

**Parecer Jurídico 66/2017 - Procuradoria Geral****Referência:** Projeto de Lei nº 044/2017**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o município de Gramado a realizar contratação de Orientador de Trânsito e Fiscais de Posturas, 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 044/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 16/10/2017, que requer autorização legislativa para que o município possa realizar contratação de Orientador de Trânsito e Fiscais de Posturas, em caráter emergencial, por prazo determinado.

O Poder Executivo aduz, na justificativa, que não realizará a abertura de vagas no quadro de servidores efetivos da Administração Direta, porquanto as contratações tem por objetivo atender situação excepcional e temporária.

Informa, por conseguinte, que serão chamados para ocupar as vagas os servidores aprovados do concurso público realizado em 2015.

Justifica ainda desnecessária a criação de vagas e o envio de impacto orçamentário, por não se tratar de despesa de caráter continuado, no caso com duração apenas durante o natal Luz, ou seja, até 14/01/2018.

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, está estruturado em artigos e parágrafos, dentro do que orienta as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando formatação adequada.

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 Trânsito e Fazenda, para as demandas decorrentes do Natal Luz 2017.

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.

É relevante, desta forma, a explicitação da situação excepcional que requer a contratação emergencial, o que no caso pontual está fundamentada na realização do evento NATAL LUZ, que, de fato, recebe um número muito expressivo de visitantes, com demandas multiplicadas durante sua realização, tanto na fiscalização de posturas como no trânsito da cidade, 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 se evidenciar a motivação excepcional e a emergencialidade, identificadas numa das hipóteses elencadas na lei municipal, art. 227, acima referidas.

Em relação ao sistema de contratação, adequada a utilização do concurso público de 2015, conforme refere a justificativa enviada pelo proponente, observando o banco de aprovados para suprir as vagas temporárias, em conformidade do que dispõe o § 1º, art. 227, da lei nº 2.912/2011.

Entretanto, no art. 1º, § 1º do PL, o texto refere que “a contratação de que trata o caput deste artigo, para a escolha dos profissionais, deverá obedecer a forma de Processo Seletivo Simplificado, regulamentado através do Decreto nº 086/2017”, suscitando dúvidas na forma de contratação a ser utilizada.

Desta forma, não restou claro se o concurso está vigente e pode ser aproveitado, ou se, porventura, está vencido, sendo nesta hipótese, necessário a utilização do Processo Seletivo Simplificado.

Importante referir que os candidatos oriundos do concurso já foram submetidos a seleção pública, sendo totalmente desnecessário submetê-los a nova provação, se for o caso, razão pela qual inadequado aplicação do processo seletivo simplificado sobre pessoas selecionadas no concurso público.

Sugerimos, desta forma, que estas dúvidas sejam sanadas junto à Administração Municipal, no sentido de ajustar o texto no PL, caso o concurso esteja válido, ou retificar a justificativa do PL, caso o concurso tenha caducado, deixando a justificativa do PL em conformidade com o texto apresentado no PL.



Importante identificar, portanto, se haverá a previsão para realização de processo seletivo simplificado, para preenchimento temporário das funções, e se for o caso, observar os requisitos para esta forma de contratação.

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, imparcialidade 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 imparcialidade, 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)*

Por fim, atentamos ainda para os direitos dos servidores contratados de forma temporária e excepcional, que estão citados corretamente no presente texto legal, senão vejamos:

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.*

Em relação à necessidade de criação dos cargos, entendemos que, dada a excepcionalidade da medida (no caso por pouco mais de dois meses), não há tal obrigatoriedade, uma vez que o cargo público é criado para ser exercido de forma permanente, por servidor de carreira, o que não se evidencia no caso concreto, onde os servidores ocupam apenas funções temporárias.

Da mesma forma, por não se tratar de despesa de caráter continuado, não se faz necessário acompanhamento ao PL de impacto orçamentário.

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 442017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, sugerindo, entretanto, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que oficie Executivo para esclarecer qual será a forma de escolha dos candidatos às contratações temporárias, devido à divergência entre o que está referido na justificativa e o que consta no texto legal, a primeira declinando para o concurso



público e a segunda para o processo seletivo simplificado. Eventuais ajustes podem 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, 25 de outubro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402