



## PARECER JURÍDICO

**Parecer Jurídico nº 62/2023 – CSL**

**Projeto de Lei Ordinária nº 105/2023**

Processo Legislativo nº 226/2023

Autor: Poder Executivo Municipal

**EMENTA:** PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE VISA ALTERAR A LEI MUNICIPAL Nº 17.758, DE 20 DE JANEIRO DE 2017, QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. TERMOS DO INCISO IX DO ART. 37 DA CF/88. INCLUIR OS SERVIÇOS DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE DA ASSISTENCIA SOCIAL NAS HIPÓTESES DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE PROCESSO SELETIVO. 1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. 3. Constitucionalidade e legalidade do projeto. Inconstitucionalidade do inciso III, art. 9º. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Emenda Supressiva proposta.

### 1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei de nº 105/2023 foi apresentado à Câmara Municipal pelo Chefe do Poder Executivo Municipal no intuito de alterar a Lei nº 17.758/2017, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado de pessoal para a Administração Pública Municipal. A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

Em sua justificativa o autor argumenta que a proposição se faz necessária tendo em vista o caráter de urgência na contratação de servidores temporários para os serviços de alta e média complexidade de assistência social, diretamente relacionados ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

O autor juntou aos autos o Projeto de Lei e sua justificativa por escrito, devidamente assinados, e cópia das leis nº 17.758, de 20 de janeiro de 2017 e nº 17.972, de 22 de maio de 2020.

É o relatório.

## 2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpre inicialmente destacar que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Registra-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa.

### 2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposição legislativa em análise. Vejamos.

De início, destaca-se que, de acordo com a Lei Orgânica Municipal compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

Na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, 19ª ed., p. 96, entende-se que: “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.”

O PL versa sobre a inclusão dos serviços de média e alta complexidade da assistência social, diretamente relacionados ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) no rol de hipóteses de necessidade temporária de

excepcional interesse público, para fins de contratação temporária, previsto na lei municipal nº 17.758/2017, além de alterar o parágrafo único do art. 3º e o inciso III do art. 9º da mesma lei. Portanto, estando, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 30, II, Constituição Federal).

## **2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO**

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá estabelece o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:

(...)

II - os de lei ordinária:

- a) ao Prefeito Municipal;
- b) a qualquer vereador;

Neste caso, a iniciativa partiu do prefeito do Município de Marabá que apresenta a medida na espécie Projeto de Lei para criar lei ordinária municipal, estando, desta forma, em conformidade com a reserva de administração e o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

## **2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE**

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio do concurso público como regra para ingresso na Administração Pública, tendo como uma de suas exceções as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, II e IX)

A contratação temporária no âmbito da Administração Pública configura hipótese excepcional, porquanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargo ou emprego público está condicionada à prévia aprovação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, e os casos de adoção de processo seletivo simplificado, incluindo-se a própria contratação temporária.

Sobre esse art. 37, IX, o Supremo Tribunal Federal em tema de repercussão geral nº 612, se posicionou estabelecendo os critérios de validade da contratação temporária:

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”. 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. **3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal** pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, **para que se considere válida a contratação temporária, 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 necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.** 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

Assim, para que a contratação por tempo determinado seja válida é necessário que a Administração Pública obedeça a esses critérios: 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 necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Além disso, cumpre ressaltar que a Constituição Federal estabeleceu outros princípios basilares que norteariam toda ação da Administração Pública de forma vinculante, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Como bem salientou o Ministro do STF Edson Fachin: “Embora não se apliquem integralmente as regras do concurso público para as contratações por

necessidade temporária, deve a seleção simplificada observar os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no art. 37, caput, da CRFB”<sup>1</sup>

O princípio da impessoalidade, de acordo com a doutrina, objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Para José dos Santos Carvalho Filho, “impessoal é o que não pertence a uma pessoa em especial”<sup>2</sup>, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas. Assim, a impessoalidade é considerada como uma faceta do princípio da isonomia.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não recuse os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. “Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto”. Carvalho Filho (2012, p. 22) resume com muita maestria a pretensão do constituinte ao inserir esse princípio no texto magno:

O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. [...] Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa.

Feitas essas considerações, observamos que a alteração trazida ao art. 3º, parágrafo único da proposição *sub examine* visa dispensar a realização do processo seletivo simplificado para a contratação de assistente social do CREAS, além de permitir a recontração sem a observância do prazo mínimo de 6 (seis) meses entre uma contratação e outra.

Por se tratar de exceção, a contratação temporária, para sua regularidade, deverá preencher os requisitos previstos na Constituição Federal, bem como na jurisprudência da Suprema Corte.

A contratação temporária deverá ser precedida de processo seletivo simplificado, conforme artigo 3º da Lei n. 8.745/93, a qual regulamenta a contratação temporária no âmbito federal e serve como norte na elaboração dos diplomas legais

---

<sup>1</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO 635.648 CEARÁ. 14/06/2017

<sup>2</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013. P. 20-22

pelos outros entes<sup>3</sup>, pois, o processo seletivo simplificado permite que sejam selecionados os assistentes sociais mais qualificados de forma impessoal e objetiva, resguardando-se assim a isonomia entre os candidatos.

Sobre o tema, cumpre destacar o que afirma Ricardo Paladino, *in verbis*:

Logo, as contratações temporárias devem ser efetuadas com fulcro em um processo seletivo, que é o instrumento apto a tratar com igualdade todos os interessados e selecionar os mais hábeis dentre esses.

**Por certo que a realização de um processo seletivo só poderá ser descartada em situações limites, nas quais a emergência a ser enfrentada e a urgência imprimida pelos fatos são tamanhas que, se um certame fosse realizado, o próprio interesse público não seria resguardado, em decorrência da demora inerente a tal método de seleção.**

**Essa seria, portanto, a exceção da exceção<sup>4</sup>. (grifo nosso)**

Além disso, é imprescindível, que a contratação temporária, fundada no artigo 37, IX, tenha caráter temporário, buscando satisfazer o excepcional interesse público. Aliás, esse é um critério de validade da contratação insculpido nas exigências de que **o prazo de contratação seja predeterminado; e a necessidade seja temporária.**

Logo, ao estabelecer que o assistente social poderá “ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 6 (meses) do encerramento de seu contrato anterior” para atender as necessidades de assistência social, acabou o autor por enveredar numa seara incompatível com os ditames constitucionais, já devidamente aclarados pelo STF, *in verbis*:

Conforme se verifica do artigo 3º, as contratações poderão ser de 06 (seis) ou até de 24(vinte e quatro) meses, conforme o caso. O parágrafo único **prevê a possibilidade de prorrogação por igual período, sem, no entanto, limitar a uma única extensão de prazo. A generalidade da previsão, dessa forma, permitiria a realização de sucessivas prorrogações, circunstância de todo incompatível com a regra constitucional de exceção que exige tempo determinado.**

De igual modo, a disciplina do artigo 9º de que **os atuais contratos de trabalho poderão ser objeto de prorrogação afasta-se do requisito de transitoriedade das contratações.** Ademais, configura-se aqui a conveniência pessoal dos trabalhadores então contratados de forma irregular, e não necessidade temporária de excepcional interesse público.

Necessidade temporária de excepcional interesse público não pode servir de escudo a justificar a contratação temporária ampla e irrestrita de servidores, a pretexto da permissão prevista no inciso IX do artigo 37 da Carta Federal, em evidente usurpação de cargos específicos e típicos de carreira.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/3373449.HTM>

<sup>4</sup> PALADINO, Ricardo. XII Clico de Estudos de Controle Público da Administração Municipal. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010. p. 198. Disponível em: [consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/3373449.HTM](https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/3373449.HTM)

[...]

De qualquer sorte, como anotado, os incisos I, III, IV, V, VI e VIII do artigo 2º prevêem casos de contratação que não se harmonizam com a excepcionalidade consagrada pela Constituição (CF, artigo 37, IX). Da mesma forma, a possibilidade de prorrogações indeterminadas do parágrafo único do artigo 3º, assim como a do artigo 9º, não encontra guarida na Lei Maior. *(grifo nosso)*

Ao possibilitar a recontração de assistentes sociais sem limitação de seis meses de prazo (art. 9º III) entre um contrato e outro, de maneira sucessiva e indiscriminada, estaria a norma autorizando a realização de sucessivas prorrogações ou recontrações da mesma pessoa, ferindo de morte os princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade, estando totalmente incompatível com a regra constitucional de exceção que exige tempo determinado.

O propósito dessa limitação (6 meses) está em desfavorecer a continuidade desses vínculos, em vista do perfil temporário e excepcional que a própria Constituição Federal atribui à contratação temporária. Uma vez que um cargo que tem natureza temporária passa a ser ocupado sucessivas vezes por uma mesma pessoa, passa a ter aparência de permanente e contrariando exceção constitucional.

No entanto, como observou M. Edson Fachin, “É bem verdade que a impossibilidade de recontração dos mesmos profissionais não assegura a observância do art. 37, IX, da CF, pois o preenchimento desses postos de trabalho por meio de contratos temporários, ainda que com pessoas antes não contratadas pela Administração, também frustra o ideal de temporalidade e transitoriedade desse tipo de contratação. Mesmo assim, a descontinuidade do vínculo temporário provocada pela vedação do art. 9º, III, da Lei 8.745/1993 evita que se instale na Administração interesse contrário ao provimento efetivo de cargos públicos mediante concurso e retira o administrador público da situação cômoda de reutilizar a mesma mão de obra já recrutada por processo seletivo simplificado.”

Assim, não preenchido qualquer requisito necessário à contratação temporária, a Administração Pública não poderá adotar o instituto, sob pena de restar maculada a contratação efetivada, por ofensa à obrigatoriedade do concurso público, consoante § 2º do artigo 37 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, **impressoalidade, moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

[...]

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

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. (*grifo nosso*)

Diante de todo o exposto, objetivou, esta parecerista, fornecer os embasamentos jurídicos necessários para a análise de mérito do projeto de lei, a ser feita pelos nobres vereadores. Não cabendo a esta parecerista qualquer juízo de mérito sobre o PL 105/2023.

Concluo, portanto, pela inconstitucionalidade do inciso III do art. 9º, pois, o projeto de lei, ao permitir a contratação sucessiva da mesma pessoa anteriormente contratada, fere os requisitos do tempo determinado e da necessidade temporária, exigidos no inciso IX, do art. 37, da CF/88.

Reitero que o propósito dessa limitação (6 meses) está em desfavorecer a continuidade desses vínculos, em vista do perfil temporário e excepcional que a própria Constituição Federal atribui à contratação temporária. Uma vez que um cargo que tem natureza temporária passa a ser ocupado sucessivas vezes por uma mesma pessoa, passa a ter aparência de permanente e contrariando exceção constitucional.

Recomendo a emenda supressiva para excluir a alteração referente ao inciso III, art. 9º.

## **2.4 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO**

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

Dispõe, ainda, o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a



técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos. Assim, a presente proposição cumpriu o estabelecido no art. 160 do RICMM, pois veio acompanhado das cópias das leis que almeja alterar.

## 2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Por oportuno, ainda deve ser ressaltado o que dispõe o art. 56: “Compete à Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social opinar em proposições que versem sobre organização político-administrativa do Município e matérias relativas ao serviço público da Administração Municipal, direta e indireta, inclusive fundacional;”

Assim, recomendamos à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos para a **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social**, com base no art. 56, IX e XII do RICMM.

## 2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

Registra-se, por fim, por se tratar de projeto de lei ordinária, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável **da maioria simples**, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara de acordo com o art. 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

## 3. CONCLUSÃO

Perante o exposto, considerando a fundamentação jurídica apresentada no tópico 2.3 que trata sobre a inconstitucionalidade da alteração trazida ao art. 9º, III, Recomenda-se a supressão da alteração do art. 9º, III. Superada essa etapa, não se verificando a existência de outros vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o regular trâmite do processo legislativo em análise.

Recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito, bem como pelo encaminhamento do projeto à **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social**; para emissão de parecer sobre a matéria, conforme determina o art. 56, IX e XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

A aprovação da propositura dependerá de voto favorável **da maioria simples**, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara de acordo com o art. 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 22 de setembro de 2023.

**CARLA DA SILVA LOBO**  
Advogada da Câmara Municipal de Marabá  
OAB/PA nº 26655