



PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 34/2022

Processo nº 1619/2022

PARECER

"DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO, PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE INTERESSE PÚBLICO, OS TERMOS DO INCISO IX, ART 37 DE CONSTITUIÇÃO DE FEDERAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

O presente PLO pretende promover a contratação temporária para atender a excepcional interesse público da Administração local do cargo "Cuidador Social", direcionado ao sexo masculino, de forma que, argui-se o dispositivo constitucional do inciso IX, do art. 37, da CFEB, bem como a dispositivos das Leis Municipais nºs 3.643/2017, 3.950/2020 e 2.936/2010.

Um tema que deve ser inicialmente abordado está relacionado quanto a competência para a apresentação de projetos de leis. O doutrinador Hely Lopes MEIRELLES nos ensina que, *litteris*:

O prefeito, como chefe do Executivo local, tem competência concorrente com a da Mesa, das comissões, dos vereadores e, agora, da população para a apresentação de *projetos de leis* (não de *resoluções* ou de *decretos legislativos*) à Câmara, e em certos casos sua competência é exclusiva, como veremos adiante.

O *processo legislativo*, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59, regulamentado pela Lei Complementar 95/1998), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61ª 69) –, cabendo às Constituições dos Estados e às leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.¹

Quanto aos aspectos jurídicos, cabe registrar que a Carta Republicana de 1988 prevê como competência exclusiva de iniciativa de projetos de lei ao Chefe do Poder Executivo, dentre outras hipóteses, a

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:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; [...]²

A questão competência legislativa é matéria de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, bem como nos entes municipais e distrital, através de suas Leis Orgânicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ADI nº 4704, confirmou este entendimento citado, veja-se:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 597.

² BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006.³

Neste ponto específico, a Lei Orgânica do Município de Linhares (ES), em seu art. 31, inciso II, dispõe como sendo iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, *verbis*:

Art. 31. A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão de Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que disponham sobre:

II - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e indireta ou aumento de remuneração; [...]⁴

O *Excelso Pretorium* ao apreciar o art. 61 da Constituição Federal, e interpretá-la, decidiu por diversas vezes no sentido de:

O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas "a" e "c" do inciso II do art. 61). [...] A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste

³ STF. ADI 4704, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019.

⁴ BRASIL. **Lei Orgânica do Município de Linhares (ES)**. Linhares: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: http://www.legislacaoonline.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/L11990.html.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

(Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Correa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras).⁵

Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República).⁶

Anote-se ser de extrema relevância a obediência ao regramento referente à iniciativa de leis, impedindo-se, assim, o avanço de um Poder constituído sobre o outro ou mesmo que um Ente Federativo invada a competência previamente determinada de outro, o que foi devidamente respeitado.

Averiguada está a competência de iniciativa da matéria legislativa ao Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo incontroverso que o presente PLO versa sobre contratação temporária de excepcional interesse público.

A Constituição da República trata o tema contratação temporária de excepcional interesse público quando determina:

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:

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; [...]

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

⁵ STF. ADI 3061, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2000.

⁶ STF. ADI 2113, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Art. 70 A administração pública direta, indireta ou fundacional obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e também ao seguinte:

VI - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;⁷

Perfilado o ordenamento local com às disposições constitucionais, o Município de Linhares (ES) editou e sancionou a lei nº 2.936/2010, que dispõe "*a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal*". Outrossim, a lei nº 3.950/2020 estabelece que, *verbis*:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a proceder à contratação de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público no Município de Linhares, nos termos do inciso IX, art. 37 da Constituição Federal, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme especificações constantes do Anexo I desta Lei.

Parágrafo único. Ficam criadas as funções temporárias descritas no Anexo I desta Lei.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a execução de atividades, projetos e programas de interesse público social a serem desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Nota-se que o presente PLO encontra-se de acordo com a referida lei municipal.

Ademais e basicamente, busca-se com o PLO a contratação temporária para atender a excepcional interesse público da Administração local do cargo "Cuidador

⁷ BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Social", direcionado ao sexo masculino, para que estes atuem em instituições de acolhidas sediadas neste município e que são destinadas ao público masculino.

O Chefe do Executivo esclarece em sua mensagem que as pretensas contratações visam atender as demandas da população em risco social, ao passo que afirma, *litteris*:

Tal contratação se faz necessária a fim de atender às demandas da população local em risco social, objetivando a execução de atividades, projetos e programas de interesse público a serem desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Registre-se que a contratação de Cuidadores Sociais do sexo **masculino** se faz imprescindível pois os trabalhos a serem realizados ocorrerão em instituições com público exclusivamente do sexo **masculino**, quais sejam: Lar dos Meninos, Casa de Acolhida São Francisco de Assis, e Residência Inclusiva Masculina.

O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu os seguintes requisitos para a regularidade da contratação temporária pela Administração Pública em todos os níveis da Federação:

1. Previsão legal da hipótese de contratação temporária;
2. Prazo predeterminado da contratação;
3. A necessidade deve ser temporária;
4. O interesse público deve ser excepcional.

Nesse sentido, está o acórdão abaixo:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. CF, ART. 37, IX. LEI 4.957, DE 1994, ART. 4º, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. RESOLUÇÃO Nº 1.652, DE 1993, ARTS. 2º E 3º, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. SERVIDOR PÚBLICO: VENCIMENTOS: FIXAÇÃO. RESOLUÇÃO Nº 08/95 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

I. A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público. C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inc. II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. C.F., art. 37, IX. Nesta hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a)





previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.

II. Lei 4.957, de 1994, art. 4º, do Estado do Espírito Santo e arts. 2º e 3º da Resolução 1.652, de 1993, da Assembleia Legislativa do mesmo Estado: inconstitucionalidade. III. - Os vencimentos dos servidores públicos devem ser fixados mediante lei. C.F., art. 37, X. Vencimentos dos servidores dos Tribunais: iniciativa reservada aos Tribunais: C.F., art. 96, II, b. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida relativamente ao artigo 1º da Resolução nº 1.652/93 da Assembleia Legislativa e julgada procedente, em parte.⁸
(Destaca-se)

Nos termos da jurisprudência da Corte Suprema acima citada, vale observar que a contratação temporária deve atender a 04 (quatro) pressupostos indispensáveis, quais sejam: previsão legal; determinabilidade temporal da contratação; temporariedade da função; excepcionalidade do interesse público.

A previsão legal da contratação decorre da pretensa lei, que, se aprovada, atenderá o princípio da legalidade e estará formalmente prevista a autorização da contratação temporária, bem como está sustentado pela Lei Municipal nº 3.643/2017.

Verifica-se que, *prima facie*, que o pretense PLO percorre o interesse público, bem como visa adequar a atender interesse público local, além de políticas públicas de caráter assistencial e a promoção da saúde e, conseqüentemente, da vida humana.

Em relação ao primeiro pressuposto, o presente PLO traz expressamente que as contratações poderão ter validade até o dia 31 de dezembro de 2022.

No que toca à temporariedade da função, a pretensa lei estabelece que a contratação se dará a título precário e provisório, não criando para o designado qualquer vínculo funcional permanente.

⁸ STF. ADI 1500 ES, Tribunal Pleno, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 19/06/2002.





Por oportuno, é importante lembrar que, nos termos da CRFB, a regra é que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, devendo sempre o Administrador ter em mente que tal determinação não pode ser subvertida pela contratação temporária.

Assim, havendo necessidade de pessoal, prudente é que o Administrador realize a contratação temporária até que se preencha o cargo, o quanto antes, por servidor efetivo, mediante concurso público.

Ultrapassada essa questão, sabe-se que, em regra, qualquer ato governamental que acarrete aumento de despesa deve estar baseado na Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso, em especial no que se encontra previsto dos artigos 16 e 17 do referido diploma, sob pena de ser declarado nulo de pleno direito.

No ponto, vale colacionar os mencionados dispositivos para melhor apreciação. Senão vejamos:

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.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.⁹

Estes requisitos legais estão cumpridos conforme documentos anexados às fls. 06/07 dos autos.

⁹ BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)**. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence>.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Quanto à técnica legislativa, verifica-se que o PLO atende ao estabelecido na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, estando os dispositivos bem articulados a corretamente padronizados.

Ademais, a redação do Projeto de Lei Complementar que se pretende aprovar é suficientemente clara e de fácil compreensão.

Destarte, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, **é de PARECER FAVORÁVEL ao seu prosseguimento.**

Em tempo, na forma prevista pelo parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização, para verificação do cumprimento da LRF, e também pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente, na medida em que o PLO comporta matéria relacionada a Assistência Social, tudo nos termos regimentais.

Por fim, pela redação do art. 137, V, do Regimento Interno, registre-se que as deliberações do Plenário no que tange ao projeto de lei em questão deverá ser por **MAIORIA ABSOLUTA** dos membros da Câmara, considerando a criação, ainda que temporária, de cargos, e quanto à votação deverá ser atendido o **processo NOMINAL**, por força no art. 156, § 1º, também do Regimento Interno da Câmara Municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Plenário "Joaquim Calmon", aos dezesseis dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e dois.

MÁRCIO PEREIRA PÁDUA

Procurador-geral



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 31003900350035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003900350035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MARCIO PEREIRA PADUA** em 16/03/2022 15:01

Checksum: **4BBF6717B68E44E74CD9C654D7C65F1410F162B92AFB85C277C56B0A1D433963**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 31003900350035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

