



**Processo Eletrônico nº 2074/2025**

**Projeto de Lei nº 111/2025**

**Proponente:** Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal

## PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 111/2025. Contratação temporária. Revogação do inciso IV do art. 12 da Lei nº 2.419/2011, que vedava a rescisão do contrato em vigor para nova contratação na mesma função. Constitucionalidade e legalidade formal. Risco de desvirtuamento material caso utilizada a norma para perpetuação de vínculos temporários em substituição a concurso público. Técnica legislativa adequada. Sugestão de emenda modificativa.

### 1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que objetiva revogar o inciso IV do art. 12 da Lei nº 2.419, de 20 de dezembro de 2011, que atualmente veda ao contratado rescindir o contrato em vigor para ser novamente admitido na mesma função.

Segundo a justificativa que acompanha a proposição, a medida tem por finalidade eliminar restrição que compromete a eficiência administrativa, porquanto impede a readmissão de profissionais já capacitados e experientes, anteriormente selecionados em processo seletivo simplificado, para o desempenho das atribuições temporárias. Ressalta ainda que, em determinadas situações, a norma vigente gera entraves desnecessários à Administração, que deixa de aproveitar mão de obra treinada e apta, em detrimento da continuidade do serviço público.

Consta, ainda, do expediente que a proposição foi encaminhada à Câmara Municipal em regime de urgência simples, nos termos do art. 153 da Resolução nº 1/2024 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana), de modo a imprimir celeridade ao processo deliberativo.

É o relatório.





## 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18,

---

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressaltado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### 3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 3.1. COMPETÊNCIA LOCAL

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 96/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que, "*a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados*".

No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”<sup>5</sup>

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *“o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”*.<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, a competência local (municipal) encontra-se estampada no art. 1º da Constituição Federal, que inclui os Municípios como entes federados, bem como no art. 29, *caput*, que lhes assegura autonomia administrativa, legislativa, orçamentária, financeira e contábil, sujeita ao controle externo pela Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas, e ao controle interno pelo próprio ente (art. 31, CF).

No caso específico do Projeto de Lei nº 111/2025, que versa sobre a disciplina das contratações temporárias no âmbito da Administração Municipal, cumpre destacar que cabe a cada ente federado, no exercício de sua autonomia constitucional, definir o regime jurídico aplicável aos seus servidores e empregados públicos, bem como estabelecer regras

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





próprias para a contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Assim, compete à União no que se refere aos seus servidores federais, aos Estados em relação aos servidores estaduais e, no presente caso, ao Município de Viana, enquanto ente federado autônomo, regulamentar a forma de ingresso, permanência e limitações das contratações temporárias no âmbito da administração municipal.

Portanto, além de se tratar de tema diretamente relacionado ao interesse local (CF, art. 30, I), a competência para legislar sobre a matéria é do próprio Município de Viana, no exercício de sua autonomia constitucional e organizacional.

### 3.2. INICIATIVA PRIVATIVA | CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>8</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>9</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), como se depreende do seguinte trecho:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar

<sup>8</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>9</sup> Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>10</sup>, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

**Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

**[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo,** que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Nesse contexto, cumpre salientar que a iniciativa para proposição de lei que disponha sobre o regime jurídico e a remuneração dos servidores públicos municipais do quadro

---

<sup>10</sup> Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





do Poder Executivo é privativa do Chefe daquele poder. Essa compreensão decorre da leitura sistemática do art. 61, §1º, II, "a", da Constituição Federal - aplicável aos Municípios por simetria (Art. 31, Parágrafo único, inciso I da LOM) - que reserva ao Executivo a iniciativa das leis sobre servidores, cargos e funções, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

No caso concreto do Projeto de Lei nº 111/2025, constata-se que a iniciativa foi corretamente exercida pelo Prefeito Municipal de Viana, inexistindo qualquer vício formal, estando a proposição em plena conformidade com o modelo constitucional e com a jurisprudência consolidada acerca da matéria.

### **3.3. ASPECTO MATERIAL**

Como já consignado, o objeto do Projeto de Lei nº 111/2025 restringe-se a revogar o inciso IV do art. 12 da Lei nº 2.419/2011, de modo a permitir que o servidor contratado temporariamente possa rescindir o contrato em vigor e ser novamente admitido na mesma função.

A matéria, ainda que aparentemente singela, projeta efeitos de ordem relevante, porquanto envolve a conformidade da norma com o regime constitucional do concurso público, a disciplina da contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal e no art. 32, IX, da Constituição Estadual, bem como a compatibilidade da legislação municipal com o modelo federal (Lei nº 8.745/1993) e com a própria Lei Municipal nº 2.419/2011.

A análise deve, pois, ser feita com cautela, em subtópicos próprios: *a) o concurso público como regra de investidura em cargo ou emprego público e a contratação temporária como exceção; b) A disciplina normativa federal e municipal e as hipóteses de contratação temporária no Município de Viana; e c) os riscos decorrentes da revogação proposta, especialmente quanto ao desvirtuamento do instituto.*

#### **3.3.1 O concurso público como regra de investidura em cargo ou emprego público e a contratação temporária como exceção**

A Constituição Federal, em seu art. 37, II, dispõe expressamente que:

Art. 37

[...]

II - 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;

Esse comando normativo constitui a regra geral e basilar de acesso ao serviço público, traduzindo os princípios da impessoalidade, da isonomia e da eficiência administrativa. O concurso público assegura tratamento igualitário a todos os candidatos e garante que a Administração se pautar por critérios objetivos na seleção de seus agentes.

Como exceção a essa regra, o art. 37, IX, da Constituição admite que a lei estabeleça hipóteses de contratação por tempo determinado, desde que voltadas a atender necessidade temporária de excepcional interesse público. De igual no plano estadual, a Constituição do Espírito Santo, em seu art. 32, IX, reitera esse permissivo, ao prever que:

Art. 32

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público."

Portanto, a contratação temporária é instituto de caráter excepcional, cuja finalidade não pode ser desvirtuada sob pena de afronta direta ao art. 37, II, da CF.

### **3.3.2 A disciplina normativa federal e municipal e as hipóteses de contratação temporária no Município de Viana**

No plano federal, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, regulamenta o art. 37, IX, da Constituição, estabelecendo hipóteses taxativas de contratação temporária, a exemplo de assistência a situações de calamidade pública, combate a surtos epidêmicos, realização de recenseamentos e substituição de docentes. Além de delimitar as hipóteses, a lei impõe prazos máximos de duração e veda a utilização da contratação temporária para atividades permanentes da Administração.

No âmbito municipal, a Lei nº 2.419, de 20 de dezembro de 2011, desempenha a mesma função. O art. 2º define como necessidade temporária de excepcional interesse público hipóteses específicas, tais como: calamidade pública, combate a surtos epidêmicos, implantação de serviços essenciais, substituição de servidores afastados, contratação de professores substitutos, suprimimento de cargos vagos quando inexisterem candidatos aprovados em concurso, além de projetos e campanhas eventuais de saúde e educação. O §1º do mesmo dispositivo fixa, ainda, prazo máximo de 24 meses para reposição do





posto de trabalho com servidor efetivo nos casos de exoneração, demissão, falecimento ou aposentadoria.

Assim, tanto no plano federal quanto no municipal, a contratação temporária é juridicamente concebida como mecanismo extraordinário e transitório, jamais como via paralela ou ordinária de ingresso no serviço público.

No Município de Viana, as hipóteses taxadas no art. 2º da Lei Municipal nº 2.419/2011 deixam claro que a finalidade da contratação temporária é atender situações emergenciais e excepcionais, preservando a continuidade dos serviços públicos e evitando a paralisação administrativa.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público, a contratação temporária destinada a:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - combate a surtos epidêmicos;

III - implantação de serviços essenciais e/ou urgentes de interesse público;

IV - urgência e inadiabilidade de atendimento de situação que possa comprometer ou ocasionar prejuízo à saúde ou à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

V – contratação de professor substituto exclusivamente para suprir a falta de docente da carreira, decorrente de exoneração ou demissão, impedimento, falecimento, aposentadoria, afastamento da regência de classe para o exercício de cargo comissionado ou função gratificada, ou para compor equipe de trabalho em atividades educacionais no âmbito da Secretaria de Educação, capacitação, afastamento ou licença de concessão obrigatória;

VI - ara suprir atividade docente da rede de ensino público municipal, que poderá ser feita nas hipóteses previstas no inciso V deste artigo e, ainda, quando:

a) o número reduzido de aulas não justificar a criação de cargo correspondente;

b) houver saldo de aulas disponíveis, até o provimento do cargo correspondente;

VII – pessoal técnico especializado ou operacional, para realização, elaboração e execução de projetos, serviços e obras, com prazo de duração determinado, que resultem na expansão ou aperfeiçoamento da ação





governamental, que não sejam classificadas como atividades permanentes da secretaria contratante, inclusive aqueles resultantes de cooperação, implementados mediante acordo, ou convênio, ou contrato celebrado com organismos internacionais ou com órgãos do governo federal, estaduais ou municipais, mediante justificativa do titular da secretaria respectiva;

VIII – contratação para substituir servidor efetivo quando afastado de seu cargo por prazo igual ou superior a 02 (dois) meses e o afastamento decorrer de nomeação para o exercício de cargo comissionado ou função gratificada, licença maternidade, licença médica, capacitação, exoneração ou demissão, falecimento e aposentadoria.

IX – contratação para preenchimento de cargos públicos que não tiveram candidatos aprovados em concurso público.

X – contratação para promover campanhas de saúde pública que não sejam de caráter contínuo, mas eventuais, sazonais, temporárias ou imprevisíveis, por fato alheio à vontade da administração pública;

XI – contratação para promover projetos, campanhas na área educacional que não sejam de caráter contínuo, mas eventuais, sazonais, temporárias ou imprevisíveis, por fato alheio à vontade da administração pública;

§ 1º Fica estabelecido o prazo máximo de 24(vinte quatro) meses para reposição do posto de trabalho com servidor efetivo nos casos de exoneração ou demissão, falecimento e aposentadoria.

§ 2º As contratações nos termos do inciso VI deste artigo serão feitas exclusivamente por projeto, serviços e obras, vedado o aproveitamento dos contratados em qualquer área da administração municipal.

Trata-se de expediente destinado a suprir necessidades transitórias em hipóteses de calamidade, urgência sanitária, ausência de professores, desenvolvimento de projetos técnicos específicos ou até mesmo preenchimento temporário de cargos vagos quando inexistirem candidatos aprovados em concurso.

Todas essas hipóteses demonstram que o legislador municipal buscou compatibilizar o interesse público com a exigência constitucional de concurso, estabelecendo um rol que assegura a transitoriedade do vínculo e previne a sua perpetuação.

### **3.3.3 A aparente (in)constitucionalidade formal e os riscos da revogação proposta**

A revogação do inciso IV do art. 12 da Lei nº 2.419/2011, ao retirar a vedação de rescisão para imediata recontração, embora não configure inconstitucionalidade aparente, cria





margem para práticas administrativas que podem desvirtuar a natureza do vínculo temporário, o que violaria o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, tornando seus efeitos inconstitucionais.

Isso porque a ausência da vedação pode estimular a prática de "rescisões de fachada", em que o servidor contratado rescinde formalmente o contrato para, logo em seguida, ser novamente admitido na mesma função, perpetuando o vínculo sem submissão ao concurso público. Esse expediente pode fragilizar o regime jurídico do concurso e pode caracterizar burla ao art. 37, II, da Constituição Federal.

Ao permitir a recontração imediata de um servidor na mesma função após a rescisão do contrato anterior, esvazia completamente a natureza "temporária" e "excepcional" do vínculo. Se uma função pode ser continuamente preenchida por um mesmo indivíduo - ainda que com breves interrupções contratuais - evidencia-se que a necessidade não é transitória, mas sim permanente e ordinária, devendo, portanto, ser provida por concurso público.

A jurisprudência é firme ao reconhecer o desvirtuamento de contratações temporárias em hipóteses de renovações sucessivas ou interrupções meramente formais. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.066.677/MG, que foi o *landing case* para fixação do Tema 551 de Repercussão Geral), assim consignou para firmar o entendimento do direito ao recebimento de direito a décimo terceiro salário e a férias remuneradas:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. DIREITO A DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS REMUNERADAS, ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL. 1. A contratação de servidores públicos por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX, da Constituição, submete-se ao regime jurídico-administrativo, e não à Consolidação das Leis do Trabalho. 2. O direito a décimo terceiro salário e a férias remuneradas, acrescidas do terço constitucional, não decorre automaticamente da contratação temporária, demandando previsão legal ou contratual expressa a respeito. 3. No caso concreto, o vínculo do servidor temporário perdurou de 10 de dezembro de 2003 a 23 de março de 2009. 4. Trata-se de notório desvirtuamento da finalidade da contratação temporária, que tem por consequência o reconhecimento do direito ao 13º salário e às férias remuneradas, acrescidas do terço. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: "Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual





em sentido contrário, ou (II) **comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.**<sup>11</sup>

No caso examinado pela Suprema Corte, o vínculo se prolongou por mais de cinco anos, com sucessivas renovações, reconhecendo-se o direito do contratado a verbas remuneratórias em razão do flagrante desvirtuamento.

A revogação do inciso IV, longe de coibir tal prática, a incentiva. Permitir que um servidor rompa o vínculo para ser recontratado na mesma função configura um verdadeiro ciclo vicioso, que simula permanência no serviço público e contorna a exigência do concurso, ferindo os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência (CF, art. 37, caput).

A alegação de que se busca "aproveitar candidatos já capacitados" não resiste à análise jurídica mais rigorosa. Essa justificativa apenas encobre uma tentativa de manutenção personalíssima de vínculos precários, em detrimento da isonomia e do acesso democrático a funções públicas.

De modo convergente, o STF, no julgamento do RE 658026/MG (Tema 612), declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que previa hipóteses de contratação temporária para atividades ordinárias e permanentes da Administração.

Na ocasião, fixou que a contratação temporária apenas se legitima quando: (a) *os casos excepcionais estejam previstos em lei*; (b) *o prazo de contratação seja predeterminado*; (c) *a necessidade seja temporária*; (d) *o interesse público seja efetivamente excepcional*; e (e) *a contratação não se destine a suprir atividades permanentes*. Trata-se de precedente paradigmático que reforça a interpretação restritiva do art. 37, IX, da CF e a prevalência absoluta do concurso público como regra de acesso ao serviço público.

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteú-

---

<sup>11</sup> STF - RE: 1066677 MG, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 22/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/07/2020





dos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, "à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos". 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, **sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração**. 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal. 5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de la culture de gestion, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para 'cultura de gestão estratégica') que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva. 6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social.<sup>12</sup>

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em julgados recentes, tem reconhecido a nulidade de contratações temporárias quando configuradas renovações

---

<sup>12</sup> RE 658026, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014





sucessivas com intervalos ínfimos, caracterizando desvirtuamento da excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da CF. Nessas hipóteses, tem assegurado aos contratados o direito ao FGTS, férias e décimo terceiro salário:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TEMPORÁRIOS. DESVIRTUAMENTO DA CONTRATAÇÃO . RENOVAÇÕES SUCESSIVAS. VIOLAÇÃO AO ART. 37, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NULIDADE DOS CONTRATOS . DIREITO AO FGTS, DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS ACRESCIDAS DE UM TERÇO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1 . Apelação cível interposta contra sentença que, nos autos da ação de declaração de nulidade de contratos administrativos temporários cumulada com pedido de FGTS, julgou parcialmente procedentes os pedidos. A sentença reconheceu a nulidade dos contratos de alguns apelantes e determinou o pagamento dos depósitos de FGTS, mas rejeitou o pedido de pagamento de décimo terceiro salário e férias acrescidas de um terço constitucional. Os apelantes alegam desvirtuamento dos contratos temporários, com sucessivas renovações, pleiteando o reconhecimento de nulidade integral e o pagamento das verbas trabalhistas. II . QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se houve desvirtuamento dos contratos temporários em violação ao art. 37, IX, da Constituição Federal, ensejando sua nulidade; e (ii) determinar se os apelantes têm direito ao pagamento de décimo terceiro salário e férias acrescidas de um terço constitucional em razão dessa nulidade. III . RAZÕES DE DECIDIR 3. Os contratos temporários de Bento Filho Veronez, Michelle Carolino Estevão, Giovanna Santos Neves Gondim (2012-2015) e Nynnia Christine Miranda dos Reis Santos (2007-2015) configuram desvirtuamento da contratação temporária devido a **sucessivas renovações com intervalos insignificantes, violando a excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal.** 4 . **As atividades desempenhadas pelos referidos apelantes eram permanentes e essenciais à educação pública, o que evidencia burla ao princípio do concurso público, resultando na nulidade dos contratos.** 5. **Em conformidade com a jurisprudência consolidada do TJES e com a tese fixada pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 551, a nulidade dos contratos por desvirtuamento da contratação temporária enseja o direito ao FGTS, décimo terceiro salário e férias acrescidas de um terço constitucional.** 6 . Para as apelantes Eny Barbosa Rodrigues e Vera Lucia Carolino Estevão, não se verificou desvirtuamento, pois os contratos respeitaram os limites temporais legais, não havendo sucessivas renovações que descaracterizassem a excepcionalidade da contratação. IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Recurso parcialmente provido. Tese de julgamento: 1. A nulidade de contratos administrativos temporários por desvirtuamento da excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da CF garante aos contratados o direito ao FGTS, décimo terceiro salário e férias acrescidas de um terço





constitucional. 2 . O desvirtuamento se configura por sucessivas renovações que descaracterizam a natureza temporária e excepcional da contratação. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, IX; Lei nº 8.036/1990, art . 19-A. Jurisprudência relevante citada: TJES, Apelação Cível nº 0001239-23.2019.8 .08.0051, Rel. Júlio César Costa de Oliveira, Primeira Câmara Cível, j. 20/07/2023 . TJES, Apelação Cível nº 0000083-63.2020.8.08 .0051, Rel. Fernando Estevam Bravin Ruy, Segunda Câmara Cível, j. 19/10/2023. STF, Tema nº 551 de Repercussão Geral.<sup>13</sup>

Em cenário hipotético, pode-se imaginar o caso de servidor contratado por prazo de 12 meses, que, próximo ao termo final do contrato, rescinde o vínculo para, em seguida, ser readmitido na mesma função. Embora formalmente distintos, os contratos se confundem em sua materialidade, evidenciando uma continuidade fraudulenta que desnatura a contratação temporária e viola os princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia.

Diante do exposto, ainda que não se possa afirmar a existência de inconstitucionalidade material latente na revogação proposta, é inegável que a norma carrega consigo elevado risco de aplicação abusiva e, conseqüentemente, de ter efeitos considerados inconstitucionais.

Caso seja utilizada como instrumento de manutenção de vínculos contínuos sem concurso, a alteração pode ensejar: *a) burla ao regime constitucional do concurso público; b) favorecimento de determinados grupos em detrimento da ampla competitividade; e c) responsabilização financeira do Município em decorrência do reconhecimento judicial de nulidade contratual e dos direitos trabalhistas correlatos.*

Sendo assim, a fim de adequar o texto legal aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, bem como assegurar a eficiência administrativa, conforme destacado na mensagem do Chefe do Executivo, que justifica a medida sob o argumento de que o inciso IV impediria "a contratação de candidatos já capacitados e experientes, anteriormente classificados em processo seletivo simplificado para o desempenho de determinada função pública", recomenda-se a alteração do dispositivo, em vez de sua revogação.

Nesse contexto, a permissão de uma única renovação, com a devida justificativa de excepcional interesse público, se alinha com a interpretação de que o "desvirtuamento"

---

<sup>13</sup> TJ-ES - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA: 00039517220168080024, Relator.: JOSE PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, 1ª Câmara Cível





ocorre com a reiteração de renovações. Uma única prorrogação, em tese, não configura a prática de "sucessivas e reiteradas renovações" que o STF considera inconstitucional.

Senão, vejamos a seguinte sugestão de texto para emenda modificativa ao Projeto de Lei:

#### **Emenda Modificativa**

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei 111, de 2025:

Art. 1º O inciso IV, do art. 12, da Lei 2.419, de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 12. ....

IV - ter seu contrato renovado mais de uma vez para a mesma função, vedada a contratação de servidor que tenha sido rescindido a pedido ou de ofício, antes do fim do prazo contratual, para ser recontratado na mesma função. (NR)

A alteração sugerida ao inciso IV, que permite apenas uma única renovação, é uma medida que busca harmonizar a necessidade administrativa de continuidade temporária do serviço com os princípios da moralidade e da impessoalidade.

A *moralidade*, pois a limitação a uma única renovação impede que a contratação temporária se torne um instrumento de favorecimento pessoal ou uma forma disfarçada de preenchimento de cargos permanentes. A *impessoalidade*, pois uma regra clara e limitada de renovação, a Administração Pública demonstra que o vínculo é, de fato, temporário e atende a uma necessidade específica, e não a interesses de manutenção de um servidor em particular.

A redação proposta aborda a questão de forma abrangente, permitindo a prorrogação limitada e coibindo a rescisão para posterior recontração, o que protege a integridade do processo seletivo e a natureza temporária do vínculo.

A revogação do inciso IV, conforme o projeto original, conteria possíveis efeitos inconstitucionais na sua aplicação prática. No entanto, a sugestão de alterá-lo para permitir uma única renovação do contrato temporário, e vedar a recontração de quem rescindiu o vínculo, está em total conformidade com a Constituição Federal e a jurisprudência do STF.

Essa alteração representa uma solução jurídica viável e prudente, que concilia a necessidade administrativa com a legalidade, protegendo a Administração Pública de futuras contestações judiciais.





#### 4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

Conforme se infere, o projeto possui apenas uma cláusula de revogação e uma de vigência, com linguagem clara, atendendo aos parâmetros de técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

#### 5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela constitucionalidade formal, legalidade e adequação técnica legislativa do Projeto de Lei nº 111/2025, caso adotada a sugestão de emenda modificativa, considerando que a iniciativa foi corretamente exercida pelo Chefe do Poder Executivo e que a proposição não afronta, em tese, os dispositivos constitucionais que regem o concurso público e a contratação temporária.

Não obstante, ressalvam-se os riscos de desvirtuamento do instituto da contratação temporária, caso a norma venha a ser aplicada de forma a permitir sucessivas rescisões e recontrações destinadas a suprir necessidades permanentes da Administração, isto é, com o texto originário revogando o dispositivo.

A prática, como já alertado, pode configurar burla ao art. 37, II, da Constituição Federal, além de ensejar responsabilização futura do Município, inclusive com a geração de passivo trabalhista, como demonstram os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA**

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Registre-se, por fim, que a presente análise foi elaborada em caráter de brevidade, por solicitação da Presidência, para inclusão em pauta, de modo que o corpo jurídico da Procuradoria reserva-se ao direito de apresentar outras ponderações de natureza estritamente jurídica por ocasião da deliberação do parecer junto à Comissão de Justiça e Redação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 23 de setembro de 2025.

**Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento**

Procurador

Matrícula 000053

**Bruno Deorce Gomes**

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310030003600380031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 24/09/2025 11:23

Checksum: **31ECDBD221D52F86AEB4613C31DB614537B5512708650C91621C4CCA067EA819**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 24/09/2025 13:38

Checksum: **96F880A10DF879BE658AA31DC478EAC54836B0FA3D19B66E70618AEF990AD93E**

