



**Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS**  
**Procuradoria Jurídica**

Parecer nº 023/2021

Projeto de Lei nº 087/2021, que “Autoriza o Executivo Municipal a realizar contratação emergencial, para a Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social, em caráter temporário e por excepcional interesse público, com natureza administrativa, conforme a Lei Municipal nº 7.316, de 22 de março de 2018”. Constitucionalidade. Excepcionalidade. ADI 5664 – STF. Vereadores. Controle externo.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Romário Paz, fls. 16, sem datada, acerca do Projeto de Lei nº 087/2021, que “Autoriza o Executivo Municipal a realizar contratação emergencial, para a Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social, em caráter temporário e por excepcional interesse público, com natureza administrativa, conforme a Lei Municipal nº 7.316, de 22 de março de 2018”<sup>1</sup>. Recebida a solicitação de parecer em 1º/07/2021. Autuado e rubricado até fls. 25.

Inicialmente, por disposição Constitucional, a regra para investidura em cargo público é o concurso público:

*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:*

**I - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e**

---

<sup>1</sup> Operário, roda e motorista.



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

*títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [grifo nosso]*

Entretanto, tal regramento sofre mitigação por disposição expressa junto à própria Constituição Federal:

*Art. 37. [...]*

*IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*

Sobre o tema, vale colacionar o magistério de José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup>, que assim tratou dos requisitos das contratações temporárias:

*“O primeiro deles é a determinabilidade temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista, em que a regra consiste na indeterminação do prazo da relação de trabalho.*

*Depois, temos o pressuposto da temporariedade da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação e a admissão será inteiramente inválida. Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto, tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes em flagrante tentativa de fraudar a regra*

---

<sup>2</sup> Manual de Direito Administrativo. 9ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002. págs. 478/479.



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

*constitucional. Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento senão o de favorecer a alguns apaziguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade. O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. Algumas vezes o Poder Público, tal como sucede com o pressuposto anterior e, em regra, com o mesmo desvio de poder, simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial."*

Sem maiores dificuldades, é possível constatar que a contratação temporária trata-se de exceção à regra, ainda mais quando se tratam de cargos de natureza permanente. Nessa linha, julgados exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

*REXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE INHACORÁ. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PRORROGADA SEM CARÁTER EMERGENCIAL. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. CARGOS DE NATUREZA PERMANENTE. As contratações temporárias de servidores realizadas pelo Município de Inhacorá para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao Programa de Saúde da Família, abrangendo os cargos de Agente Comunitário de Saúde, Médico, Odontólogo, Enfermeiro, Auxiliar de Enfermagem e Auxiliar de Consultório Dentário, embora amparadas por leis municipais, não se enquadram na hipótese da necessidade temporária emergencial de excepcional interesse público, prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, visto que os referidos cargos possuem natureza permanente, o que se conclui das reiteradas prorrogações das contratações realizadas*

Rua Senador Salgado Filho, 528  
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432  
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

pelo ente demandado há vários anos, bem como da farta documentação acostada à petição inicial, coligida durante o curso do Inquérito Civil nº 039/2005, devendo ser mantida a sentença vergastada. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Reexame Necessário, Nº 70069914539, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 27-07-2016) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TUPARENDI. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO TEMPORÁRIO E EXCEPCIONAL. SERVIÇOS DE NATUREZA PERMANENTE DA SAÚDE PÚBLICA. A legislação que dispõe sobre contratação emergencial e temporária de servidores da área da saúde (médicos, enfermeiros, dentistas, técnicos em enfermagem, auxiliares de consultório dentário e agentes comunitários de saúde, servente) afronta ao disposto no artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual e artigo 37, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil, porquanto ausente o temporário e excepcional interesse público que a justifique. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.? (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70031784168, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 23/11/2009) [grifo nosso]

Vale frisar recente julgado<sup>3</sup> (16/06/2021) exarado pelo Supremo Tribunal Federal, **ADI 5664**, que entendeu serem inconstitucionais dispositivos de leis complementares do Estado do Espírito Santo que autorizavam a contratação temporária de pessoal pelo Poder Executivo para empregos na área de agentes socioeducativos, sob o argumento de que a medida era necessária para atender necessidades urgentes e excepcionais, entretanto, tais leis afrontavam a Constituição Federal e

<sup>3</sup> <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467732&ori=1> acesso em 25/06/2021.



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

burla a realização de concurso público. Nessa linha, a título exemplificativo, ADI 3.649/RJ, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 28/05/2014, RE 527.109/MG, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 09/04/2014, RE 658.026/MG, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 09/04/2014 e ADI 3.247/MA, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 26/03/2014.

Realizadas as considerações acima, acerca do instituto das contratações emergenciais frente à Constituição Federal, passa-se à análise de outros aspectos do PL:

a) fls. 08, documentação incompleta no que se refere ao Relatório Operacional nº 002/2020 UCCI, pois só consta a página 01, quando são duas;

b) fls. 09/14, Orientação Técnica TCE/RS, páginas faltantes, pois só anexadas as de numeração par (12, 14, 16, 18, 20 e 22), o que não permite que se tenha conhecimento de todo o conteúdo do documento.

Nesse ponto, recomenda-se que o proponente seja instado a apresentar a documentação completa.

No que se refere à emenda apresentada, fls. 22/23, não se vislumbra óbice, pois presente, em tese, a pertinência temática, ademais, o §1º proposto determina que os servidores contratados emergencialmente deverão ser lotados na Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social, o que justifica a contratação. Nessa linha, julgados exarados pelo TJ/RS:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE MAIOR PRAZO AOS CONTRIBUINTES PARA PAGAMENTO DOS DÉBITOS DE TRIBUTOS MUNICIPAIS. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal. Lei de iniciativa do chefe do Executivo pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos introduzidos no seu texto apresentem pertinência temática com o projeto original e não criem aumento de despesa. Caso em que as alterações introduzidas*

Rua Senador Salgado Filho, 528  
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432  
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

pelo Poder Legislativo guardam pertinência temática com o projeto de lei original e não criam aumento de despesa. O princípio da capacidade contributiva norteia a graduação do tributo, para que seja instituído segundo a capacidade econômica do contribuinte, não sendo pertinente invocá-lo para estabelecer a forma de pagamento. AÇÃO CONHECIDA EM PARTE E JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084665306, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 12-03-2021) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.358/2020, DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. REVISÃO GERAL ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR. EXCLUSÃO DE AGENTES POLÍTICOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ART. 33, §1º, DA CE/89. ART. 37, X, DA CF/88. 1. Ofensa reflexa a norma constitucional não autoriza o controle concentrado de constitucionalidade. Crise de legalidade. Não conhecimento de alegada incompatibilidade com legislação infraconstitucional. 2. Lei Municipal nº 4.358/2020, que concedeu revisão geral anual aos vencimentos dos servidores públicos do Município de Pinheiro Machado. Lei de iniciativa do Prefeito Municipal. A competência privativa para deflagrar o processo legislativo foi respeitada. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em aumento da despesa, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original. Presentes os requisitos. Ausência de vício formal de origem. 3. Art. 2º, §2º, da Lei Municipal nº 4.358/2020, que excluiu da revisão geral anual os agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Afronta ao art. 37, X, da CF/88, e art. 33, §1º, da CE/89. A revisão geral anual deve

Rua Senador Salgado Filho, 528  
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432  
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

*abarcam todos os agentes públicos, inclusive os agentes políticos, sem distinção. Inconstitucionalidade material verificada. 4. Procedência do pedido subsidiário, para declarar a inconstitucionalidade apenas do §2º do art.2º da Lei nº 4.358/2020, do Município de Pinheiro Machado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084326727, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-12-2020) [grifo nosso]*

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo<sup>4</sup>, é pela constitucionalidade do PL em voga, excepcionalmente, a fim que se evite prejuízo à atividade administrativa, **com as ressalvas constantes no presente**, sendo desnecessário explicitar que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL, ressaltando-se que os nobres edis podem exercer a fiscalização no sentido de se cumpra a legislação, no que se refere à forma de contratação e o correto cumprimento da norma constitucional<sup>5</sup> – ingresso via concurso público, mediante exercício do controle externo.

Sant'Ana do Livramento, 2 de julho de 2021.

  
Christiano Fagundes da Silva  
Procurador Jurídico

---

<sup>4</sup> STF. MS 24073.

<sup>5</sup> Regimento Interno (Resolução nº 1.252/2016):

Art. 3º Além das funções legislativas, compete à Câmara Municipal a fiscalização financeira, o controle externo do Poder Executivo Municipal, o julgamento político-administrativo dos agentes públicos municipais e mais as que lhes são próprias, atinentes a gestão dos assuntos de economia interna.

§ 2º As funções de controle externo implicam vigilância dos negócios do Executivo Municipal em geral, sob os prismas da legalidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e da ética político-administrativa, pela tomada das medidas saneadoras que se fizerem necessárias. [grifo nosso]