

Memorando 1- 1.832/2025

De: Jary A. - PRE-COO-PR

Para: Envolvidos internos acompanhando

Data: 18/08/2025 às 10:36:49

Setores envolvidos:

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

PLO 136/2025 (ME 088/2025)

—
Jary Vitória Alves
Procurador

Anexos:

PARECER_plo_136_2025.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 nº 133/2025 para Consultoria Técnica.

O projeto de lei objetiva contratar, de forma temporária e emergencial, 01(um) arquiteto e de 01 (um) engenheiro civil.

É o sucinto resumo.

Inicialmente, cabe ressaltar que 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 princípio¹ 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 impessoalidade, 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.

¹ De acordo com Celso Antônio Bandeira Mello: Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que para se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico.

“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 impessoalidade 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 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.

Deste modo argui Bandeira de Mello acerca da contratação temporária:

“...a razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, necessidade temporária), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.”

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)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 Administração aduz que não há concurso em vigor e há falta de servidores, também informa que uma engenheira civil está em licença maternidade, contudo não apresenta prova da alegação.

Insta observar, somente estará caracterizada o excepcional interesse público se afigurar-se incompatível a seleção por concurso público com a contratação que se queira realizar, melhor dizendo, a contratação é tão urgente que não pode esperar a realização do concurso público. Não se pode esquecer que a regra constitucional é que o ingresso no serviço dar-se-á por concurso público e que, apenas, excepcionalmente, se poderá usar a via excepcional. Quando a urgência no preenchimento das vagas é patente — como no caso de combate a surtos endêmicos — é irrazoável imaginar a Administração Pública promovendo concurso público que é moroso para uma necessidade urgente sob o risco de apenas concluir-se o processo, quando as necessidades sanitárias ou a calamidade não mais persistam ou quando a epidemia apresentar-se de proporções de difícil controle, acarretando com isso, obviamente, prejuízo ao interesse público e à própria sociedade.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No projeto de lei, a situação concreta descrita não traz de modo inequívoco, a legitimidade do uso da via excepcional que justifique a flexibilização do concurso público. Destaco, é inequívoco que há mau gerenciamento dos recursos humanos, se há demanda constante é evidente que deve haver concurso público. Ademais, a Administração teve tempo suficiente para prover as vagas por concurso público.

De acordo com Hely Lopes Meirelles, o concurso ainda tem por objetivo fomentar a investidura de agentes mais qualificados, como se observa:

Pelo concurso se afastam, pois, os ineptos e os apaziguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder, leiloando empregos públicos.

As palavras do mestre deixa claro que o concurso público promove a eficiência do serviço público pela meritocracia e do acesso democrático a todos de concorrer a uma vaga na função pública. Nos tempos atuais não mais se admite em entes públicos a contratação direcionada ou por motivos pessoais ou partidários. A Administração deve sempre primar pela eficiência dos serviços prestados a população, sem que haja qualquer interferência de interesses particulares.

Aliás, importa sublinhar que para a indicação política a Constituição estabelece o Cargo em Confiança.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O concurso público não pode ser compreendido como uma mera burocracia, pois se trata de expressão da acessibilidade de forma igualitária, republicana e democrática, permite a seleção de quem possua melhores condições pessoais ao exercício da função pública.

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

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, N° 70060656899, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: “DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 MISSÕES) LM-504 DE 2013 (SÃO PEDRO DAS MISSÕES) CF-37 INCII 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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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:

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:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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;
- 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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 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 eivada 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

Pontuo, ainda, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro não acompanha o projeto de lei.

Administrar recursos públicos é gerir interesses alheios, dentro da ética de moralidade (honestidade), cuja principal meta deve ser não o interesse pessoal do administrador ou gestor, mas servir à comunidade. A Constituição brasileira não prevê apenas um controle de legalidade dos atos do administrador público, no art. 70, *caput*, trata do controle contábil, financeiro e orçamentário da Administração Pública, uma fiscalização de legitimidade e de economicidade, o que não deixa de ser um controle de eficiência, visando à boa Administração Pública.

Em razão do exposto, a Procuradoria Jurídica opina **CONTRARIAMENTE** ao regular trâmite do projeto de lei nº 136/2025 nesta Casa.

É o parecer.

Canguçu, 18 de agosto de 2025.

Jary Vitória Alves
Procurador da Câmara

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



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E0B9-3C28-DF05-E118

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



JARY VITÓRIA ALVES (CPF 886.XXX.XXX-53) em 18/08/2025 10:37:50 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/E0B9-3C28-DF05-E118>