administrativa e civil da autoridade contratante.

Portanto, a lei municipal, no art. 227, V, considera como necessidade temporária de excepcional interesse público, entre outras, contratações que visam atender situações de falta de aprovados em concurso público quando da vacância do cargo, hipótese que não foi detalhada pela Administração municipal, que pode (ou não) ser o caso.

É relevante, desta forma, a explicitação da situação excepcional que requer a contratação emergencial, o que deve ficar evidenciado na aprovação do referido PL.

Nesse sentido, a justificativa para formalização do respectivo contrato temporário deve respaldar esses elementos, com dados, informações e documentos, para que seja configurada a hipótese de necessidade temporária e de excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal possui o seguinte entendimento sobre o instituto da contratação emergencial de servidores, o qual, inclusive, é tema de repercussão geral conhecida:

Tema 612

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;*
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;*



- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;
- e) a contratação seja indispensável, **sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.**(grifei)

Observe-se, portanto, que não é possível a contratação emergencial para atendimento das demandas normais do Ente Público. Há se evidenciar a motivação excepcional e a emergencialidade, identificadas numa das hipóteses elencadas na lei municipal, art. 227, acima referidas.

Também, como o concurso para os referidos cargos (operário II e monitor socioeducativo) foram referidos pelo proponente como sendo de 2015, importante lembrar que se trata de concurso público vigente, visto que os concursos, regra geral, são válidos para 2(dois) anos, renováveis por mais 2(dois), razão pela qual há de se ter a certeza que foram esgotadas todas e quaisquer possibilidades de nomeação através daquele concurso, visto que diante do grande número de inscritos nos últimos concursos públicos do município, é estranho que em dois cargos não tenha havido nenhuma pessoa aprovada no certame, conforme fora informado.

Sugerimos, desta forma, que estas dúvidas sejam sanadas junto à Administração Municipal, no sentido de evitar futuras demandas judiciais, intentando a declaração de burla ao concurso público.

Na sequencia, identificamos no texto do PL, ora em análise, a falta de previsão para realização de processo seletivo simplificado, para preenchimento temporário das funções. Ainda que não exista norma legal específica que exija a realização de processo de seleção para efetivação do contrato temporário, a origem para realização deste processo advém dos princípios que regem a Administração Pública, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Assim, o processo



seletivo simplificado está embasado principalmente para atender aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia.

Nesse sentido, importante registrar a posição do Tribunal de Contas do Estado RS:

(...) as admissões decorrentes não foram precedidas de processo seletivo simplificado ou outro critério que assegurasse o respeito aos princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade, nos termos do entendimento fixado por este Tribunal (Pedido de Orientação Técnica nº 7577-02.00/10-0). (Processo m. 010290-02.00/14-9. Pub. 26/08/2016. Relator Cons. Cezar Miola)

Portanto, entendemos importante este regramento ser trazido para o texto do presente PL, nos moldes de outros Projetos de leis apreciados em datas pretéritas por esta Casa, tais como o que resultou na Lei nº 3434/2015, que assim dispôs:

Lei Municipal nº 3434/2015:

Art. 1º O Executivo Municipal fica autorizado a contratar, em razão de excepcional interesse público, servidor em quantidade, função e vencimento conforme segue:

(...)

Parágrafo único. A contratação de que trata o caput deste artigo, para a escolha dos profissionais, deverá obedecer a forma de Processo Seletivo Simplificado.

Por fim, atentamos ainda para os direitos dos servidores contratados de forma temporária e excepcional, que também não estão citados no presente texto legal.

A Lei 2912/2011 – Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Gramado, no seu art. 230, determina:



Art. 230 Os contratos serão de natureza administrativa, ficando assegurados os seguintes direitos:

I - remuneração equivalente à percebida pelos servidores de igual ou assemelhada função no quadro permanente do Município;

II - jornada de trabalho, serviço extraordinário, repouso semanal remunerado, adicional noturno e gratificação natalina proporcional, nos termos desta Lei;

III - férias proporcionais, ao término do contrato;

IV - inscrição em regime geral da previdência social.

Destarte, entendemos relevante o presente PL trazer no seu texto que os direitos dos contratados seguem o disposto do art. 230, da lei municipal, acima referida, sanando esta lacuna.

Sugerimos que os termos sejam semelhantes aos moldes da Lei Municipal nº 3434/2015, *ex positis*:

Art. 3º Os contratos de que trata esta lei serão de natureza administrativa, ficando assegurados aos contratados os direitos previstos no artigo 230 do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Gramado, Lei nº 2.912, de 2011.

Por todo o exposto, entendemos que a contratação emergencial de servidor na Administração Pública é admitida na Constituição Federal como uma exceção para admissão de pessoal, e está inserida dentre as competências do respectivo ente público, definindo a forma e as condições em que serão efetivadas as contratações emergenciais e temporárias, observados os princípios constitucionais que comandam a Administração Pública, desde que presentes as condições legais exigidas para as contratações temporárias de excepcional interesse público.



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 22/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, desde que observadas a complementação no texto legal, que pode vir por mensagem retificativa ou proposta por Emenda na Casa Legislativa.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edis* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 27 de junho de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402