



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1268/2024

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária nº 38/2024 – Dispõe sobre a inclusão do inciso VII no art. 2º, da lei ordinária nº 1.999/2018, que trata sobre a contratação por tempo determinado no Município de Marataízes – ES, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CRFB/88, do art. 32, IX, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal de Marataízes/ES, e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 38/2024**, de iniciativa do **Prefeito Municipal**, dispendo sobre a inclusão do inciso VII no art. 2º, da lei ordinária nº 1.999/2018, que trata sobre a contratação por tempo determinado no Município de Marataízes – ES, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CRFB/88, do art. 32, IX, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal de Marataízes/ES.
2. A propositura visa alterar a lei municipal nº 1.999/2018, que regulamenta a contratação temporária para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, incluindo no art. 2º a hipótese de contratação *“nos casos em que houver transição de governo em término de mandato eleitoral, fica excepcionado a POSSIBILIDADE de prorrogação dos contratos por mais de uma vez, sendo possível por até 6(seis) meses”*.
3. O projeto de lei foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 04 (quatro) de novembro do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para encaminhamento da proposição, com a respectiva mensagem que justifica o seu caminamento, tendo sido subscritos pelo Autor (fls. 02/03).
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Mensagem de Lei (fl. 02)





- Minuta do Projeto de lei ordinária (fl. 03);
 - Despachos Eletrônicos (fls. 04/07).
5. Com a devida tramitação processual, a Douta Procuradoria-Geral solicitou desta Assessoria Jurídica análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
 6. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 07 (sete) laudas.
 7. É a síntese, passo à análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise **jurídico-formal** do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
9. Por tal razão **não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito** sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
10. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles¹, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que "embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, **sem qualquer manifestação de vontade da Administração**" (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.





11. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello² conceitua “parecer” como sendo **“a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido”**.
12. Marçal Justen Filho³, na mesma linha, ensina que **“os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]”**.
13. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁴.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE**.

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.⁵”

14. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo.
15. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

⁵ STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010





Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes⁶ "*administrar é aplicar a lei de ofício*". Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

16. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
17. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 – DA MATÉRIA

18. A Constituição Federal de 1988 instituiu a regra do concurso público para a investidura em cargo ou emprego público (artigo 37, inciso II, da CF/88), a qual, entretanto, pode ser excepcionada nas hipóteses de contratação por tempo determinado de servidores públicos **para atender necessidade temporária de excepcional interesse público**, conforme dispõe o inciso IX do artigo 37 da CF/88.
19. Da leitura do texto constitucional, verifica-se que a Lei deve estabelecer os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo imprescindível que cada ente federativo regulamente o dispositivo constitucional supracitado, dispondo acerca das hipóteses passíveis de contratação temporária.
20. No âmbito do Município de Marataízes a matéria já se encontra devidamente regulamentada pela Lei Municipal nº 1.999/2018, que disciplinou em seu artigo 2º as hipóteses de excepcional interesse público que permitem a contratação temporária de servidores públicos.

⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005,p.03.





21. Acerca do tema é importante destacar que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658026, o Supremo Tribunal Federal definiu o Tema de Repercussão Geral nº 612, no qual restou assentado os critérios constitucionais para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, sendo eles:

- 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.**

22. Portanto, de acordo com o entendimento da Suprema Corte, **caso não sejam observados os pressupostos** constitucionais elencados no Tema de Repercussão Geral nº 612, a contratação temporária de servidores públicos **será considerada inconstitucional.**

23. No mérito é necessário que se analise com cautela, se a causa a ensejar a autorização legislativa para a contratação temporária reveste-se do caráter de excepcionalidade constitucionalmente exigido ou se a hipótese se enquadra dentro do espectro das contingências normais da Administração Pública apta a não validá-la.

III.2 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

24. No que tange à competência sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme o art. 30, inciso I da Constituição Federal⁷, art. 28, inciso I da Constituição Estadual do Espírito Santo⁸ e art. 16, inciso I da Lei Orgânica do Município de Marataízes⁹, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

⁷ CRFB – “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

⁸ Constituição Estadual – “Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local”;

⁹ Lei Orgânica – “Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local”;





25. Ademais, a Constituição Federal de 1988, seu art. 37, IX¹⁰, conferiu aos Municípios autonomia política e administrativa para realizar a contratação de servidores para atender a necessidade temporária de excepcional de interesse público.
26. Nessa perspectiva, no caso em análise é patente a possibilidade de o Município legislar sobre hipóteses de contratação temporária de servidores para atender a necessidade de excepcional interesse público, conforme permissivo constitucional previsto no artigo 37, caput e inciso IX, da CF/88.
27. Quanto à **iniciativa** para o processo legislativo, por sua vez, também **está adequada**, na medida em que o Projeto de Lei Complementar nº 38/2024, trata eminentemente de **matéria de competência privativa do Prefeito**, nos exatos termos do artigo 61, §1º, incisos II, da CF/88¹¹, que, por ser norma de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos, aplica-se por simetria no âmbito municipal.
28. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III.3 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

29. É imperioso destacar que a elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88¹², todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto na Lei Orgânica¹³ e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara.

¹⁰ 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;

¹¹ Art. 61. (...) § 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; (...) c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

¹² **CRFB/88** - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹³ **Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.





30. Observo, a minuta do projeto de lei encontra-se acompanhado da respectiva mensagem contendo a justificativa para sua apresentação, **contendo a assinatura do autor** (fl. 02/03).
31. Acerca dos demais critérios de técnica legislativa, é possível aferir que o presente Projeto de Lei está redigido em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente¹⁴, razão pela qual entendo que **sob o aspecto formal não encontra óbice aos seu prosseguimento**.
32. No entanto, com vistas a prestigiar a harmonia entre o caput do artigo a ser alterado e o texto que será incluído por meio do projeto de lei análise, essa assessoria SUGERE que seja feita EMENDA DE REDAÇÃO ao texto do projeto de lei.

III.4 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

33. Preliminarmente, cabe asseverar que os **"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara"**¹⁵, sendo que nenhuma **"proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado"**¹⁶.
34. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição¹⁷, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
35. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; e**

¹⁴ **Regimento Interno** - Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias. Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.

¹⁵ Lei Orgânica - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.

¹⁶ Regimento Interno - Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado.

¹⁷ Regimento Interno - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;"





(b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (arts. 40 e 41 do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{18 19 20}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²¹, conforme Regimento Interno.

36. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²².
37. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²³, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressaltado o previsto nos arts. 155²⁴ e 157²⁵, ambos do Regimento Interno.
38. Para compor a Plenária, que irá analisar e votar o presente projeto de lei ordinária exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua **aprovação, a maioria dos votantes presentes**, nas razões impositivas do art. 217 do Regimento Interno.²⁶

¹⁸ Regimento Interno - Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]

¹⁹ Regimento Interno - Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.

²⁰ Regimento Interno - Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição.

²¹ Regimento Interno - Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.

²² Regimento Interno - Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

²³ Regimento Interno - Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.

²⁴ Regimento Interno - Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

²⁵ Regimento Interno - Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário

²⁶ **Regimento Interno** – "Art. 217 As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores."





39. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica²⁷ e no Regimento Interno da Câmara^{28 29}.

IV - CONCLUSÃO

40. Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** no aspecto formal do projeto de lei ora analisado, **SUGERINDO** que para atendimento da melhor técnica redacional, seja procedida EMENDA DE REDACÇÃO para a harmonia na redação entre caput do artigo e a disposição a ser incluída na hipótese de aprovação por esta E. Casa de Leis.
41. No que tange ao **prisma material**, para a constitucionalidade do projeto de lei é necessário que a autorização legislativa por ele pretendida para a contratação temporária **revista-se do caráter de excepcionalidade** constitucionalmente exigido, observando-se também os **critérios adotados pelo STF no Tema 612**, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos
42. Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, **não vinculando, tampouco substituindo os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, especialmente pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.
43. **Ressalto também que não cabe a essa Assessoria adentrar na análise de mérito, assim como de questões administrativas, técnicas e orçamentárias.**
44. É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

²⁷ Lei Orgânica - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno."

²⁸ Regimento Interno - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;

²⁹ Regimento Interno - Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.





CÂMARA MUNICIPAL DE
MARATAÍZES

Av. Gov. Francisco Lacerda de Aguiar, 113
Centro – Marataízes/ES
CEP. 29345-000
Fone: +55 28 3532-3413
e-mail: ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br

Marataízes/ES, em 11 de novembro de 2024.

Patrícia Peruzzo Nicolini

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa e Plenário
OAB/ES 16.461



Autenticar documento em <https://marataizes.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 320031003700360034003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

CONTROLADORIA

PRODUÇÃO LEGISLATIVA

