



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 140/2019

Processo: PL 84/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 84/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES PARA ATENDER NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. JURIDICIDADE. INCISO IX, DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. LEI QUE DISCIPLINA A NECESSIDADE TEMPORÁRIA E O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 84/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa à autorização para a contratação temporária de professores, diante da excepcionalidade do interesse público e situação emergencial.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira,



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, “*Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*”¹

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 18 de novembro de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Prefacialmente, a Constituição da República Federativa do Brasil instituiu o “princípio do concurso público”, segundo o qual, em regra, a pessoa somente pode ser investida em cargo ou emprego público após ser aprovada em concurso público².

Esse princípio, que na verdade é uma regra, possui exceções que são estabelecidas no próprio texto constitucional, como exemplo, os cargos de provimento em comissão, cargos eleitos, agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, os servidores temporários, entre outros.

O inciso IX, do art. 37 da Magna Carta dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público:

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

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

2 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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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;

Os servidores contratados com base no fundamento constitucional supracitado são conhecidos como servidores temporários. Contudo, para ser válida, a contratação deverá ser feita por tempo determinado, com o intuito de satisfazer a uma necessidade temporária, bem como se caracterizar como sendo de excepcional interesse público.

Logo, para saber se é legítima a contratação com fulcro no art. 37, IX, da Magna Carta, dever-se-ão analisar dois aspectos: a necessidade da contratação deve ser transitória (temporária); deve haver um excepcional interesse público que a justifique.

Ainda, sobre o tema, para o eminente ex Min. do Pretório Excelso, Joaquim Barbosa³, o inciso IX, do art. 37 impõe duas limitações ao gestor público: limitação formal e limitação material.

A limitação formal consiste na exigência de que uma lei em sentido formal regulamente o tema. Já a limitação de cunho material exige que a mencionada lei descreva as hipóteses em que será permitida a contratação, o tempo máximo determinado e qual é a real necessidade temporária de excepcional interesse público que justificam as contratações.

Outrossim, entende-se que a limitação material consubstanciada pela CF almeja impedir que o legislador edite normas as quais, disfarçadas de situações do inciso IX, permitam burlar a regra do concurso público.

Finalizando tal prolixão, repare-se que o inciso IX, do art. 37, da CRFB, menciona que a lei estabelecerá os casos de contratação. Não se trata de uma só lei, ou de uma lei nacional. O que esse dispositivo comprova é o da necessidade de que cada ente da Federação edite a sua própria lei prevendo os casos de contratação por tempo determinado. Não se poderia conceber a ideia de uma só lei dispor sobre o tema, eis ser imprescindível o dever de observância à autonomia administrativa dos entes federados.

³ ADI 3237, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 18-08-2014 PUBLIC 19-08-2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
PROCURADORIA-GERAL.

Logo, a lei de cada ente irá prever as regras sobre essa contratação, isto é, as hipóteses em que ela ocorre, seu prazo de duração, direitos e deveres dos servidores, atribuições, responsabilidades etc. Vale ressaltar, no entanto, que a referida lei não poderá contrariar a moldura (os limites) que o inciso IX do art. 37 da CF/88 deu ao tema.

Feitas as considerações iniciais, sobre a constitucionalidade da proposição, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Salienta-se, nesse sentido, que aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, “O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”⁴

Cumpre assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”⁵

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15^a ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15^a ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
PROCURADORIA-GERAL

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo (propriamente dita), isto é, da existência, ou não, de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no caput do art. 61, da Constituição Republica, como regra:

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:
[...]

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁶

⁶ ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁷ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

No mérito, portanto – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-se o disposto na CRFB:

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;

Logo, conforme exposto, é firme o entendimento no ordenamento jurídico pátrio de que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para legislar sobre normas que objetivam atender a necessidade temporária de excepcional interesse público na contratação por tempo determinado de servidores temporários na área de educação, como no caso em tela.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁸ que

7 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

8 "[...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]". OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

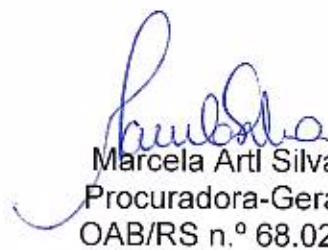
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁹.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 26 de novembro de 2019.



Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

⁹ Art. 150.

[...]

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.