



Pronunciamento Técnico

PLC 1/2022 - Projeto de Lei Complementar

Ementa:

Amplia e Consolida o quadro de vagas de pessoal temporário da Secretaria de Saúde, para a execução dos programas que especifica e dá outras providências.

O PLC 01/2021 é de iniciativa do Prefeito Municipal, foi protocolado via SAPL em 04/01/2021, com pedido de Urgência Especial, cujo pedido foi apreciado pelo Presidente, conforme despacho publicado no Diário Oficial. Assim, a proposição tramita em regime normal, com prazos em dobro, por se tratar de consolidação de leis. A matéria aguarda o final do recesso parlamentar para tramitar.

Com fundamento no Art. 7º, da Lei Complementar n. 63, de 24 de junho de 2015, a Presidência solicita Pronunciamento Técnico desta Consultoria Legislativa, com urgência, conforme encaminhamento via SAPL.

Antes de analisar os dispositivos da proposição em exame, merece um registro sobre a consolidação legislativa. Em seu primeiro artigo o projeto de lei complementar diz consolidar o quadro de vagas criados pelas Leis Complementares n. 016/2005, 021/2006 e 039/2011, cujas leis apresentam as seguintes ementas, respectivamente: “Promove a criação de empregos públicos para o provimento de vagas geradas por programas gerenciados pelas Secretarias Municipais de Saúde e Saneamento, Educação e Cultura e Assistência Social e dá outras providências”, “Promove a criação de empregos públicos para o provimento de vagas geradas por programas gerenciados pela Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento” e “Dispõe sobre empregos de programas executados pela Secretaria da Saúde e dá outras providências”. Todavia, a LC n. 16/2005, sofreu alterações decorrentes de outras Leis Complementares que não são citadas na consolidação, como a LC n. 18/2005, que “Promove alterações na Lei Complementar Nº 016, de 28/09/2005”; a LC n. 25/2007, que “Modifica dispositivo da Lei Complementar nº 016/2005 e dá



CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa

outras providências”; a LC n. 32/2009, que “Estabelece as atribuições inerentes ao ocupante do cargo efetivo de Auxiliar de Ensino quando lotado em creche municipal e dá outras providências”; a LC n. 51/2013, que “Extingue empregos públicos, cria cargos de provimento em comissão, altera a Lei Complementar n. 46 e Lei n. 639, de 21 de janeiro de 2013 e dá outras providências”; LC n. 67/2017, que “Extingue, transforma empregos públicos e dá outras providências” e a LC n. 73/2018, que “Autoriza contratação temporária por excepcional interesse público e dá outras providências”.

A Consolidação da Legislação tem seu regramento na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, a qual estabelece no §1º, do seu Art. 13:

“§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados”.

Neste caso, o PLC 01/2022 ao propor consolidar a legislação, assim não faz, visto que não integra todas as leis acima citadas que tratam da contratação temporária e ao final estas não são revogadas. Assim, de fato não consolida. Tornando-se norma jurídica, será mais uma lei complementar sobre o tema num arsenal de outras 09 (nove) normas legais. Quando deveria trazer todo o conteúdo destas leis, de forma concentrada e organizada, com a consequente revogação das citadas normas, para que este tema passe a ser abordado é uma única norma jurídica.

Em sua mensagem, o Prefeito Municipal afirma que haver “ausência de aumento de despesas”, todavia não apresenta qualquer documento ou demonstrativo que possa confirmar a ausência do aumento de despesa de caráter continuado, nem esmo aqueles exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.



CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa

O Anexo II, indica “dados da consolidação” com a criação de 186 (cento e oitenta e seis) “vagas” para execução de programas existentes e 9 (nove) “vagas” para o atendimento dos casos COVID-19. Para estas vagas não existe quaisquer indicações da origem dos recursos que serão utilizados, a mera citação na mensagem que seria decorrente da não contratação via cooperativa não supre a exigência da LRF.

Para a transformação de cargos públicos, bem como para sua criação, é necessária uma demonstração clara e específica dos valores que se deixará de pagar mensalmente ou anualmente e a indicação comparativa do quanto será gasto a partir da nova autorização legislativa, sob pena de sua nulidade, na forma da Lei de Responsabilidade que diz claramente:

(...)

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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 subseqüentes;

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. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

A alegada ausência de aumento de despesas precisa ser comprovada mediante os instrumentos previstos pela LRF, acompanhado de memoriais que não restem dúvidas futuras.

Por outro lado, a ausência da observância do Art. 16 e 17 da Lei Complementar n. 101 – LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal é causa para que o Presidente não aceite a proposição nos termos do Art. 24 do Código de Processo Legislativo:



**CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa**

Art. 24. O Presidente da Câmara, conforme o caso, não aceitará, devolvendo-as com a devida fundamentação, as proposições legislativas:
(...)

VII – quando proposta de criação de despesas de caráter continuado, observado o Art. 17 da Lei Complementar Nº 101, não atender ao disposto no Art. 16, Inciso I e II da citada Lei.

A norma regimental decorre da própria LRF que estabelece no § 1º do Art. 17:

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

A instrução processual legislativa é de responsabilidade do Presidente da Câmara e neste sentido deve observar as exigências legais e regimentais de cada matéria submetida ao Poder Legislativo.

A Contratação Temporária no serviço público tem caráter excepcional, como definido pela Constituição Federal, em seu Art. 37, IX:

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

No Município de Conceição do Coité a contratação temporária é regulamentada no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Conceição do Coité – Lei n. 133, de 20 de dezembro de 1996. Apesar das Leis n.140, de 25 de fevereiro de 1997, n. 322, de 22 de janeiro de 2003 e n. 364, de 14 de julho de 2004, revogadas pela Lei n. 638, de 21 de janeiro de 2013, que “Estabelece os requisitos e providências para a contratação temporária por excepcional interesse público na forma prevista pelo art.37, IX da Constituição Federal e dá outras providências”, versarem sobre a contratação temporárias, nenhuma delas revogou as regras estatutária, que por seu status, suas regras prevalecem sobre outras com quem conflitem.

Deste modo, é vigente em Conceição do Coité para fins de contratação temporária, as regras legais estabelecidas pelos artigos 229 a 234, da Lei n 133/1996 e a Lei n. 638/2013. Destaca-se a limitação deste tipo de contrato imposta pelo 2º, do Art. 230, da Lei n. 133/196, de 5% (cinco por cento) do montante da folha



CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa

de pagamento, bem como o limite temporal de 6 (seis) meses, salvo nos casos de professor.

Desse modo não há o que se falar em outro modo de contrato temporário, salvo aqueles previstos pela legislação municipal vigente.

Por outro lado, a proposição adota a terminologia “função pública” para “cargos públicos”. Segundo, Maria Sylvia Di Pietro os agentes públicos são classificados em agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público, enquanto que Hely Lopes Meirelles faz a seguinte classificação:ⁱ

- Agentes Políticos, que compõem os altos escalões do poder público;
- Servidores Públicos, mantêm relação funcional de caráter estatutário, titulares de cargos de provimento efetivos ou comissionados;
- Agentes honoríficos, requisitados ou designados para transitoriamente colaborarem com o Estado, como mesários e membros órgãos colegiados não remunerados;
- Agentes Delegados, concessionários e permissionários de serviços públicos;
- Agentes Credenciados, aqueles que representam o estado em determinados atos ou para praticar atividade específica.

Por seu lado, o Estatuto dos Servidores (Lei n. 133/1996) conceitua cargo, emprego e função.

Ora, o PLC 01/2022, denomina de “função pública” aquilo que a lei vigente denominou de “cargo”.

Diz o Art. 30, do Estatuto do Servidor: “Cargo Público é um conjunto de atribuições e responsabilidades, previstas na estrutura organizacional, que devem ser cometidas a um servidor”.

As funções públicas são as funções de confiança, sejam funções gratificadas exclusivas para ocupantes de cargos efetivos ou decorrentes de cargos de provimento em confianças, cujos ocupantes são demissíveis *ad nutum*.



CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa

O PLC 01/2022 adota de forma errônea a terminologia “função pública” onde deveria usar “cargos públicos”, sem quaisquer fundamentações legal, doutrinária ou jurídica.

Para finalizar esta análise inicial, o § 4º do Art. 4º, diz que: “As vagas das funções públicas criadas para viabilizar o funcionamento Centro de Atendimento à COVID somente poderão estar providas enquanto vigorar a declaração de estado de pandemia pelo Governo Federal ou pelo Congresso Nacional...”

A proposição inova ao criar um suposto “ESTADO DE PANDEMIA”! Uma figura atípica, sem qualquer fundamentação legal. Então, uma aberração jurídica.

Ultrapassada a análise inicial, passamos a avaliar os dispositivos de forma específica, destacando aqueles que ferem dispositivos legais ou a boa técnica da legística.

Artigo 1º

Como já analisado em tópico anterior, não há consolidação da legislação que trata dos contratos temporários.

§ 1º

O dispositivo transforma emprego público em função pública vinculada ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município, deste modo entre em conflito com o § 7º, do Art. 4º, da Lei n. 638/2013, que vincula os contratos temporários à CLT.

§ 2º

O dispositivo e suas tabelas fazem referência de modo errado as “funções públicas” quando deveria tratar de “cargos públicos”.

§ 3º

Além da referência errada à “função pública”, o dispositivo em tela traz entre linhas o desvio de finalidade ao possibilitar o preenchimento das vagas criadas “... **para formação de quadros que venham a demanda-las...**”, vale lembrar que desvio de finalidade na gestão pública é punível na forma da lei de improbidade



CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa

administrativa. Além de ser uma janela para frustrar a realização de concurso público.

Artigo 2º

O artigo muda a denominação de programas instituídos em Lei. Há dois aspectos a serem observados, primeiro se os programas foram instituídos em Lei, a nova Lei obrigatoriamente, de modo específico, precisa alterar a Lei anterior, citando a Lei e o dispositivo que será alterado. Segundo, se o objeto da Lei é quadro de pessoal não pode conter outro tema, como no caso, a mudança da denominação de um “programa”. O objeto da proposição legislativa está em seu artigo 1º. Estas são regras basilares do processo legislativo estampadas na Lei Complementar n; 95/19978, “a Lei que ensina fazer Lei”.

Artigo 3º

Mais uma vez, as regras da LC n. 95/1996, não são observadas:

- a extinção de um programa não é objeto da Lei;
- O Programa a ser extinto foi citado apenas pela sua sigla, sem indicar sua completa denominação;
- Se o “NASF” foi instituído por Lei, a Lei instruidora deve ser revogada integralmente ou parcialmente conforme o caso.

Artigo 4º

§ 4º

Não existe o citado “estado de pandemia”, houve a declaração de estado de calamidade pública, este previsto na legislação. O dispositivo vincula o funcionamento o Centro de Atendimento à COVID na vigência do “estado de pandemia”. O Estado de Calamidade Pública decorrente da Pandemia da CONVID-19 terminou em 31 de dezembro de 2020, todavia até a pandemia continua declarada pela OMS – Organização Mundial de Saúde.

Esta vinculação retira da gestão municipal a decisão de manter ou não o Centro de Atendimento à COVID, fato que pode gerar imensurável prejuízo para a população.



CONCEIÇÃO DO COITÉ – BA
PODER LEGISLATIVO
Consultoria Legislativa

Conclusão

O Projeto de Lei Complementar n. 01/2021, de iniciativa do Prefeito Municipal, que “Amplia e Consolida o quadro de vagas de pessoal temporário da Secretaria de Saúde, para a execução dos programas que especifica e dá outras providências”, trata-se uma proposição que não observa as regras de consolidação da legislação, na forma da LC n. 95/1996; não atende as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal; trata de tema para o qual já existe norma jurídica estabelecida, a qual deveria se adequar ou revogar; libera o uso das vagas específicas ao determinar que “poderão ser preenchidas para a formação dos quadros que venham a demandá-las”, isto é uma janela para burlar a contratação de pessoal sem concurso público e desvio de finalidade, vedados pela nossa Constituição Federal.

A Consultoria Legislativa opina no sentido de que o Presidente não aceite a proposição com fundamento no Art. 24, VII, do Código de Processo Legislativo, em face da ausência de demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Presente Pronunciamento Técnico não vincula quaisquer decisões posteriores, pelos órgãos competentes do Poder Legislativo.

Conceição do Coité, 11 de janeiro de 2022.

Ednézio Carvalho Santiago – Técnico Legislativo II
Consultor Legislativo da Câmara Municipal

ⁱ Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/3/edicao-1/agentes-publicos:-classificacao>