



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 59/2018

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

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o município de Gramado a realizar contratação de Fiscal de Posturas e Orientador de Trânsito, em caráter emergencial, durante o Natal Luz e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o substitutivo do Projeto de Lei nº 030/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 17/08/2018, que requer autorização legislativa para que o município possa realizar contratação temporária de Fiscais de Posturas e Orientadores de Trânsito, em caráter emergencial e excepcional, por prazo determinado.

O Poder Executivo aduz, na justificativa, que Gramado recebe cerca de 1,5 milhões de visitantes durante os meses de outubro, novembro e dezembro de cada ano, por conta da realização do Natal Luz, o que reflete no aumento da demanda dos setores de fiscalização, em especial no cumprimento do Código de Posturas Municipais e na Lei de Publicidade e Propaganda, que ficam intensificados no período, e exigem da Secretaria de Fazenda e Secretaria de Trânsito mais profissionais na fiscalização extensiva.

Informa, por conseguinte, que diante deste quadro, se faz necessário a contratação de 11(onze) fiscais de posturas e de 06(seis) orientadores de



trânsito no período compreendido entre os dias 15 de outubro de 2018 a 13 de janeiro de 2019, data que o evento se encerra.

Acrescenta ainda que não há lista de aprovados em concurso público, fato que permitiria à Administração Pública (se houvesse) realizar o chamamento daqueles para assumirem as funções que estão sendo criadas. Todavia, sem habilitados ao chamamento, complementa que a seleção se dará através de processo seletivo simplificado, em conformidade com a lei municipal nº 2.912/2011.

Reitera, por fim, que o cargo de orientador de trânsito sequer existe no quadro geral de servidores públicos, mas que, conforme orientação da consultoria jurídica da DPM, a contratação em caráter emergencial e excepcional, por ser de prazo temporário, não exige a criação de cargos para sua ocupação. Por se tratar de contratos por tempo determinado, os contratados não titulam cargo ou emprego público, mas sim exercem apenas uma função temporária, o que não exige a existência de vaga no quadro do município, bastando apenas o atendimento aos requisitos da contratação temporária (por tempo determinado, para atender necessidade temporária, que a necessidade tenha interesse público e que o interesse público tenha caráter excepcional).

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, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, está estruturado em 04(quatro) artigos e ainda desdobrado em parágrafos, dentro do que orienta as normas técnicas definidas na LC 95/98. Quanto ao prazo de vigência, define entrar em vigor na data de sua publicação, o que a norma orienta para matérias de pequena repercussão, como é o caso. Avaliamos, desta forma, o texto protocolado nesta Casa, apresentar 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 Trânsito e Mobilidade Urbana, em decorrência do grande volume de demandas relativas à fiscalização de posturas e trânsito, durante o evento Natal Luz.

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

A contratação temporária, por tempo determinado e por excepcional interesse público está disposta na Constituição Federal, no art. 37, IX, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”

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, 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, conforme já referido, 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 na realização do evento 33º NATAL LUZ, previsto para acontecer de 15 de outubro de 2018 a 13 de janeiro de 2019, que reflete no aumento significativos das demandas de fiscalização da Secretaria de Fazenda (relativas as Posturas Municipais) e da Secretaria de Trânsito e Mobilidade Urbana (relativas as questões de trânsito), muito intensificadas pelo recebimento estimado de 1,5 milhões de visitantes no período.

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 pontual, a motivação apresentada é a realização do maior evento natalino do Brasil: o Natal luz de Gramado, e o recebimento de 1,5 milhões de visitantes, situação anormal e atípica às demandas rotineiras de cada secretaria municipal.

Ainda informa o Executivo Municipal que não há lista de aprovados no último concurso público para ambos os cargos (Fiscal de Postura e Orientador de Trânsito). Esse último, sequer existe o cargo criado no município. Entretanto, a criação do cargo (e das respectivas vagas), por se tratar de caráter temporário e excepcional, de fato não é requisito para contratação temporária, vez que os contratados temporários apenas ocupam funções, sendo necessário, desta forma, apenas a lei autorizativa demonstrando as condições que motivam a excepcionalidade e emergencialidade, sem exigência de cargo ou vaga criada. Portanto, dada a excepcionalidade da medida (apenas durante o tempo que dura o evento), 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.

Essa situação, todavia, ainda que temporária, desperta a análise da necessidade de futuro concurso público para os cargos referidos, avaliando se as demandas são, de fato temporárias, ou se mantém em outras frentes, tais como panfletagem, ambulantes, entre outros. Assim, se a necessidade se apresenta de forma contínua, e se houver necessidade de fiscais de posturas ou outros cargos em caráter permanente, deverá haver o encaminhamento para realização de concurso público, de forma a ocupar as vagas de forma definitiva.



Destarte, reitera-se que somente podem ser ocupadas vagas em caráter temporário se motivadas por situação excepcional, incabível para atendimentos de demandas habituais do Município. 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**. Porém, se confirmada a excepcionalidade e emergencialidade, estaremos em situação passível de contratação temporária.

Nesta hipótese última, 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, que é a condução a ser adotada pelo município, corretamente, conforme refere a justificativa 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 despesa gerada com os contratos temporários, **por não se tratar de despesa de caráter continuado, entendemos dispensável acompanhamento ao PL de impacto orçamentário.**

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.

Contudo, observamos que o § 1º do art. 2º do PL sob análise, requer aprovar possibilidade de renovação da contratação temporária por igual período, com base na previsão constante do art. 228 da lei nº 2.912/2011. Importante referir,



todavia, que eventual prorrogação da contratação temporária está admitida da legislação citada, desde que a motivação do que deu causa perdurasse pelo mesmo período. Não é o que ocorre com Natal Luz, visto que terminado o evento sustam as demandas por ele geradas, razão pela qual eventual prorrogação deve apresentar o novo fato excepcional que motivaria a sua continuidade.

Portanto, no caso da renovação dos contratos temporários por igual período, após o término do Natal Luz, constante do § 1º do art. 2º, 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, que não foram informados na justificativa, limitando-se a mesma a referir a necessidade de atendimento no **período de realização da 33º do Natal Luz**, de sorte que eventual prorrogação dos contratos temporários por igual período, requer a fundamentação e situação excepcional e emergencial que os motivaria, o que não restou informado.

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 nos meses subsequentes à realização do Natal Luz, de forma a evidenciar a legalidade e constitucionalidade do § 1º, art. 2º, deste PL.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 30/2018 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 também em relação ao § 1º, art. 2º do PL, 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, 20 de agosto de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402