



**CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE
CONCEIÇÃO DO COITÉ**
PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO

Conceição do Coité – Bahia, 12 de agosto de 2021.

O presente parecer jurídico foi realizado por despacho em processo administrativo legislativo do Projeto de Lei Complementar número 03 do Exmo. Sr. Adalberto Gordiano, presidente da egrégia Câmara de Vereadores do Município de Conceição do Coité – Bahia, no intuito de se verificar a legalidade e constitucionalidade do néofito texto normativo. **A CONCLUSÃO DESTE PARECER É PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO**, pelo que explicita em opinativo abaixo.

Prima facie, é importante realizar o justo tributo à habilitada redação, tanto da Mensagem ao Legislativo, bem como do próprio pretenso texto normativo. Vê-se que seus autores se debruçaram bem sobre a matéria, no intuito de apresentar o melhor escrito, dentro daquilo que prevê as normas legais e regimentais municipais sobre o *script* legal. Entretanto, se a adequada forma pode ser celebrada, o mesmo não se pode concluir da matéria, do conteúdo da pretensa regra ao sistema jurídico local.

É que o Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Exmo. Prefeito desta Municipalidade, que *Amplia e Consolida o quadro de vagas de pessoal temporário da Secretaria de Saúde, para a execução de programas que específica e dá outras providências*, guarda uma série de incongruências e, já no nascituro, é evidentemente inconstitucional, restando maculado desde sua apresentação e, portanto, pretenso a nulidade.

Em sua *Mensagem ao Legislativo*, já nas primícias, o Exmo. Chefe do Executivo faz questão de dar como norte axiológico ao projeto o **princípio da eficiência administrativa**



CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO COITÉ

PODER LEGISLATIVO

que, em que pese não mencionado nesse texto, encontra-se positivado no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Tal princípio, para Hely Lopes Meirelles¹, a quem o Direito Administrativo Brasileiro tem a obrigação de revisitar, *dere ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento ao interesse público visado* (grifos e destaques nossos). Destarte, é imperioso concluir que a eficiência não é um fim em si, mas tem seu fito justamente naquilo que atende ao interesse público: à Administração não cabe apenas o apreço à eficiência, mas exercer seus atos e atividades buscando o melhor interesse público de maneira eficiente.

Prosseguindo na narrativa, o exmo. gestor se debruça sobre as reformas neoliberais administrativas, importando-se com o que chama de modelo de *administração gerencial*, citando a Emenda Constitucional 19/99 para explicitar que há a necessidade de, em nome da eficiência administrativa, realizar-se a descentralização estatal, com a simplificação do quadro de pessoal da máquina administrativa. Trazendo a leitura de BRESSER-PEREIRA, defende que o Estado deve pulverizar sua estrutura organizacional com a criação de agências executivas, que são aquelas agências regulamentadoras das atividades de interesse público exercidas por entidades privadas (a exemplo da ANEEL, ANATEL etc.) - **o que, ressalte-se, nada tem que ver com o texto normativo apresentado**, já que ele não está propondo nenhuma criação de agência reguladora municipal.

Em continuidade, sustenta que a reestruturação proposta na nova norma visa o atendimento possível de *ações e programas* desenvolvidos pela União e Estado, cujo papel do Município seria a execução material das atividades. Deixa a entender que, sem essa lei complementar, não será possível a execução de tais programas, cujo foco principal é a área de saúde, pois os supostos programas têm caráter temporário enquanto o concurso público aumenta a folha em definitivo, trazendo um suposto problema financeiro para este ente federativo. Entretanto, apesar do próprio intróito do PLC dizer que a ampliação e consolidação visa atender a execução de programas que a norma especificaria, o único

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. Página 105.



CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO COITÉ

PODER LEGISLATIVO

programa especificado no corpo da neófita norma é o NASF, mas, justamente para ser EXTINTO (art. 3º). De quais programas estaria o Executivo a tratar?

Não fosse só isso, O Poder Executivo fundamenta também a necessidade de flexibilização das normas de contratação de pessoas para o serviço público com especial razão na *municipalização da saúde* para a gestão plena de recursos. Nesse diapasão, há de se refletir qual o interesse público atingido, haja vista que a Saúde de Conceição do Coité não tem gestão plena. Aliás, se o Executivo quer contratar temporariamente as funções especificadas para atender situações temporárias, como pode usar a municipalização – que é algo definitivo – para quebrar a regra do concurso público?

Ademais, as incongruências hermenêuticas por aí não param: fixou-se argumento no sentido de que há, com tal projeto, ausência de aumento de despesas sem que houvesse qualquer estudo de impacto econômico/financeiro anexado ao projeto; defendeu-se que a *eficientização buscada* adequará a relação (exigida pela LC 101/2001) entre receita e folha, estando o Município deixando as cooperativa e entidades de terceiro setor de lado em busca da contratação direta². Não há concatenação lógica e, por isso, não fica clara a busca pelo melhor interesse público que é o objetivo de existência da própria Administração.

Nem se possa dizer que não é obrigação do Executivo jogar luz a qual interesse público quer atingir, com todas as especificidades e estudos, com a apresentação do presente PLC, pois normatiza a Constituição Federal:

*Art. 37 (...) IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado **para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;***

Não que seja esse o motivo, e este parecerista até acredita verdadeiramente na boa-fé do Executivo (justamente no sentido contrário), mas é sabido que, nesse país, as

² Nesse sentido, é cediço que a realização de gastos por meio de entidades do terceiro setor e cooperativas realizam verdadeira adequação da folha de pagamento em vista do equilíbrio fiscal, já que nem todo gasto computado é tido como gasto de pessoal, como tem entendido o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.



CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO COITÉ

PODER LEGISLATIVO

contratações diretas e temporárias por via oblíqua ao concurso são, por muitas vezes, usadas com finalidade eleitoreira e, por isso, deve prevalecer, em um sopesamento de princípios, o princípio do concurso público em face da eficiência. É que aquele guarda corolário na efetivação da imparcialidade e da moralidade que são princípios importantíssimos para o Direito Administrativo, sem os quais de nada vale a máquina pública ser eficiente: ou se deve, por exemplo, *d.m.v.*, valer-se o ditado de que *rouba, mas faz* (eficientemente)?

Na opinião desta assessoria, em nada fere a Administração eficiente a realização de concurso público, pois no ensinamento de Hely Lopes³: *O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público (...).* É também nesse sentido que caminha a jurisprudência pátria, senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. VERBAS TRABALHISTAS. CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. CONTRATO NULO. AFRONTA AO ART. 37, IX, CF/88. (...) PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1. A Constituição Federal estabelece, no seu art. 37, IX, a possibilidade de contratação pela Administração Pública de servidores por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo a matéria regulada pela Lei nº 8.745/93, que institui aquelas funções caracterizadoras de tal excepcionalidade. 2. Ocorre que é comum a contratação, pela Administração Pública, de servidores para a execução de atividades de necessidade permanente, em flagrante violação ao concurso público, pois revestida de vínculo temporário. É o caso dos autos, vez que não se vislumbra a necessidade excepcional que justifique a contratação temporária da autora para atuar como Monitora do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. 3. Isto porque o programa em questão se trata de política pública instituída e incrementada anualmente pelo Governo Federal, sendo renovado continuamente, existindo há mais de década, vez que instituído pela Portaria MPAS nº. 2.917, de 12/09/2000. 4. Neste diapasão, os gestores públicos, sabem de logo, quando optam por aderir à execução do programa social, que haverá demanda de mão de obra para implementação das atividades pertinentes, pelo que notoriamente incompatível a contratação da autora com a necessidade provisória que prevê o art. 37, IX da CF e art. 253 da Lei 6677/94, não se enquadrando como de excepcional interesse público, já que referida atividade se insere nas necessidades comuns da

³ Op. Cit., Página 542.



CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO COITÉ

PODER LEGISLATIVO

Administração Pública, para a qual deve contar com servidores concursados. 5. Desta feita, em observância principalmente aos princípios da moralidade, legalidade e impensoalidade da administração pública, torna-se notório que a contratação da autora é nula de pleno direito. (...) (Classe: Apelação,Número do Processo: 0500614-56.2013.8.05.0137, Relator (a): Rosita Falcão de Almeida Maia, Terceira Câmara Cível, Publicado em: 12/03/2019)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. SERVIDOR TEMPORÁRIO. ART. 37, IX DA CF. AUSÊNCIA DE LEI MUNICIPAL. CONTRATO INVÁLIDO. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE. RESCISÃO. PRECEDENTES. APENAS FGTS DEVIDO. SENTENÇA MANTIDA INTEGRALMENTE. RECURSOS IMPROVIDOS. A Administração Pública está adstrita aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, os quais possuem o condão de zelar pelo desenvolvimento ajustado e correto da coisa Pública. Nesse sentido, não podem os entes públicos atuar discricionariamente e, ainda mais grave, irresponsavelmente, em matérias reservadas ao poder legal. O Regime Especial, por sua vez, visa disciplinar a categoria dos servidores temporários, com previsão constitucional no art. 37, IX da CF, cuja regulamentação deve ser feita por lei específica do ente federativo. Não sendo a investidura através da aprovação em concurso público, a Lei e somente ela, poderá estabelecer os casos de contratação temporária, respeitando os requisitos da determinabilidade temporal da contratação; da temporariedade da função e, é claro, da excepcionalidade do interesse público. Não havendo lei do ente administrativo em questão regulando a matéria inserta no art. 37, IX da CF , qual seja, contratação por tempo determinado, qualquer contrato realizado a despeito disso é nulo, pois em desacordo com o ordenamento jurídico. Segundo o entendimento do STF e do STJ, mesmo quando reconhecida a nulidade da contratação do empregado público, nos termos do art. 37, § 2º, da Constituição Federal , subsiste o direito do trabalhador ao depósito do FGTS quando reconhecido ser devido o salário pelos serviços prestados, garantido o respectivo levantamento, porquanto se equipara a hipótese aos casos de ocorrência de culpa recíproca na seara trabalhista. Recursos improvidos. Sentença mantida. (Classe: Apelação,Número do Processo: 0000645-18.2014.8.05.0261 , Relator (a): Rosita Falcão de Almeida Maia, Terceira Câmara Cível, Publicado em: 08/02/2017)

CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF). LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. A Constituição Federal é intransigente em relação ao princípio do concurso público como requisito para o provimento de cargos públicos (art. 37, II, da CF). A exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais. 2. A Lei



CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO COITÉ

PODER LEGISLATIVO

Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX, da CF. 3. Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional o art. 264, inciso VI e § 1º, parte final, da Lei Complementar 4/90, ambos com redação conferida pela LC 12/92, com efeitos ex nunc, preservados os contratos em vigor que tenham sido celebrados exclusivamente com fundamento nos referidos dispositivos, por um prazo máximo de até 12 (doze) meses da publicação da ata deste julgamento. (STF - ADI: 3662 MT - MATO GROSSO 0000446-07.2006.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 23/03/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-080 25-04-2018)

Ementa Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos. 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. Prevaléncia 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. 5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de la culture de gestion, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de



**CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE
CONCEIÇÃO DO COITÉ**
PODER LEGISLATIVO

administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva. 6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a constitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (RE 658026, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO Dje-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)

Diante de tudo quanto exposto, das incongruências evidenciadas que deixam clara a falta de interesse público do projeto e, portanto, a prevalência do princípio do concurso público (moralidade e imparcialidade) em detrimento da eficiência, este parecerista opina pela flagrante INCONSTITUCIONALIDADE do projeto apresentado.

É O PARECER.

PEDRO CEDRAZ RAMOS
OAB/BA 51.516