



PARECER Nº 250/2023 – COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Projeto de Lei Ordinária nº EM 055/2023

1. Relatório

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Poder Executivo Municipal, que “autoriza a prorrogação excepcional de contratos por tempo determinado que especifica”.

Em resumo, o projeto propõe alcançar autorização do Poder Legislativo para a promoção do ato de prorrogação por prazo determinado dos contratos com agentes comunitários de saúde firmados em caráter temporário pelo Município.

Em sua justificativa o proponente sustenta que “a finalidade precípua desta Proposição é garantir meios para manutenção dos serviços da Administração, notadamente na área da saúde pública. Afigura-se oportuno destacar que se pretende afastar prejuízos ao interesse público e, sobremaneira, ao público alvo, ou seja, a munícipes, a partir da necessidade de encerramento de contratos temporários de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Agentes de Combates a Endemias, diante do alcance do prazo legal estabelecido como máximo para a vigência de contratos, mesmo diante da permanência das necessidades e demandas, na área da saúde. A excepcionalidade trazida pelo presente projeto de lei cria a possibilidade de os contratos serem prorrogados por prazo além daquele previsto no art. 4º da Lei 4.450/98, sob exclusivo fundamento de se aguardar a conclusão do processo seletivo público destinado às novas contratações de ACS, além do concurso público que também deverá ser deflagrado, visando ao provimento de vários cargos público, do quadro efetivo. Insta registrar a publicação do Decreto nº 15.695, de 30.5.2023, que cuidou da instituição de comissão especial para organizar concurso público e processo seletivo público, no âmbito do Executivo Municipal, objetivando-se preparar e até mesmo antecipar a realização de novos certames, a considera que os vigentes possuem prazo a alcançar, ainda, os idos de 2024, porém, sem contar com candidatos aprovados para vários cargos públicos. Por fim, consigna-se, ainda, que foi apresentada



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

consulta ao TCE-MG, autuada sob nº 1148601, datada 19/6/2023, questionando-se acerca da viabilidade quanto à manutenção de contratações por tempo determinado de ACS; porém, sem resposta pelo referido Colegiado até o momento de apresentação deste Projeto.”

Em face do exposto, passa-se à análise da matéria sujeita à apreciação pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis, nos termos do art. 90, inciso I, c/c art. 125, ambos do Regimento Interno (Resolução nº 392 de 23 de dezembro de 2008).

2. Fundamentos

Após a análise do projeto sob apreciação, com a finalidade de realizar verificação preliminar acerca da constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposta, foi possível chegar às seguintes constatações.

2.1 Do exame quanto à competência legislativa

Sob o aspecto da competência para o enfrentamento da matéria, não foi verificada a existência de óbice ao trâmite da matéria, eis que plenamente adequada às normas constitucionais de fixação das competências legislativas.

Em se tratando de proposição que visa alcançar autorização do Poder Legislativo para a prorrogação de contratos de trabalho temporários firmados pela administração municipal, a matéria enquadra-se na condição de assunto de interesse local, sendo, portanto de competência dos Municípios, na forma do art. 30, I, da Constituição Federal de 1988.

A competência para propositura da matéria encartada no projeto de lei ainda encontra amparo no art. 11, IV da Lei Orgânica Municipal.

2.2 Da iniciativa

A matéria em debate no presente projeto de lei encontra-se encetada entre as hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a que faz referência o §3º, do art. 48, da Lei Orgânica Municipal, de modo específico no inciso II, do referido dispositivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Tendo o projeto sob apreciação sido proposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal conclui-se que há perfeita adequação sob o aspecto da iniciativa legislativa.

2.3 Da constitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 é clara ao dispor em seu art. 30, I, que é de competência dos Municípios o disciplinamento de assuntos de interesse local, enquadrando-se a propositura de projetos que versam sobre autorização do Poder Legislativo para a prorrogação de contratos de trabalho temporários firmados pela administração municipal nessa natureza de assuntos.

A questão trazida na proposição de lei apresentada encontra óbice no disposto no art. 198, §4º, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a necessidade de admissão por processo seletivo público de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias. A intenção manifestada pelo Executivo Municipal revela pretensão de prorrogação de contratos de trabalho temporários, precedidos de processo seletivo simplificado, firmados para viabilizar a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias.

A exigência constitucional revela a necessidade de realização de processo seletivo público, o que não se satisfaz com a realização do procedimento de seleção simplificado, levado a efeito pelo Município para justificar as contratações por prazo determinado desses servidores.

Do exposto, visualiza-se, na presente análise, confronto entre as disposições constitucionais e as disposições contidas no projeto ora apresentado, devendo o mesmo, *s.m.j.*, ser considerado inconstitucional.

2.4 Legalidade

Quanto à legalidade da matéria, faz-se necessária a análise do projeto sob o aspecto da competência de iniciativa, sua adequação aos demais atos normativos, bem como de sua conformação com o texto constitucional, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

A matéria tratada no projeto sob análise é dotada de ineditismo, não sendo constatada na pesquisa realizada sua identidade ou semelhança com outra matéria em tramitação, nem mesmo qualquer causa que possa conduzir à sua prejudicialidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

O projeto de lei ordinária propõe alcançar autorização do Poder Legislativo para que o Executivo Municipal possa promover, em caráter excepcional, a prorrogação pelo prazo de seis meses, dos contratos temporários firmados com agentes comunitários de saúde vinculados ao Programa Estratégia Saúde da Família (ESF).

Com a devida vênia, e deixando de enfrentar questões relativas aos prejuízos impostos à população do município em razão de eventual desassistência na cobertura do atendimento dos programas de saúde, ocasionada por deficiência no planejamento do órgão municipal competente, a proposição trazida pelo Poder Executivo mostra-se flagrantemente contrária ao disposto na legislação federal que regulamenta o §5º, do art. 198, da Constituição Federal, no caso a Lei Federal nº 11.350, de 05/10/2006.

Consta do art. 16, da Lei Federal nº 11.350, de 05/10/2006, expressa vedação à contratação temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de combate à endemias para vinculação ao Programa Estratégia Saúde da Família (ESF).

Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável. (Redação dada pela Lei nº 12.994, de 2014)

A literalidade da norma não comporta o exercício de juízo de interpretação, à exceção da hipótese excepcional de combate a surtos endêmicos, o que não é o caso presente, a legislação de regência não admite a realização de contratações temporárias de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate a endemias, e idêntico raciocínio se aplica à pretensão de prorrogação dos contratos marcados por essa nulidade inicial.

Corroborando o acima manifestado entendimento consolidado da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que caracteriza como ilegal o processo de contratação temporária de agentes comunitários de saúde em detrimento do disposto no §4º, do art. 198, da Constituição Federal de 1988, e no art. 16, da citada Lei Federal nº 11.350/06, *vide* processo nº 1084319, Tribunal Pleno, sessão de 21/10/2020, e o processo nº 1047984, Tribunal Pleno, sessão de 12/06/2019.

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE SURTO EPIDÊMICO. VEDAÇÃO LEGAL. MANUTENÇÃO DA



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

DECISÃO RECORRIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A contratação de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias em função temporária somente é admitida na hipótese de ocorrência de surtos epidêmicos, nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 11.350/06.2. Nos termos do §4º do art. 198 da Constituição da República, a seleção de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias deve ser realizada, via de regra, por meio de processo seletivo público. [RECURSO ORDINÁRIO n. 1084319. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 21/10/2020. Disponibilizada no DOC do dia 29/10/2020. Colegiado. PLENO.]

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPRESENTAÇÃO. PROVIMENTO DOS CARGOS DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE SIMILARES AOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS POR PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. INAPLICABILIDADE DO DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL POR VIA DIFUSA. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS.1. Os cargos de Agentes Comunitários de Saúde e de Agente de Combate às Endemias ou seus equivalentes, deverão ser providos, em regra, mediante Processo Seletivo Público, nos termos do § 4º do art. 198 da CR/88, impondo-se, pois, o reconhecimento da inaplicabilidade, no caso concreto, de artigo da Lei do município, no que se refere ao provimento, por processo seletivo simplificado, de ambos os cargos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 51, de 2006).2. Com fundamento no art. 32, VII, da Lei Complementar n. 102/2008, determina-se seja dada ciência ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para as medidas pertinentes, no âmbito de sua competência. [INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE n. 1047984. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 12/06/2019. Disponibilizada no DOC do dia 18/11/2019. Colegiado. PLENO.]

E não se diga, *s.m.j.*, que o caso amoldar-se-ia à hipótese do art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988, com equiparação da intenção de prorrogação dos contratos com fundamento na admissão da realização de contratações temporárias por excepcional interesse público. Essa hipótese não se coloca como justificativa para deficiência de planejamento na gestão municipal.

É que mostra-se notório o prévio conhecimento do Poder Executivo Municipal quanto a irregularidade das contratações e a necessidade da tomada providências para o saneamento da questão, a considerar o envio à Câmara Municipal do PLEM 087/2022, em novembro/2022 e do



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

PLEM 41/2023, em maio/2023, ambos versando sobre alterações na redação de dispositivos da Lei Municipal nº 4.450, de 22/12/1998, com o objetivo de validar a extensão dos prazos dessas contratações temporárias de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias.

A justificativa do presente projeto de lei remonta à necessidade de prazo para que possam ser tomadas as providências para realização do processo seletivo público a que refere-se o §4º, do art. 198, da Constituição Federal, sem desassistência da cobertura no atendimento da saúde primária; contudo, importante considerar que o mesmo prazo de seis meses, nesse momento solicitado, é o prazo decorrido desde o envio à Câmara Municipal do primeiro projeto de lei intencionando validar por vias transversas contratações irregulares desses servidores no município.

E repise-se, o cancelamento pelo Executivo Municipal do Processo Seletivo Simplificado nº 005/2023, destinado à contratação temporárias de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, noticiado em 26/05/2023 no site da Prefeitura Municipal, evidencia, em mais uma oportunidade, a recalcitrância no cumprimento da legislação federal e a deficiência da gestão municipal no planejamento adequado da política pública de assistência à saúde.

Esses fatos reforçam a ideia de que a pretensão contida no projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo não se reveste, em nenhuma medida, dos parâmetros necessários à sua qualificação enquanto possibilidade de extensão regular das contratações com fundamento na autorização constitucional de realização de contratações temporárias por excepcional interesse público (CF/88, art. 37, IX).

Reproduzindo o teor de manifestação exarada pela Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico, contida no Ofício nº 098/2023, de 18/07/2023, e enviado ao Poder Executivo Municipal imediatamente após o aporte do PLEM nº 055/2023 na Câmara Municipal, *“cumprе salientar que não se faz visão turva em relação à situação temerária decorrente da rescisão de um considerável número de contratos ao final do mês de julho de 2023, contudo a ilegalidade da formalização de contratações temporárias é matéria conhecida, que deveria ser conhecida ou que poderia ser conhecida pelo Poder Executivo Municipal, em comportamento minimamente diligente”*.

Caracterizando-se como ato de natureza exclusivamente administrativa, que prescinde de prévia autorização legislativa, a realização de processo seletivo simplificado, e a decisão de celebração de contratos por prazo determinado com agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, uma eventual prorrogação desses ajustes deve prescindir, da mesma



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

forma, de autorização legislativa, **competindo exclusivamente ao Executivo Municipal, por meio da edição de ato de sua exclusiva competência (decreto, portaria ou outro instrumento afim) a definição sobre a prorrogação ou a cessação da vigência dos respectivos contratos.**

A natureza ilegal das contratações temporárias formalizadas mediante processo seletivo ou sua continuidade mesmo cessadas as causas excepcionais de sua realização, assim como eventual e transitória prorrogação, não seriam convalidados com a aprovação de proposição legislativa autorizativa dessa extensão de prazo.

Cumprindo a exigência disposta no art. 31, caput, e no inciso II, do §3º, do art. 48, da Lei Orgânica Municipal, o projeto de lei apresentado foi submetido à apreciação do órgão sindical de representação dos servidores municipais, tendo aportado na Câmara Municipal parecer de natureza opinativa em sentido contrário à aprovação do projeto encaminhado pelo Executivo Municipal.

Consta ainda da documentação complementar que instrui o processo legislativo cópia de denúncias datadas de 11/05/2023, subscritas por servidor municipal que exerce a função de Presidente do Conselho Administrativo do Diviprev, dirigidas ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e ao Ministério da Previdência, solicitando providências no tocante a excessos cometidos pela gestão municipal em relação ao número de contratações temporárias, em prejuízo manifesto ao *deficit* atuarial vivenciado pelo regime de previdência dos servidores municipais.

Nesse sentido, conclui-se, pelos argumentos apresentados, que existem impedimentos de ordem legal que inviabilizam a aprovação do projeto de lei apresentado.

2.5 Técnica legislativa

Nesse aspecto o projeto em análise encontra-se redigido com clareza e observância da técnica legislativa adequada, atendendo, portanto, às exigências e condições de tramitabilidade e legalidade do art. 154, do Regimento Interno da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

3. Conclusão

Feitas as considerações, é o parecer pela **INCONSTITUCIONALIDADE, ILEGALIDADE E ANTIJURIDICIDADE** do Projeto de Lei Ordinária nº EM 055/2023.

Divinópolis, 25 de julho de 2023.

Flávio Marra

Vereador Presidente da
Comissão de Justiça, Legislação
e Redação da Câmara Municipal
de Divinópolis

Josafá Anderson

Vereador Secretário da
Comissão de Justiça, Legislação
e Redação da Câmara Municipal
de Divinópolis

Ney Burguer

Vereador Membro e Relator da
Comissão de Justiça, Legislação
e Redação da Câmara Municipal
de Divinópolis

Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

PLEM 055/2023