



## PROCURADORIA GERAL

### Orientação Jurídica nº 50/2018

**Referência:** Projeto de Lei nº 030/2018

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Autoriza o município de Gramado a realizar contratação de Fiscal de Posturas, em caráter emergencial, por prazo determinado e dá outras providências.

### I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 030/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 04/07/2018, que requer autorização legislativa para que o município possa realizar contratação temporária de Fiscais de Posturas, em caráter emergencial, por prazo determinado.

O Poder Executivo aduz, na justificativa, que a iniciativa está motivada no aumento da demanda do serviço público de fiscalização, nos setores de Posturas (Fazenda) e Publicidade (Planejamento), o que gera a ampliação do quadro funcional.

Informa, por conseguinte, que não há lista de aprovados em concurso público, fato que permitiria à Administração Pública realizar o chamamento daqueles para assumirem os cargos que deverão ser abertos no quadro geral de servidores, referindo-se ao PL 31/2018, que tramita paralelamente nesta Casa Legislativa. Todavia, sem habilitados ao chamamento, complementa que a seleção se dará através de processo seletivo simplificado, em conformidade com a lei 2.912/2011.



Como a contratação é temporária, mas poderá chegar a 12 meses (6 meses prorrogáveis por mais 6 meses), faz acompanhar estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em conformidade com a LRF.

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.

Nesse sentido, a Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, está estruturado em 05(cinco) artigos, parágrafos e incisos, 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 atendimento de demanda nas Secretarias da Fazenda e Secretaria de Planejamento do município, em decorrência do grande volume de demandas relativas à fiscalização de posturas.



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 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 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.

## **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;*

Cumpramos 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, 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, o que no caso pontual está motivada no aumento da demanda do serviço público de fiscalização, nos setores de Posturas (Fazenda) e Publicidade (Planejamento), o que gera a necessidade de ampliação no quadro funcional, conforme depõe a justificativa do PL.

Nesse sentido, os argumentos para formalização do respectivo contrato temporário devem 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.

No caso concreto, informa o Executivo Municipal que não há lista de aprovados no último concurso público. Essa situação, entretanto, só evidencia a necessidade de se abrir novo concurso público, visto que as vagas de fiscais de posturas são de caráter permanente e só podem ser ocupadas em caráter temporário se motivadas por situação excepcional, incabível para atendimentos de demandas habituais do Município. Porém, se confirmada a excepcionalidade, nesta hipótese a falta de aprovados no último concurso público exigiria a aplicação do processo seletivo simplificado para a seleção dos interessados, por falta de pessoas em lista de aprovados.

Na verdade, a realização do concurso público tende a acontecer, em razão da criação das vagas que também está sendo proposta, e que tramita nesta Casa Legislativa através do PL 31/2018, já referido. **Entretanto, o tempo decorrente até a realização do concurso público não nos parece causa de excepcionalidade, uma vez que a excepcionalidade é causada por fatores externos, como a própria lei municipal elenca (calamidades, surtos, licenças excepcionais de servidores, e falta de aprovados em concurso público quando da vacância do cargo, este último como uma aposentadoria, por exemplo), e não provocadas pela própria administração, porque não tomou as medidas necessárias em tempo hábil para realização do concurso público.**



Verificando, inclusive, o tema de repercussão geral publicado pelo STF, anteriormente referido, observa-se que é **vedada a contratação excepcional para os serviços permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração**, que nos parece ser exatamente o caso pontual, ou seja, necessidade de fiscais em caráter permanente, dada a aprovação da lei de publicidade e das demandas com ambulantes, que são rotineiras e contínuas, porém foram as motivações trazidas na justificativa desde PL pelo proponente.

Em relação ao sistema de contratação, como referido pelo Executivo Municipal não existir lista de aprovados em concurso público para aproveitamento da mesma, adequada a utilização do processo seletivo simplificado para ocupação das vagas, caso aprovadas, em conformidade com o que dispõe art. 1º, parágrafo único, do PL.

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 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 seis meses, prorrogáveis por igual período), não haveria obrigatoriedade de criar a vaga do cargo em lei, uma vez que o cargo público é criado para ser exercido de forma permanente, por servidor de carreira. No caso do **contrato temporário, o servidor ocupa apenas “função” temporária**, onde a necessidade, em tese, é para situação pontual, determinada e emergencial, por período de tempo certo, atendendo situação excepcional.

Da mesma forma, **por não se tratar de despesa de caráter continuado, entendemos dispensável acompanhamento ao PL de impacto orçamentário**, em que pese tenha sido apresentado pela Administração Municipal.



Por todo o exposto, avaliamos 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.

Todavia, no caso concreto, não visualizamos o caráter excepcional exigido pela Constituição Federal, no art. 37 *“contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*, e nenhum dos requisitos constantes da lei Municipal nº 2912/2011, art. 227, I a V, tampouco atendimento ao tema 612, do STF, de repercussão geral, que caracterizaria a motivação excepcional e emergencialidade, haja vista que a justificativa apresentada para esta contratação temporária depõe atendimento de demandas rotineiras e contínuas das Secretarias da Fazenda e Planejamento.

Em razão das questões elencadas, sugerimos à Comissão de Legislação e Redação Final que oficie o Executivo Municipal para que informe sobre as questões suscitadas, demonstrando o cumprimento dos requisitos exigidos pela lei para a contratação temporária, de forma a evidenciar a legalidade e constitucionalidade na aprovação deste PL.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 15/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.



Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, **desde que comprovados os requisitos exigidos para contratação temporária de excepcional interesse público, o que foi sugerido diligência.**

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, além da Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas e por fim à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar social para emissão dos respectivos Pareceres. Concluso nas comissões, segue aos nobres *edis* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É a orientação que submeto à consideração.

Gramado, 10 de julho de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402