



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 06/2018

Referência: Projeto de Lei nº 02/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera dispositivos da Lei nº 3.588, de 30 de outubro de 2017 e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de orientação jurídica, o Projeto de Lei nº 02/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 05/01/2018, que altera dispositivos da Lei nº 3.588/2017, para prorrogar a contratação temporária dos cargos de orientador de trânsito, até o dia 30 de junho de 2018.

Aduz na justificativa que a presente propositura tem por escopo intensificar as ações do órgão de fiscalização de trânsito, prorrogando o prazo de contratação por tempo determinado dos cargos de orientadores de trânsito, em virtude da realização da 5ª etapa de revitalização da Av. Borges de Medeiros, a qual será realizada no trecho compreendido entre a Praça das bandeiras, Rua Carlos Lengler Filho e João Alfredo Schneider, com previsão de execução de 8(oito) meses, a contar de 15 de janeiro de 2018.

Informa, por conseguinte, a execução da referida obra ocasionará a interdição parcial e até total da via, e considerando ser o principal acesso à cidade de quem se desloca de Porto Alegre via taquara, requer intervenção das equipes de trânsito para garantir a fluidez e segurança no trânsito, sendo necessário a manutenção destes contratos temporários no primeiro semestre de 2018, por esta nova necessidade que se impõe..



Faz acompanhar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, estimando que a prorrogação requerida pelo primeiro semestre de 2018 deve gerar despesa no ano de 2018, no valor anual de R\$ 168.710,00 (cento e sessenta e oito mil, setecentos e dez reais), não havendo despesas nos exercícios subsequentes, vez que os contratos se encerram no período citado. A repercussão na despesa com pessoal está estimada em 47,28% para 2018, considerando que o impacto está calculado até junho/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, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando epígrafe, ementa, o enunciado



do objeto, distribuído em dois artigos, com formatação adequada, dentro das normas legais vigentes.

O prazo de vigência é a partir da data de publicação, adequado para matérias de pequena repercussão, como é o caso.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre criação de cargos, do quadro geral de servidores efetivos do município, para atendimentos de demandas da Secretaria da Saúde.

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

"Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

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

(...)

XI – prover os cargos públicos e expedir os demais atos 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, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na



presente proposição, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria, *in verbis*:

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 impessoalidade, 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 certos, 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, impessoalidade, 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, 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 recontração, 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, no caso a prorrogação do prazo pelo primeiro semestre de 2018 dos cargos de orientadores de trânsito, o que no caso pontual está fundamentado nas obras de Revitalização da Av. Borges de Medeiros – 5ª etapa, que ocasionará interdição parcial e até total da principal via de acesso à Gramado, de quem



vem de Porto Alegre via Taquara, ou seja, um grande número de veículo, sendo necessário os respectivos agentes para garantir a organização do trânsito, com fluidez e segurança aos usuários, o que restou evidenciado na justificativa do referido PL.

Nesse sentido, o fundamento 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.



Importante identificar, portanto, se respeitou-se a 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, 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)

Por fim, atentamos ainda para os direitos dos servidores contratados de forma temporária e excepcional, que deverão manter-se preservados enquanto perdurar a relação de trabalho, 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 mais um semestre), 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. Mesmo assim, observamos que o houve apresentação do impacto orçamentário e financeiro, assinado pelo Secretário Municipal da Fazenda e o contador do município, demonstrando a despesa prevista para o exercício vigente somente (porque se encerra no primeiro semestre de 2018), representa a monta de R\$ 168.710,00 (cento e sessenta e oito mil, setecentos e dez reais), está dentro dos limites constitucionais admitidos (alcança 47,28% da despesa com pessoal projetada no ano vigente, dentro do limite constitucional de 54%), demonstrando capacidade financeira e orçamentária do município para o seu implemento.

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.

Salientamos, por fim, que o prazo legal admitido para contratações temporárias é seis meses, prorrogável por igual período, de sorte que a prorrogação ora requerida está dentro do prazo regulamentar.



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 02/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se as Comissões Permanentes, de Comissão de Legislação e Redação Final, Comissão de Finanças, Orçamento e Contas Públicas e Comissão de Infraestrutura, Turismo, desenvolvimento e Bem-Estar social para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 10 de janeiro de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402