



CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA
Estado do Espírito Santo

PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 067/2024

“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REALIZAR PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO E CONTRATAR SERVIDORES POR TEMPO DETERMINADO PARA ATUAÇÃO JUNTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E URBANO – SEMDEU, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I – DO RELATÓRIO

De autoria do Prefeito Municipal, o presente projeto de lei “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REALIZAR PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO E CONTRATAR SERVIDORES POR TEMPO DETERMINADO PARA ATUAÇÃO JUNTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E URBANO – SEMDEU, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A justificativa apresentada baseia-se na necessidade de preenchimento em caráter excepcional do quadro de funcionários da prefeitura pela realização de processo seletivo, nos termos do art. 37, IX da CF/88. Faz-se necessária a aprovação de norma autorizando o executivo a proceder processo seletivo a fim de realizar as contratações para o ano de 2024.

O aludido projeto veio com requerimento de urgência, e para tanto, foi lido na 18ª Sessão Ordinária ocorrida no dia 01 de julho de 2024.

Instruem o projeto, no que interessa: **I** – Ofício GAB nº 123/2024 requerendo a Urgência na apreciação da propositura, fls. 02; **II** – Minuta do Projeto de Lei n.º 00067/2024 fls. 02/05; e, **III** – Justificativa fl. 06/08.

Após a leitura do aludido Projeto em Plenário, foi encaminhado a essa procuradoria para edição do parecer.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Destaca-se que da competência estabelecida pela Constituição Federal e Constituição Estadual aos Municípios, decorre o seu poder de legislar privativamente sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Em nosso entendimento, interesse local é todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus municípios.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA
Estado do Espírito Santo

A medida contida na proposição em epígrafe tem indiscutível alcance social, portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, o artigo 58 e seguintes da Lei Orgânica Municipal dispõe que a iniciativa das leis cabe à Mesa, ao Vereador ou Comissão da Câmara, **ao Prefeito Municipal** e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei. Analisando os incisos X e XIII do artigo supramencionado, temos que:

(...)

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

(...)

XIII – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;

(...)

Ademais, o artigo 31, §1º, inciso II dispõe que é de iniciativa privada do Prefeito, as Leis que disponham sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e indireta ou aumento de remuneração.

Desta forma, inexistente impedimento incidente sobre a pretensão, que é legítima, estando de acordo com disposições contidas no Regimento Interno desta Casa de Leis e da Lei Orgânica Municipal.

De análise do aludido Projeto de Lei, é mister salientar que a contratação temporária para atender necessidade excepcional de interesse público está prevista na Constituição, no artigo 37, IX, que dispõe:

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:

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

O Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, firmou a seguinte tese: “*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.*”

Os cargos presentes no presente Projeto de Lei não se apresentam como de necessidade temporária. Além disso, não é possível, como também já decidiu o STF (ADI 3721/CE, divulgado no Informativo 829 do STF) a contratação temporária para objetivos corriqueiros quando não demonstrada a excepcionalidade da necessidade, como no caso em tela já que, por exemplo, os cargos presentes no





CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA
Estado do Espírito Santo

anexo estão relacionados a área da saúde, atividade que, ao menos, deveria ser rotineira e corriqueira em toda administração pública.

Ademais, a doutrina majoritária entende que **as contratações nesse caso não se submetem automaticamente ao regime jurídico dos servidores públicos (regime jurídico estatutário) nem dos empregados públicos (regime jurídico celetista)**, denominando, para o caso dos servidores temporários, de regime jurídico especial.

Esse regime jurídico especial deve ser disciplinado em lei específica, isto é, deverá ser editada lei que tratam quais são os casos de contratação temporária, bem como o regime jurídico aplicável, se estatutário, celetista ou um novo, aplicável apenas aos servidores temporários.

No que tange ao Município de Sooretama, a lei já foi editada, razão pela qual se demonstra **ilegal e inconstitucional o §2º, do artigo 4º e inciso III, do artigo 5º, ambos do presente Projeto de Lei**, que prevê a aplicação do Estatuto dos Servidores Públicos de Sooretama (Lei Complementar nº 013/2019).

Assim, entendo por bem, me reportar às conclusões chegadas à Consulta 748.924 (inteiro teor em anexo) formulada perante o TCE-MG, que assim previu:

O regime jurídico que irá disciplinar a categoria dos servidores contratados temporariamente por excepcional interesse público será estabelecido pelo próprio ente contratante (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), mediante lei ordinária reguladora. Caso o contratante não possua uma lei que esclareça o regime jurídico a ser aplicado, ou, ainda, caso a contratação se torne irregular, perdendo suas características peculiares, considerar-se-á, para ambas as situações, o vínculo celetista, dado o seu caráter subsidiário. Com relação aos benefícios do regime, deverá ser concedido o núcleo mínimo de direitos e garantias constitucionais ao servidor. Em caso de inexistência de lei, ou, ainda, sendo esta omissa ou negligente quanto a tais direitos, serão conferidos aos servidores temporários os direitos e garantias previstos pelo Direito do Trabalho, desde que compatíveis com o caráter temporário da contratação. Quanto ao regime previdenciário os servidores temporários contribuirão para o regime geral de previdência, não possuindo nenhum vínculo previdenciário com o ente público contratante, por força da EC n. 20/98, que acrescentou o § 13 ao artigo 40 da CR/88.

Pelo exposto e em suma, as designações temporárias da Administração Pública Municipal de Sooretama, realizadas com fulcro no artigo 37, IX da Constituição Federal, devem ser regidas pela Lei nº 644/2011 do Município de Sooretama, e subsidiária e supletivamente a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em caso de irregularidade na contratação ou eventual omissão da referida lei, já que não é nela previsto a aplicação do Estatuto de forma subsidiária.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA
Estado do Espírito Santo

Nesse caso, ressalta-se, a contratação tem mais natureza jurídica de contrato, do que estatutária, razão pela qual, em observância aos princípios de supremacia do interesse público sobre o privado, legalidade (aqui também entendida como reserva legal), deve-se utilizar a Lei nº 644/2011 ou aplicar aos contratados o regime de Direito Trabalhista, no que couber.

Crível apontar, a incoerência da via escolhida para contratação dos referidos profissionais, eis que a realização de Processo Seletivo tem como principal característica a 'necessidade temporária', ao passo que a quantidade de vagas que se pretende preencher, que no caso em tela, seriam de pelo menos 490 profissionais lotadas somente na Secretaria Municipal de Educação, não se mostra a melhor opção, devendo, portanto, ser respeitada a regra constitucional de preenchimento dos cargos públicos pela realização de Concurso Público.

Para melhor clareza, os cargos presentes no presente Projeto de Lei não se apresentam como de necessidade temporária. Além disso, não é possível, como também já decidiu o STF (ADI 3721/CE, divulgado no Informativo 829 do STF) a contratação temporária para objetivos corriqueiros quando não demonstrada a excepcionalidade da necessidade, como no caso em tela já que, por exemplo, os cargos presentes no anexo estão relacionados a área da saúde, atividade que, ao menos, deveria ser rotineira e corriqueira em toda administração pública.

Vencido o acima elencado, é mister salientar que o presente projeto **não se encontra devidamente acompanhado da projeção de gastos disposto no art. 17, §1º**, que remete aos termos do artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe, *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(...)

Muito embora percebe-se a declaração do ordenador de despesas junto ao presente Projeto, **não há a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA
Estado do Espírito Santo

No que se refere ao inciso I, do art. 16, da LRF, o impacto orçamentário-financeiro: “*relaciona-se com previsão orçamentária e disponibilidade de recursos, especialmente com vistas ao cumprimento dos cronogramas de redução das despesas e manutenção do equilíbrio entre estas e as receitas.*”¹

Dessa forma, estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa. A sua ausência implica em **irregularidades** no Projeto ora apresentado, estando em total confronto com os artigos 15 a 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pode implicar em lesão ao patrimônio público.

Claramente o artigo 15 da LRF dispõe que **serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17.

Ademais, o artigo 21, inciso I, da aludida lei dispõe ainda que **é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências dos artigos 16 e 17** desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição.

III – DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, sem, contudo, adentrarmos no mérito da Proposição, observada a ressalva realizada e por ser a matéria de competência municipal e não haver nenhum vício de iniciativa, a Procuradoria da Câmara Municipal de Sooretama/ES, após análise e apreciação do Projeto de **Lei nº 067/2024**, é de **PARECER CONTRÁRIO** à sua aprovação, eis que o projeto se encontra eivado pelas irregularidades supramencionadas.

Por derradeiro cumpre esclarecer que todo o exposto em nosso parecer ora ratificado, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra “Direito Administrativo Brasileiro”, Editora Malheiros, ensina:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.

Posição a qual se filia também Maria Sylvania Zanella Di Pietro² para quem:

É importante ressaltar que os pareceres jurídicos exigem trabalho de interpretação de leis, muitas delas passíveis de divergências quanto ao seu

¹ MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

² Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-20/interesse-publico-responsabilizacao-advogado-publico-elaboracao-parecer>





CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA **Estado do Espírito Santo**

sentido, exigindo a aplicação de variados métodos de exegese. Por isso mesmo, é perfeitamente possível que a interpretação adotada pelo advogado público (que, na função consultiva, participa do controle interno de legalidade da Administração Pública) não seja coincidente com a interpretação adotada pelos órgãos de controle externo. Seria inteiramente irrazoável pretender punir o advogado só pelo fato de sua opinião não coincidir com a do órgão controlador, até mesmo levando em consideração que nem sempre os técnicos e membros dos tribunais de contas têm formação jurídica que os habilite a exercer atividade de consultoria, assessoria e direção jurídicas, que é privativa da advocacia, nos termos do artigo 1º, inciso II, do Estatuto da OAB. Mesmo em se tratando de controle exercido por membros do Ministério Público, nada existe em suas atribuições institucionais que lhes permita censurar ou corrigir opinião emitida lícitamente por qualquer advogado, seja público ou privado. Por isso mesmo, sua responsabilização depende da demonstração de que o advogado, ao proferir sua opinião, agiu de má-fé, com culpa grave ou erro grosseiro.

E para culminar com tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador". (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.584-1 - DISTRITO FEDERAL - RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO DE MELLO - STF).

Este é o nosso parecer, que submetemos, sub censura.

Palácio Legislativo "Aristides Leite de Oliveira", ao primeiro dia do mês de julho do ano de dois mil e vinte e quatro.

Elielson Porto da Silva
Subprocurador Jurídico

