



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo

RELATOR *ad hoc*

PARECER

Processo Legislativo: PROJETO DE LEI Nº 44/2021
Relator *ad hoc*; José Pereira Sena

I – RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 44/2021, de iniciativa do Prefeito Municipal André Wiler Silva Fagundes, altera o Anexo IV da Lei nº 2.868, de 08 de janeiro de 2009, e dá outras providências.

O projeto supracitado foi apresentado ao Plenário no Expediente da Sessão Ordinária de 17 de agosto de 2021. Sendo encaminhado à Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação, não foi exarado o parecer técnico dentro do prazo regimental previsto no art. 71 do Regimento Interno.

O Presidente da Câmara, com fulcro no art. 77 do Regimento Interno, avocou a matéria e me designou relator *ad hoc*, através da Portaria nº 2.440, de 15 de outubro de 2021, para fins de produzir o parecer, pela competência regimental da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final prevista no art. 79 do Regimento Interno.



Câmara Municipal de Nova Venécia ***Estado do Espírito Santo***

Encontra-se acostado aos autos do processo legislativo em comento o Parecer Jurídico nº 058/2021, exarado pela Douta Procuradora da Casa opinando pela constitucionalidade e legalidade da matéria, com a indicação também de alguns ajustes de ordem de técnica legislativa em dispositivos da proposição.

De posse do processo legislativo, na condição de relator *ad hoc*, passo a exarar o parecer técnico pelos fatos e fundamentos que seguem abaixo.

II – DOS FATOS E FUNDAMENTOS:

A iniciativa da matéria tem fulcro no texto do art. 44 da Lei Orgânica do Município, seguindo pelo princípio da simetria das formas ao que dispõe o art. 61 da Carta Constitucional de 88, atribuindo competência ao Prefeito Municipal para propor matérias nessa natureza.

Matérias que disponham sobre os casos de contratação por tempo determinado no âmbito da administração municipal, devem partir do Chefe do Poder Executivo, pelo princípio da separação dos Poderes Constitucionais (art. 2º da CF de 88), reproduzido no art. 8º da Lei Orgânica por simetria das formas, e da organização dos poderes (função típica administrativa do Chefe do Poder Executivo).

A matéria não apresenta qualquer vício de origem ou inconstitucionalidade formal, sendo, portanto, válida, e merecendo prosperar nas demais fases do processo legislativo. Pela analogia ao caso, encontra-se em conformidade com o que preceitua o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, e sendo norma de reprodução obrigatória e simétrica pelos demais entes federados.

Os casos de contratação por tempo determinado é matéria afeta ao ente federativo respectivo (art. 37, IX, da Carta Constitucional), pelo princípio constitucional federativo, outorgando competência aos entes federados para se auto organizarem (art. 18 da CF de 88).

Diante das peculiaridades e dos casos de necessidade de contratação temporária, o ente federativo deve regular por meio de lei ordinária, indicando de forma expressa os casos e condições para atendimento do excepcional interesse público.

Além dos casos específicos deve também a lei dispor sobre a remuneração ou vencimentos dos agentes que vierem a ser contratados por designação temporária, regidos por regime estatutário especial.

Sobre o tema o art. 37, inciso IX, da CF de 88 tem o seguinte:

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:



Câmara Municipal de Nova Venécia *Estado do Espírito Santo*

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

Observa-se que o inciso IX do *caput* do art 37 Carta Constitucional fez reserva à lei ordinária para cuidar dos casos de contratação por tempo determinado - DTs, para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, e somente a lei ordinária, de iniciativa do agente público competente, poderá estabelecer os casos de DTs.

Tratando-se, portanto, de matéria a ser consignada em lei ordinária, deve a proposição ser submetida ao crivo do Plenário, passando previamente pelos demais órgãos do Poder Legislativo, para as devidas análises e deliberações, em conformidade com as normas pertinentes, pelo cumprimento das funções legislativas da Câmara Municipal.

A regra de ingresso no serviço público é por meio de concurso público, consoante o art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

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:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Desta forma, formou-se a regra constitucional da obrigação de concurso público para o ingresso no serviço público.

No entanto, a própria Constituição Federal opôs duas ressalvas a esta regra: cargos em comissão e exercício de função temporária de excepcional interesse público.

Distinguem-se assim duas exceções à regra do concurso público: a nomeação para cargos em comissão (art. 37, II, da CF) e os casos de contratação para tender a excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF), sendo este justamente aplicado pela urgência e impossibilidade de realização de concurso público em tempo hábil.

Como demonstrado, a primeira exceção encontra-se no mesmo dispositivo legal que a regra de obrigação de concurso público; já a segunda, extrai-se do inciso IX do mesmo art. 37. Confira-se:

Art. 37. (...)



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público; (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Sobre o tema, a doutrina e o STF se posicionaram sobre o assunto:

Nesse sentido, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro aduz acerca dos servidores contratados por tempo determinado:

(...) são contratados para exercer funções em caráter temporário, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação. (DI PIETRO, 2012, p. 584).

Em caminho idêntico, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*(...) ressalto que, em casos análogos, esta Suprema Corte tem reconhecido que a existência de leis municipais autorizando a contratação temporária de agentes públicos, para atender a necessidade de excepcional interesse público, afasta a tipicidade da conduta referente ao art. 1º, XIII, do DL 201/1967, que exige a nomeação, admissão ou designação de servidor contra expressa disposição de lei. (...). Nem se diga, como se colhe do acórdão proferido pelo STJ, que a superveniência da Lei 8.745/1993, de cunho mais restritivo (por não prever a hipótese de contratação de guarda municipal), tem o condão de afastar a atipicidade da conduta imputada ao paciente. **É que tenho para mim que esta lei, data venia, regulamenta a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público na órbita federal, não havendo que se cogitar, portanto, da sua incidência em âmbito estadual ou municipal. (...) A conjugação do disposto nos arts. 30, I, e 37, IX, ambos da CF, só corrobora o que venho expor. Se, por um lado, o art. 37, IX, dispõe que 'a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público', o art. 30, I, por sua vez, assenta que compete aos Municípios 'legislar sobre assuntos de interesse local'.**" (HC 104.078, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, DJE de 5-8-2011.) (Grifou-se).*

O posicionamento de outro doutrinador é o seguinte:

No mesmo sentido, tem-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho[1]:

Outro ponto a ser examinado é o relativo à natureza da relação jurídica funcional. Diz a Constituição que a lei estabelecerá os casos de contratações desses servidores. Assim dizendo, só se pode entender que o Constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Cuida-se, de fato, de verdadeiro contrato administrativo de natureza funcional, diverso dos contratos administrativos em geral pelo fato de expressar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor. Não obstante essa qualificação, a lei instituidora do regime certamente poderá incluir algumas normas que mais se aproximem do regime estatutário, que, inclusive, tem aplicação subsidiária no que couber. O que não poderá, obviamente, é fixar outra qualificação que não a contratual. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 654).



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo

Seguindo a doutrina e o STF, temos o seguinte:

Cumprindo o papel da doutrina, Celso Antônio Bandeira de Mello traz o conceito sob sua ótica:

A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justifica a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, necessidade temporária), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar. (MELLO, 2005, p. 263).

Extrai-se do contexto exposto pelo conceito colacionado que caracteriza-se excepcional interesse público situações que demandam serviço público, porém, pelo caráter transitório, não demanda criação de cargo permanente, ou, que até demandaria a criação de cargos no quadro permanente, no entanto, pela urgente necessidade, contrata-se temporariamente para suprir o lapso temporal deixado pela realização de concurso público.

Nesse sentido é o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal:

O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal.” (ADI 3.068, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24-2-2006, Plenário, DJ de 23-9-2005.)

Vê-se, que a situação de excepcional interesse público prescinde da realização de concurso público, pela caracterização da situação emergencial e o tempo determinado de duração do contrato.

Conforme fora mencionado, a lei que estabelece os casos também deve regular a jornada e a respectiva remuneração dos agentes que vierem a ser contratados.

Em observação ao Anexo IV da Lei nº 2.868/2009, verifica-se que foi fixada uma carga horária de 25 horas semanais para atuantes na área educacional (designados temporariamente como profissionais de educação), fato que vem requerendo a mudança ora proposta, considerando que o Município vem contratando temporariamente esses profissionais com carga horária inferior a 25 horas semanais.

Sobre a mudança proposta, podemos reproduzir mensagem do Chefe do Poder Executivo, conforme segue:



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossas Excelências o presente Projeto de Lei que altera o anexo IV da Lei nº 2.868, de 08 de janeiro de 2009, e dá outras providências.

Em síntese, a necessidade da alteração do anexo IV da Lei nº 2.868, de 08 de janeiro de 2009, se dá em virtude da Instrução Normativa TC nº 68/2020 que estabelece critérios para a composição, organização e apresentação, por meio eletrônico, das prestações de contas anual e mensal, detalha o conteúdo dos relatórios, das demais remessas de dados, informações e demonstrativos que deverão ser encaminhados pelos gestores das unidades da Administração Pública e pelos demais responsáveis por bens e valores públicos, nos âmbitos estadual e municipal.

Ao encaminhar os dados o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES foi relacionada a existência de incongruências devido à divergência na carga horária dos professores da Educação Básica em regime de designação temporária, tendo em vista que o Município efetua contratação de profissionais com carga horária inferior à estabelecida no anexo IV da Lei nº 2.868, de 08 de janeiro de 2009.

Oportuno elucidar que as contratações com carga horária inferior há 25 (vinte e cinco) horas ocorrem principalmente nas disciplinas: Inglês, Ciências, Ciências Agropecuárias, História, Matemática, Geografia, Ensino Religioso, Artes, Língua Portuguesa e Educação Física, devido ao distanciamento das escolas do campo, dificultando ao professor atender a mais de uma unidade escolar.

Ademais, a organização curricular do município estabelece quantidade de aulas nos diferentes componentes curriculares em cada ano.

Nesse sentido, submetemos à apreciação de Vossas Excelências a proposta de Projeto de Lei que visa adequação da Legislação Municipal em atendimento a Instrução Normativa TC nº 68/2020, e à realidade do Município, razão pela qual solicitamos sua aprovação.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar aos Nobres Edís, os nossos sinceros protestos de elevado apreço.

É a justificativa.

Assim sendo, diante das incongruências entre os dados informados e o Anexo IV da citada lei, necessário se faz alterar o enunciado da carga horária, conforme consta do art. 1º do projeto de lei em análise.

Diante das sugestões apontadas pelo parecer jurídico acostado aos autos do presente processo legislativo, entendemos ser louvável a apresentação de duas emendas, sendo uma modificativa à ementa do projeto e uma outra supressiva ao seu art. 3º, considerando que a técnica legislativa não comunga com a forma textualizada no projeto para tais dispositivos.

Dessa feita, as emendas sugeridas são oportunas e devem ser aprovadas para fins de correção e aplicação da devida técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95/98.



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo

III – VOTO DO RELATOR *ad hoc*:

Diante de todo o exposto, considerando que a propositura atende aos requisitos formais e materiais, estando apta à apreciação e deliberação, manifesto-me pela aprovação do Projeto de Lei nº 44/2021, com restrições de que sejam apresentadas emendas na forma sugerida.

É o PARECER do Relator *ad hoc* pela aprovação do Projeto de Lei nº 44/2021 com restrições.

Câmara Municipal de Nova Venécia, Estado do Espírito Santo, em 15 de outubro de 2021;
67º de Emancipação Política; 17ª Legislatura.


JOSE PEREIRA SENA (PDT)
RELATOR *ad hoc*