



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

Parecer nº 021/2022

Projeto de Lei nº 102/2022, que “Autoriza o Executivo Municipal a realizar contratação emergencial, em caráter temporário e por excepcional interesse público, para a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, com natureza administrativa, em conforme Lei Municipal nº 7.316, de 22 de março de 2018”. Constitucionalidade com ressalvas. Excepcionalidade. ADI 5664 – STF. Vereadores. Controle externo. Emenda. Observações.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Thomaz Guilherme Goia Alves, datada de 28/04/2022, acerca do Projeto de Lei nº 102/2022, que “Autoriza o Executivo Municipal a realizar contratação emergencial, em caráter temporário e por excepcional interesse público, no cargo que especifica, para a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, com natureza administrativa, conforme Lei Municipal nº 7.316, de 22 de março de 2018. Recebida a solicitação de parecer em 04/05/2022. Autuado e rubricado até fls. 13.

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 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]

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

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 Filho¹, 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 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

¹ Manual de Direito Administrativo. 9ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002. págs. 478/479.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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 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]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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. AÇÃO 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 julgado² (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 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.

Gize-se que a contratação emergencial é a exceção, concurso público, por sua vez, a regra, razão pelo qual eventuais contratações devem ser realizadas pelo lapso temporal necessário à realização de concurso público³ e provimento definitivo do cargo, não se tornarem rotina. Todavia, *in*

² <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467732&ori=1> acesso em 25/06/2021.

³ Situação devidamente observada no parecer de fls. 12 (nº 574/2021 – PGM).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

casu, em que pese todas as considerações acima delineadas, a necessidade de contratação está minimamente justificada em fls. 03/04, calcada na efetiva prestação e necessidade do serviço público.

Na sequência, fls. 11 e 12, é apresentada emenda modificativa ao PL, que consiste em alterar o art. 2º, *caput*, delimitando o prazo máximo da contratação em 180 (cento e oitenta dias) improrrogáveis, bem como acrescentando parágrafo único, a fim de que um dos engenheiros contratados labore exclusivamente na execução de projetos com assistência técnica gratuita para família de baixa renda, com responsabilidade técnica pelo projeto e execução de residências de até 36m².

Em relação à primeira questão, denota-se pertinência temática, devendo ser avaliado o interesse público presente na redução do prazo da contratação. A jurisprudência⁴ pátria não suprime o poder de emenda do Legislativo, **visto que esse não se confunde com a iniciativa em si**, mas há duas restrições: 1) a emenda não pode resultar em aumento de despesa, e 2) tem de haver pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada no Projeto de Lei. Dessa forma, não se vislumbra inconstitucionalidade em relação à redução do prazo de contratação.

No que se refere à limitação da atuação, prevista no proposto parágrafo único, a questão merece reserva, cuja constitucionalidade material poderá ser questionada, não se está a discutir a (im)possibilidade de emenda, mas sim seu poder de designar atribuições/funções em si, que já constam descritas (incluídas) na Lei Municipal nº 2.717/1990 (Anexo II) e suas alterações:

b) Descrição Analítica: projetar, dirigir e fiscalizar obras de decoração arquitetônica, realizar projetos de escolas e edifícios públicos; realizar perícias e fazer arbitramentos; colaborar na elaboração de projetos do Plano do Município, elaborar projetos de conjuntos residenciais e praças públicas; fazer orçamentos e cálculos sobre projetos de construções em geral; projetar, dirigir e fiscalizar os serviços de urbanismo e a construção de obras de arquitetura paisagística; examinar projetos e proceder à vistoria de construções; emitir parecer sobre questões de sua especialidade; exercer tarefas afins.

⁴ Julgado TJ/RS 70084713684. Ainda, STF, RE 19191-PR, 12.12.97, Min. Carlos Velloso.



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

A questão é se a limitação de atribuições, nos termos do proposto parágrafo único, não contrariaria atribuições originárias do cargo, ou ainda, se não estariam nele incluídas. A questão vai além, se com tais limitações impostas pela emenda não estaria sendo contrariado o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal⁵, onde o servidor contratado poderia, como de fato pode, ser utilizado para todas as atribuições do cargo com um melhor aproveitamento, dentro do possível. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶ ***“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”*** [grifo nosso].

Prosseguindo, sobre o poder de emenda, Hely Lopes Meirelles⁷ esclarece acerca do tema: ***“O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial. A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. [...]. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.”***

Ressalte-se que, em tese, mostra-se presente a pertinência temática das emendas, requerendo análise seu enfoque sob a ótica do interesse público diante do fato concreto, incumbência que cabe aos parlamentares.

⁵ 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: [...] [grifo nosso]

⁶ Direito administrativo. - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.



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

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁸, é pela constitucionalidade do PL em voga, com as ressalvas expressamente referidas no decorrer do presente.

Em que pese desnecessário explicitar, 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 constitucional⁹ – ingresso via concurso público, mediante exercício do controle externo, num momento posterior, se for o caso.

Sant'Ana do Livramento, 6 de maio de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁸ STF. MS 24073.

⁹ 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]