

Memorando 2- 1.253/2025

De: Jary A. - PRE-COO-PR

Para: Envolvidos internos acompanhando

Data: 09/06/2025 às 12:25:18

Setores envolvidos:

PRE-AJUR, PRE-COO-SEC, PRE-COO-PR

PLO 100/2025 (ME 060/2025)

Utilizo como razões de opinar a manifestação exarada anteriormente no PLO 08/2025 que apresenta justificativa para não contratação no caso em tela.

—
Jary Vitória Alves
Procurador

Anexos:

emissao_dca7b678e9699eb67af70c12_memorando_1_204_2025_assinado_versaoimpressao.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER JURÍDICO

A Câmara Municipal fundamentada no art. 54 do RI encaminha projeto de lei 08/2025 para Consultoria Técnica.

O projeto de lei objetiva contratar, de forma temporária e emergencial, para as Escolas Municipais, pelo período de até 10 (dez) meses, 135 (cento e trinta e cinco) servidores em variadas atividades.

É o sucinto resumo.

Inicialmente, cabe ressaltar criar e apresentar um projeto de lei não significa apenas colocar no papel alguns artigos e incisos. A função legislativa pressupõe a análise do impacto que essa lei causará na gestão dos cofres públicos e sua adequação a hierarquia de Leis vigentes.

Cabe, nesse ponto, breve digressão para evidenciar importante premissa da Constituição Brasileira de 1988, o concurso público é verdadeiro princípio constitucional, mesmo porque representa vetor axiológico perfeitamente alinhado com os princípios contidos no *caput* do multicitado art. 37 da Lei Maior, quais sejam os da imparcialidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim sendo, o concurso público é regra profundamente delineada no ordenamento brasileiro, sua exceção, a contratação temporária sem concurso, deve ser interpretada restritivamente, sob pena de ferir-se de morte todo o sistema cuidadosamente construído pelo constituinte de 1988.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O concurso público é a forma mais democrática de acesso à Administração Pública. Foi uma conquista da sociedade a regulamentação da matéria de forma rígida na Constituição. Possibilita, a um só tempo, direitos iguais a todos os cidadãos, implementação de um sistema meritório no acesso aos cargos públicos e a promoção da observância dos princípios da moralidade e da imparcialidade no trato com a coisa pública.

Pode-se dizer que há dois níveis de atuação na vida administrativa e jurídica, que são antagônicos entre si: regra geral e exceção. O problema surge quando as instituições procuram legislar a partir de situações excepcionais, fora do âmbito da regra.

A intenção que nos move à escrita do parecer não é obstar a continuidade da prestação de serviços públicos e dizer, sem critérios, que a regra constitucional está sendo ferida. Nossa pretensão é, do contrário, demonstrar que, para que se alcance o conceituado no dispositivo constitucional do art. 37, IX, precisa-se da formação de um cenário prévio, dizendo de outra forma, um cenário de excepcionalidade precisa estar presente.

Como é notório, o contrato temporário, como o próprio nome sugere, destina-se a atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público previstas em lei, conforme disciplinado pelo artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, *in verbis*:

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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

O inciso é de clareza ofuscante, não deixando dúvidas: eventual contratação temporária obrigatoriamente deve-se dar apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público.

À vista disso, infere-se que a licitude da contratação temporária está condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos constitucionais: a) previsão legal das hipóteses de contratação temporária; b) realização de processo seletivo simplificado; c) contratação por tempo determinado; d) atendimento de necessidade temporária; e) presença de excepcional interesse público.

Além dos requisitos constitucionais para contratação por tempo determinado é indispensável, em qualquer caso, a exposição dos motivos que intentam a contratação temporária, inclusive com fundamentação fática e jurídica comprobatória da necessidade temporária e excepcional de pessoal.

A fim de minimizar questionamentos sobre as escolhas adotadas, o administrador deve dar ênfase à motivação dos seus atos, não sendo aceitável a mera menção genérica a execução de um serviço. As decisões devem ser consubstanciadas, melhor dizendo, com dados concreto, por

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

exemplo, na lei municipal nº 2.605/2005 há previsão de 94 (noventa e quatro) cargos de motoristas, pelo que se pode depreender da justificativa do projeto de lei, no momento, existem 05 (cinco) cargos vagos, e esse seria o fundamento da contratação, o que, a toda evidência, não é uma situação excepcional e não inviabiliza o ensino municipal. Diante da falta de clareza dos argumentos apresentados pelo gestor, conjecturo que a intenção é melhorar a prestação do serviço, por mais louvável que seja o objetivo que o norteou, não se subsume a hipótese prevista no art. 37, IX da CF, em razão da necessidade não ser temporária e excepcional.

Nessa senda, o saudoso professor da USP Adilson Abreu Dallari¹ condena a contratação temporária nas seguintes situações:

“Assim dispõe a Constituição Federal em seu art. 37, IX: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Está absolutamente claro que mais se pode admitir pessoal por tempo indeterminado, para exercer funções permanentes, pois o trabalho a ser executado precisa ser, também, eventual ou temporário, além do que a contratação somente se justifica para atender a um interesse público qualificado como excepcional, ou seja, uma situação extremamente importante, que não possa ser atendida de outra forma.”

Para que não parem dúvidas sobre as afirmações do parecer, é preciso destacar o que preconiza reiteradas vezes o Tribunal de Justiça do Estado:

¹ Regime constitucional dos servidores públicos, p.124, 2^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DAS MISSÕES. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA FUNÇÕES PERMANENTES. LEIS MUNICIPAIS N°S 487/2013, 488/2013 E 504/2013. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA EXCEPCIONALIDADE E DA TEMPORARIEDADE. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. A regra geral é de que a investidura em cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos. A contratação temporária de funcionários, e que encontra respaldo no art. 37, IX, da Constituição Federal, somente é cabível em caráter excepcional, temporário e nas hipóteses previstas em lei. Na espécie, mostra-se inconstitucional a sucessão de legislações editadas para contratação de servidores pela municipalidade para exercer atividades de caráter regular e permanente, sem evidenciar-se o caráter de excepcionalidade. Precedentes desta Corte. Ofensa aos artigos 19, caput, e inciso IV, e 20, caput, ambos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70060656899, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 15-12-2014). Assunto: 1. Lei Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Municipal. Contratação de pessoal por tempo determinado. Contratação emergencial. Contrato temporário de caráter excepcional. 3. Cargos Públicos. Provimento. Requisitos. 4. Origem: São Pedro das Missões. . Referência legislativa: LM-487 DE 2013 (SÃO PEDRO DAS MISSÕES) LM-488 DE 2013 (SÃO PEDRO DAS

Assinado por 1 pessoa: JARY VITORIA ALVES
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://camara.canguru.1doc.com.br/verificacao/> e cole o código d 800A74B978E9679EB6



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

MISSÕES) LM-504 DE 2013 (SÃO PEDRO DAS MISSÕES) CF-37 INC-II INC-IX DE 1988 CE-19 INC-IV DE 1989 CE-20 DE 1989 .
Jurisprudência: ADI 70049263452 ADI 70039980966 ADI 70055661946 ADI 70041423914 ADI 597247196

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também corrobora o demonstrado no parecer, observe-se:

Exemplo 1:

O STF julgou inconstitucional a Lei 4.599/2005, do Estado do Rio Janeiro, em virtude de ela não especificar, suficientemente, as hipóteses emergenciais que justificariam medidas de contratação excepcional.

Os Ministros ressaltaram que a lei questionada indicaria a precarização na prestação de alguns tipos de serviços básicos, como educação e saúde pública, bem como demonstraria a falta de prioridade dos governos nessas áreas. Afirmaram, ainda, que essa lei permitiria contratações de natureza política em detrimento da regra fundamental do concurso público (STF. Plenário. ADI 3649/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/5/2014. Info 748).

Exemplo 2:

Em um caso concreto, o STF analisou a constitucionalidade de uma lei do Município de Bertópolis/MG, que dizia o seguinte:

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Art. 192. Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

(...)

III – suprir necessidades de pessoal na área do magistério.

Os Ministros entenderam que a lei municipal permitia de forma genérica e abrangente a contratação temporária de profissionais para a realização de atividade essencial e permanente (magistério), sem descrever as situações excepcionais e transitórias que fundamentam esse ato, como calamidades e exonerações em massa, por exemplo (STF. Plenário. RE 658026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/4/2014. Info 742).

Exemplo 3:

A LC 22/2000, do Estado do Ceará, que dispõe sobre a contratação de docentes, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nas escolas estaduais.

O art. 3º da referida Lei prevê o seguinte:

Art. 3º As contratações terão por fim suprir carências temporárias do corpo docente efetivo da escola, restringindo-se a atender os casos decorrentes de afastamento em razão de:

a) licença para tratamento de saúde;

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

- b) licença gestante;
- c) licença por motivo de doença de pessoa da família;
- d) licença para trato de interesses particulares;
- e) cursos de capacitação;
- f) e outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária.

Parágrafo único. Far-se-ão também as contratações temporárias de docentes para fins de implementação de projetos educacionais, com vista à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense.

O Supremo, ao julgar a ADI proposta contra esta Lei, entendeu que as hipóteses previstas no art. 3º são constitucionais, com exceção das situações descritas na letra "f" e no parágrafo único:

Em tese, é possível a contratação temporária por excepcional interesse público mesmo para atividades permanentes da Administração (como é o caso de professores). No entanto, o legislador tem o ônus de especificar, em cada circunstância, os traços de emergencialidade que justificam essa contratação.

Por isso, as alíneas "a" a "e" do art. 3º da LC 22/2000 foram consideradas constitucionais, já que elas descrevem situações que são alheias ao controle da Administração Pública, ou seja, hipóteses que estão fora do controle do Poder Público e que, se este não tomasse nenhuma atitude, poderia resultar em

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

desaparelhamento transitório do corpo docente. Logo, para tais situações está demonstrada a emergencialidade.

Por outro lado, a situação prevista na alínea "f" é extremamente genérica, de forma que não cumpre o art. 37, IX, da CF/88.

A hipótese do parágrafo único do art. 3º também é inconstitucional porque implementar "projetos educacionais, com vista à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense" são objetivos corriqueiros (normais, ordinários) da política educacional desenvolvida pela Administração Pública. Desse modo, esse tipo de ação não pode ser implementado por meio de contratos episódicos (temporários), já que não constitui contingência especial a ser atendida.

STF. Plenário. ADI 3721/CE, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/6/2016 (Info 829).

Considerando as decisões acima, mais uma vez, reforço que por ser exceção à regra do concurso público, o inciso IX do art. 37 deve ser interpretado de forma restritiva.

A lei que trata sobre contratação temporária é uma lei que restringe a aplicação da regra do concurso público.

A lei que estabelece exceções à regra do concurso público precisa ser específica e detalhada. Ela deve descrever exatamente qual situação de

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

emergência justifica a contratação temporária, não podendo trazer apenas previsões genéricas.

Assim, a lei que trate sobre contratação temporária será inconstitucional quando:

- 1) trazer hipóteses amplas e genéricas de contratação temporária, sem especificar qual situação emergencial concreta justifica essa contratação;
- 2) permitir a contratação sem concurso público para exercer funções típicas de carreira e cargos permanentes do município;
- 3) autorizar a contratação temporária sem apresentar motivo de excepcional importância que a justifique.

Assim o sendo, faz-se fundamental observar o art. 205 da lei municipal nº 2.239/2003:

Art. 205. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público, as contratações que visam a:

- I - atender as situações de calamidade pública;
- II - combater surtos epidêmicos;
- III - atender outras situações de emergência que vierem a ser definidas em Lei específica.

Pelo que se pode inferir o inciso III seria o fundamento legal para contratação prevista no projeto de lei, se assim o é, como se depreende do preceito supra
“DOE SANGUE, DOE ORGAOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

transcrito, a lei municipal prevê hipótese ampla e genérica o que é inconstitucional. Portanto, evidencia-se, assim, mais uma inconstitucionalidade.

Então, reitero, no sistema constitucional vigente, o excepcional interesse público, que a Constituição Federal exige para permitir contratação temporária, significa dizer que a administração pública só pode fazer esse tipo de contratação quando amparada por lei e quando existir uma situação extraordinária que afete os interesses da população.

Portanto, para que se considere válida a contratação temporária, exige-se que:

- i) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- ii) o prazo de contratação seja predeterminado;
- iii) a necessidade seja temporária;
- iv) o interesse público seja excepcional;
- v) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do município, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Ausentes esses requisitos, a norma será inconstitucional e/ou a contratação estará privada de ilegalidade, o que autorizará a decretação de sua nulidade ou sua anulação.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ainda há mais a ser apontado, a Administração faz verdadeira confusão com o *caput* do art. 206 e seu parágrafo único. Arrevesa os prazos de até 120 (cento e vinte) dias com o de até 10 (dez) meses. Reparemos:

Art. 206. As contratações de que tratam este capítulo terão dotação orçamentária específica, e não poderão ultrapassar o prazo de 120(cento e vinte) dias, prorrogáveis no máximo uma vez, por igual período, sob pena de nulidade.

Parágrafo único. As contratações de professores lotados na Secretaria Municipal de Educação e Esportes, poderão ter prazo de até 10 meses, limitando-se a sua vigência no máximo ao dia trinta e um do mês de dezembro do ano em curso, para o cumprimento dos dias letivos, conforme art. 24, inciso "I" da Lei nº 9.394 de 1996 - LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Como é óbvio, o prazo de 10 (dez) meses aplica-se tão somente aos professores. É ululante, dispensando complementação.

Pontuo, ainda, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não obstante assinado por contador, está incompleta ou inacabada, não reúne todos os elementos essenciais, impedindo análise do impacto que essa lei causará na gestão dos cofres públicos. Sugiro que a estimativa seja encaminhada à contadaria da Casa de Leis para que confirme ou não minha impressão.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Por derradeiro, cunha assentar que alguns cargos presentes no projeto de lei apresentam justificativa plausível para contratação temporária que são os casos de afastamento legal e aposentadoria, desde que as vagas sejam supridas por concurso público dentro do prazo necessário para sua realização e obedeçam aos requisitos orçamentários.

Agora sim, finalizando, destaco que causa certa perplexidade os membros do Controle Interno atestarem que o projeto de lei encontra-se dentro dos parâmetros legais.

Em razão do exposto, a Procuradoria Jurídica opina CONTRARIAMENTE ao regular trâmite do projeto de lei nº 08/2025 nesta Casa.

Canguçu, 24 de janeiro de 2025.

Jary Vitória Alves
Procurador da Câmara

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA! ”





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: DCA7-B678-E969-9EB6

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JARY VITÓRIA ALVES (CPF 886.XXX.XXX-53) em 26/01/2025 17:30:32 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://camaracanguçu.1doc.com.br/verificacao/DCA7-B678-E969-9EB6>





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1809-44F9-10FF-37F3

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JARY VITÓRIA ALVES (CPF 886.XXX.XXX-53) em 09/06/2025 12:26:02 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://camaracangucu.1doc.com.br/verificacao/1809-44F9-10FF-37F3>