



Porto Alegre, 15 de dezembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 26.666/2022.

I. O Poder Legislativo de Três Passos solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 157/2022, de autoria do Prefeito, concebido com o fito de autorizar a prorrogação de prazos de contratos temporários de excepcional interesse público a que se referem: a Lei nº 5.595, de 20 de janeiro de 2021; a Lei nº 5.660, de 06 de outubro de 2021; a Lei nº 5.701, de 09 de março de 2022; a Lei nº 5.702, de 09 de março de 2022; e, a Lei nº 5.767, de 05 de julho de 2022.

II. De início, insta rememorar o disposto nos arts. 30, inciso I, e 37, inciso IX, ambos da Constituição Federal, através do qual o constituinte conferiu aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, permitindo a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Logo, mostra-se acertada a iniciativa, à luz do disposto nos arts. 66, e 87, inciso I e XI, ambos da Lei Orgânica do Município de Três Passos, uma vez que iniciado o processo legislativo pelo Prefeito em matéria afeta ao provimento de cargos públicos, resta parcialmente preenchido o requisito de validade formal do Projeto, cuja integralidade somente será alcançada com a adequada instrução orçamentária, conforme seguirá explicitado.

III. De início, cumpre referir que o instituto da contratação temporária vem autorizado pela Constituição Federal através do art. 37, inciso IX, e confirmado nas esferas estadual¹ e municipal². Contudo, a sua utilização deve ser excepcional, uma vez que a regra

¹ CERS/89. Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: [...]

IV - a lei estabelecerá os casos de contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...]

² [Lei Complementar Municipal nº 18/2011](#) - Art. 249 Para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas contratações de pessoal por tempo determinado.





do ordenamento jurídico para provimento de cargos na Administração Pública em todos os seus níveis, é o concurso público.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles:

É imprescindível que o serviço se revista do caráter da temporariedade, o que afasta aqueles que devem ser destinados aos cargos efetivos. O STF entende não cabível a contratação temporária para a execução de serviços meramente burocráticos, por ausência de relevância e interesse social. Por tudo, essas leis deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Não podem prever hipóteses abrangentes e genéricas, nem deixar sem definição, ou em aberto, os casos de contratação. Dessa forma, só podem prever casos que efetivamente justifiquem a contratação, mesmo porque essa contratação sem concurso público é exceção.³

Quanto à prorrogação dos contratos dessa natureza, ante o caráter limitado da norma constitucional que autoriza as contratações temporárias, fica à critério do ente federativo interessado a edição de lei que preveja o prazo máximo de duração das contratações, bem como o de prorrogação.

No caso do município de Três Passos, não há disposição legal geral estabelecendo este limite, razão pela qual deve-se recorrer às demais fontes do Direito, tais como a jurisprudência e a analogia, para questionar a licitude das contratações e suas prorrogações.

Nesta senda, utilizando a Lei Federal nº 8.745/93 como parâmetro, tem-se que o prazo máximo para duração de uma contratação temporária seria de 4 (quatro) anos, podendo ser prorrogado o contrato pelo prazo máximo — soma do período original com o da prorrogação — de 6 (seis) anos, conforme disposto no art. 4º, *caput*, e parágrafo único, da norma.

Não obstante, o excelso Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento de que reiteradas e sucessivas prorrogações dos contratos de servidores temporários, dão ensejo à exigência de direitos inerentes aos servidores do quadro efetivo, tais como décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.

[...]

³ LOPES MEIRELLES, Hely. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2011. p. 482.

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br



WhatsApp da área de Retenções e Obrigações

(51) 983 599 258



DIREITO A DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS REMUNERADAS, ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL. 1. A contratação de servidores públicos por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX, da Constituição, submete-se ao regime jurídico-administrativo, e não à Consolidação das Leis do Trabalho. 2. O direito a décimo terceiro salário e a férias remuneradas, acrescidas do terço constitucional, não decorre automaticamente da contratação temporária, demandando previsão legal ou contratual expressa a respeito. 3. No caso concreto, o vínculo do servidor temporário perdurou de 10 de dezembro de 2003 a 23 de março de 2009. 4. Trata-se de notório desvirtuamento da finalidade da contratação temporária, que tem por consequência o reconhecimento do direito ao 13º salário e às férias remuneradas, acrescidas do terço. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: "Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações". (RE 1066677, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-165 DIVULG 30-06-2020 PUBLIC 01-07-2020). (Grifos acrescidos).

Ainda, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), se considera 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**, incluídas neste prazo as prorrogações daquelas criadas por prazo determinado, conforme disposto no art. 17, *caput*, e §7º, deste diploma.

Insta referir, ainda, que o art. 15 da LRF, pontua como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas, ou assunção de obrigação, que não atendam o disposto nos arts. 16 — que trata da documentação orçamentária necessária à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa — e 17.

Nesta esteira, tem-se que **a responsabilidade do gestor é um risco**, uma vez que **o Ministério Público pode judicializar a questão**, ante a violação da norma federal, e pelo desvirtuamento do instituto constitucional da contratação temporária, atraindo as sanções do Decreto-Lei nº 201/67 e da Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).





O Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já analisou questão semelhante, veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. CONTRATAÇÕES EXCEDENTES E TEMPORÁRIAS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que o conceito de agente público estabelecido no art. 2º da Lei n. 8.429/92 abrange os agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal disposta no Decreto-Lei n. 201/67, com a decorrente de prática de ato de improbidade administrativa e respectivas sanções civis, na forma do art. 12 da Lei n. 8.429/92. Outrossim, no julgamento da Reclamação n. 2.138, o Supremo Tribunal Federal apenas afastou a incidência da Lei de Improbidade Administrativa com relação ao Ministro de Estado então reclamante, nos termos da Lei n. 1.079/50, que não é aplicável a prefeitos e vereadores. Preliminar de não incidência da Lei de Improbidade Administrativa afastada. 2. O Ministério Público ajuizou ação civil pública tendo como objeto atos de improbidade administrativa praticados pelo réu, na qualidade de Prefeito Municipal de São Leopoldo, consistentes na (a) contratação de pessoal para os cargos de Agente Administrativo e Educador Social de nível superior em quantidade acima do número de cargos existentes, bem como (b) na reiterada contratação temporária de pessoal por parte do Município de São Leopoldo. Em razão disso, pediu a integral procedência dos pedidos, ao efeito de ser obtida a declaração dos atos de improbidade administrativa cometidos pelo enquadramento no art. 11, caput e inciso I, da Lei n. 8.429/92. 3. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, apontando não restar afastada a responsabilização da autoridade competente, frisou ter havido a cessação da ilegalidade administrativa decorrente da desconstituição dos atos relativos às contratações acima do número de cargos existentes. Nesse panorama, segundo vem entendendo o Superior Tribunal de Justiça, a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso, a própria jurisprudência considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das hipóteses descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do art. 10. [...] Nesse passo, considerando as lacunas existentes na petição inicial, a existência de lei autorizadora em relação a algumas contratações emergenciais e, em última análise, a inexistência de dolo, ainda que genérico, na conduta do Prefeito Municipal, descabe a imputação requerida pelo Parquet. DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO DO RÉU, RESTANDO PREJUDICADO O RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 70069887354, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 26-07-2017). (Grifos acrescentados).





Assim, quanto à regularidade orçamentária, caberá ao Legislativo fiscalizar o prazo de duração dos contratos a que se refere o Projeto de Lei em exame, uma vez que todas as normas autorizativas sobre as quais paira a pretensão de prorrogação, trazem como termo inicial a data da assinatura, ou seja, alguns contratos podem superar dois exercícios caso prorrogados, o que atrai a necessidade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, com fundamento nos arts. 113 do ADCT constitucional⁴, e 17, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵.

Desta forma, dois pontos deve ser sinalizados:

- a) O alerta pela contratação reiterada de pessoal, com sucessivas prorrogações, demonstrando a falta de concurso público. A decisão acima colacionada é de caso análogo, mas que a penalidade foi afastada ao gestor, visto que não foi configurado dolo e existia lei autorizativa. Contudo, chama-se a atenção ao gestor, visto que a norma possui risco de ser questionada;
- b) As leis que autorizaram as contratações e que as mesmas ultrapassam a dois exercícios depende da estimativa do impacto orçamentário financeiro, um exemplo é a Lei nº 5.595, de 2021.

Por fim, considerando que o provimento de cargos públicos é matéria disponível ao Chefe do Executivo, tem-se que a pretensão legislativa posta preenche o requisito de validade material, contudo, considerando que desde 2021 o município de Três Passos dispõe do instituto da contratação temporária para suprir demanda permanente — tal qual é a da educação — o mérito deve ser submetido à necessária deliberação dos Edis, uma vez que a Administração pode estar pervertendo o instituto em comento, o que pode atrair a inconstitucionalidade da norma e quiçá eventual responsabilidade do gestor, o que se deve evitar.

⁴ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

⁵ 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. (Vide ADI 6357)

§ 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. [...]





De qualquer forma, independentemente da decisão tomada pelo Legislativo Municipal quanto ao Projeto analisado, deve ser realizado concurso público com a maior brevidade possível, para o fim de preencher as vagas de forma adequada, à luz da Constituição Federal.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 157/2022, contudo a sua perfectibilização fica condicionada à fiscalização, pelos Edis, quanto à permanência da situação de excepcional interesse público, bem como quanto ao prazo de duração dos contratos, uma vez que alguns podem superar dois exercícios, situação que atrai as exigências das normas constitucional e federal quanto à apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Ademais, ressalta-se que os contratos devem estar vigentes para a respectiva prorrogação, tendo em vista que prazo vencido não poderá ser prorrogado.

O IGAM permanece à disposição.

JESSÉ SILVEIRA KAPPEL
Advogado, OAB/RS 128.166
Consultor Jurídico do IGAM

VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO
Advogada, OAB/RS 104.401
Consultora Jurídica do IGAM

