



Porto Alegre, 8 de abril de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 14.988/2019

I. A Câmara Municipal de Uruguaiana solicita análise técnica do IGAM do Projeto de Lei nº 20, de 2019, que busca autorização legislativa para promover contratação excepcional das funções:

Função	Quantidade	Carga Horária/Semanal	Vencimento
Técnico de Enfermagem	65	40 h	R\$ 2.000,00
Enfermeiro	35	40 h	R\$ 4.900,00
Odontólogo – Clínico	17	40 h	R\$ 4.900,00
Médico Generalista	04	20 h	R\$ 7.385,48
Auxiliar de Saúde Bucal	17	40h	R\$ 1.500,00

II. A iniciativa legislativa do projeto de lei está corretamente proposta, atendendo inciso XI do art. 96 da Lei Orgânica Municipal¹.

III. No que tange o conteúdo do Projeto de Lei, quanto a pretensão do Executivo contratar as funções mencionadas no item I, se previstas as funções no quadro de pessoal permanente, as contratações devem ocorrer pela via do concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, da Constituição Federal)².

¹ Art. 96. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XI - prover os cargos e os empregos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

(...)

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:

(...)



Tendo em vista, que a contratação temporária deve ser um fato atípico, importa atentar-se aos requisitos que declaram constitucional as contratações temporárias fixadas pela Tese de Repercussão Geral nº 612, do STF:

- 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.

No caso concreto, conforme a justificativa, as contratações se fazem necessárias, nos termos que seguem:

“(…)

Importa destacar que as equipes desenvolverão suas atividades observando as diretrizes da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, conforme disposto na Lei Federal n.º 8.080/1990, que “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, regulamentada nos termos do Decreto Federal n.º 7.508/2011; da Portaria n.º 4.279/2010, que “Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do SUS”; da Portaria n.º 2.436/2017, que “Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do SUS”; da Portaria de Consolidação n.º 2/2017, que trata da “Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do SUS”; e da Portaria n.º 3.992/2017, que trata do financiamento e da transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS.

Também, cumpre ressaltar que a inclusão de médicos generalistas, na composição das equipes da Estratégia de Saúde da Família, decorre da não reposição de médicos participantes do “Programa Mais Médicos”, que até então faziam parte dessas equipes, porém, pelo menos por enquanto, sem previsão de abertura de novo edital para seleção de médicos vinculados ao Programa do Governo Federal.

Relevante destacar que na formação das equipes o Município dará prioridade a servidores ocupantes de emprego público ou de cargo de provimento efetivo, observando as respectivas categorias funcionais, para só

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;

(...)



depois estabelecer o número de vagas que serão oferecidas no correspondente processo seletivo simplificado.

Por fim, cumpre informar que o Poder Executivo fez ajustes no número de vagas, nos adicionais e nos vencimentos, em relação às contratações anteriormente autorizadas nos termos das Leis n.ºs 4.734/2016 (ASB); 4.746/2016 e 4.837/2017, de todas as categorias funcionais que integram o ESF, que ora se encerram, buscando, com estes procedimentos, evitar o aumento das despesas com pessoal e respectivo encargo.

(...)"

Neste sentido, não foi possível constatar a excepcionalidade, tão somente sendo observada a necessidade das contratações, portanto cabe ao Poder Legislativo examinar as motivações apresentadas, assim como o mérito do PL, buscando extrair a caracterização da situação emergencial de cunho temporário para que ocorra as contratações.

Alinha-se a este entendimento, o posicionamento exarado pelo TJ/RS sobre contratações temporárias para programas permanentes de governo:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO. SAÚDE. CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS.

1. Reexame necessário.

Conhecimento ex officio tendo em conta inexistir excludente (CPC, art. 475, §§ 2º e 3º).

2. Contratações emergenciais.

2.1 – Para que seja possível a contratação emergencial é imprescindível: (a) que a necessidade seja temporária; (b) por conseguinte, a contratação deve ser temporária; e (c) que a necessidade seja de excepcional interesse público. Exegese do art. 37, IX, da CF.

2.2 – Considerando que o serviço público de saúde é essencial, portanto, caracteriza necessidade permanente, não é possível em relação a ele fazer contratações emergenciais. Precedente do Pleno do STF.

(...)

4. Dispositivo.

Apelação provida em parte, e na mais sentença confirmada em reexame necessário conhecido de ofício. (Apelação Cível Nº 70041973314, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 25/04/2012)

O MINISTÉRIO PÚBLICO ajuizou Ação Civil Pública contra o **MUNICÍPIO DE SALDANHA MARINHO**, narrando, em síntese, que o requerido, desde o ano de 2003, mantém, de forma contínua, a contratação de diversos servidores, sem concurso público, para o desenvolvimento de atividades relacionadas ao programa de saúde denominado Estratégia de Saúde da Família (ESF), abrangendo os cargos de Agente Comunitário de Saúde, Médico, Odontólogo, Enfermeiro, Nutricionista, Auxiliar de Enfermagem e Auxiliar

de Consultório Dentário.(...)

(...)

VOTOS

DES. IRINEU MARIANI (RELATOR)

(...) fui relator da ap. civ. 70 025 445 297, julgada sem divergência, com a participação dos eminentes colegas Canibal e Difini, resultando a seguinte ementa, pela qual bem se percebe estarmos diante de situação jurídica idêntica:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. PROCEDIMENTO ROTINEIRO DO ALCAIDE MUNICIPAL DURANTE TODO O MANDATO. INADMISSIBILIDADE. IRRELEVÂNCIA DO FATO DE TAL OCORRER MEDIANTE LEIS MUNICIPAIS.

1. Para a contratação emergencial de servidores públicos, portanto, sem concurso público, é imprescindível seja para fins de necessidades temporárias e de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX). Tal não se reconhece quando o Alcaide Municipal, ao longo de todo o mandato, mediante repetidas leis conseguidas junto à Câmara, evidenciando ter sobre ela absoluta ascendência, adota como procedimento de rotina a contratação emergencial, o fazendo inclusive por períodos superiores ao previsto na própria Lei do Município, isso desde as atividades mais simples, como zeladores, pedreiros e operadores de máquinas, às mais complexas, como operadores de computadores, professores, enfermeiros, médicos e odontólogos, chegando no total a 1.540 contratações temporárias, sendo 962 com registro negado pelo TCE e muitas anuladas pela Justiça do Trabalho.

2. Procedimento que caracteriza improbidade administrativa por violação aos princípios básicos da administração pública (CF, art. 37, caput, e IX; Lei 8.429/92, art. 11)

3. Apelação desprovida.

Considerando a referência de decisão do STF, é oportuno reproduzir a ementa: “O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à administração estadual (...) ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções.” (ADI 3430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, em 12-8-09, Plenário, DJE de 23-10-0

As contratações temporárias em face de programas, sejam eles federais ou estaduais, são possíveis em sua fase de implementação, tendo em vista, possibilitar o início do programa e se tornando permanente no município, então dar-se-á a realização do concurso público, provendo os cargos de forma efetiva.

Caso o programa já tenha se tornado de governo no Município de Uruguaiana, cabe ressaltar, que as contratações temporárias para programas permanentes, tem sido objetos de apontamento pelo TCE/RS, tendo em vista que o período de implementação devia ter sido utilizado para que fosse realizado concurso público.



Segue jurisprudência do Tribunal de Contas do TCE/RS quanto as contratações temporárias para programas permanentes de governo:

"[...]

Acolho, aqui, a manifestação do Agente Ministerial quanto à negativa de executoriedade das Leis Municipais nºs 3.440/2010, 3.462/2011, 3.463/2011, 3.511/2011 e 3.531/2011 e a conseqüente negativa de registro aos 05 atos de admissão delas decorrentes aos cargos de Arquiteto, Facilitador de Oficina de Artes, Facilitador de Oficina de Música, Orientador Social e Técnico em Informática, arrolados nos Modelos I e II, Título 2, Itens 4 e 53 (fls. 214, 215 e 219), uma vez que não ficou caracterizada a temporalidade e emergencialidade preconizadas no inciso IX do artigo 37 da Carta Federal, pois foram destinadas a atender aos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI; Programa PROJOVEM Adolescente e Programa de Atenção Integral à Família CRAS/PAIF, todos voltados ao atendimento dos Programas Sociais acima citados, que devem ser providos mediante concurso público, já que seus cargos possuem atividades de natureza permanente. (grifou-se)
[...]"³

A doutrina ainda enfatiza:

"...em virtude de sua natureza excepcional, somente podem ser aceitas enquanto não se realiza o concurso público. A viabilidade jurídica dessa modalidade de contratação jamais há de ser considerada como um mecanismo de escape a realização do concurso. Trata-se simplesmente de solução precária, imaginada com vistas a proteger o interesse público, ficando o administrador obrigado a adotar, com a máxima urgência, as medidas para provimento dos cargos ou empregos"⁴

Alerta-se que o programa estratégia saúde da família em caráter nacional já se tornou continuo e permanente nas esferas dos governos municipais, portanto, a composição da equipe de saúde por servidores temporários deve ser monitorada pelo Legislativo, no sentido da promoção do concurso público, a fim de dar cumprimento a regra posta no inciso II do art. 37 da CF.

IV. Quanto aos direitos dos contratados, devem estar de acordo com o art.

³TCE/RS - Processo nº 7118-02.00/12-6 - Data da sessão: 23/01/2013

⁴ Di Pietro, Maria Sílvia Zanella; Fabrício Motta; Luciano de Araújo Ferraz. Servidores públicos na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 211, p. 71.



227 da Lei Complementar nº 18, de 2018⁵ (Regime Jurídico dos Servidores), cabendo ainda salientar, que as vantagens exclusivas aos servidores efetivos não devem ser estendidas ao contratado temporário.

V. Quanto ao prazo estabelecido para contratação (art. 8º), está em consonância com o disposto na redação do art. 226 da Lei Complementar nº 18, de 2018⁶ (Regime Jurídico dos Servidores).

VI. Adequada a previsão no texto do PL quanto ao processo seletivo simplificado (art.4º), o que está em consonância com a Informação nº 10, de 2011 do TCE/RS.

VII. No que tange ao art. 9º do PL em tela, cumpre destacar, que o tema deve ser tratado em proposição distinta (separada) a este projeto de lei que dispõe sobre a autorização para contratar servidores, em face do que dispõe os incisos II e III do art. 7º da LC nº 95 de 1998⁷.

⁵ **Art. 227.** Os contratos serão de natureza administrativa, ficando assegurados os seguintes direitos ao contratado:
I – jornada de trabalho, serviço extraordinário, repouso semanal remunerado, adicional noturno e adicional por exercício de atividades em condições insalubres ou perigosas, nos termos da lei autorizativa;
II – férias e gratificação natalina, proporcionais ao término do contrato;
III – inscrição no Regime Geral da Previdência Social.

⁶ **Art. 226.** As contratações de que trata este capítulo terão dotação orçamentária específica e se darão pelo prazo de até 12 (doze) meses, admitindo-se a prorrogação, não podendo ultrapassar 24 (vinte e quatro) meses.

⁷ **Art. 7º** O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;



Ainda a criação de vantagem demanda a existência de estimativa de impacto orçamentário (art. 17 da LC 101, DE 2000)⁸ e previsão na legislação orçamentária (§ 1º do art. 169 da CF)⁹.

Portanto, a criação da vantagem e demais disposições que disciplinam a matéria, coloca em risco a viabilidade jurídica da proposição.

VIII. Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 20, de 2019, está em condições de tramitar, visto que adequada a iniciativa legislativa e acompanhado de justificativa, cabendo aos Vereadores análise do seu mérito e a deliberação da proposição, levando em consideração os termos da presente Orientação Técnica, em especial os itens III e VII, sob pena de tornar a proposição inviável juridicamente.

Cabe dizer ainda, que o papel das comissões permanentes da Câmara Municipal é realizar a instrução dos projetos de lei em tramitação, a fim de apurar inconsistências, detectar ausência de documentos necessários para a validação de seus conteúdos, além de suprir lacunas visando agregar informações que possam subsidiar, com mais segurança, a fase de deliberação da matéria.

⁸ **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 **Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Recomenda-se, a leitura dos textos informativos “Contratação Emergencial de Servidor na Administração Pública”¹⁰ e “A contratação emergencial de servidor na Administração Pública e o respectivo processo de seleção, qual o entendimento dos tribunais?”¹¹, disponíveis na área cliente no site do IGAM.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Vanessa L. Pedrozo Demetrio".

VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO
OAB/RS 104.401
Supervisora do Jurídico do IGAM

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Caroline R. Neitzke Rodrigues".

CAROLINE R. NEITZKE RODRIGUES
Assistente de Pesquisa do IGAM

¹⁰ Contratação Emergencial de Servidor na Administração Pública

¹¹ A contratação emergencial de servidor na Administração Pública e o respectivo processo de seleção, qual o entendimento dos tribunais?