

**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAP**

Folha ou peça nº

60

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

**PROCESSO Nº:** 73935393/2018

**NOME:** SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL

**ASSUNTO:** Consulta a respeito da possibilidade de estrangeiro ocupar função pública.

**Parecer nº 1326/2018– SEAP**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO.  
PROCESSO SELETIVO TEMPORÁRIO.  
CONTRATAÇÃO DE ESTRANGEIRO.  
IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 37, INCISO I  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE  
EFICÁCIA LIMITADA.

**I – Relatório.**

Cuidam os autos de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Assistência Social a respeito da possibilidade de contratação de estrangeira aprovada no processo seletivo simplificado, seja em virtude da sua nacionalidade, bem como em razão da ausência de preenchimento dos requisitos dos itens 17 e 19 do Edital do Processo Seletivo Simplificado SEMAS nº 001/2017.

Com efeito, é o que importa relatar.

**II – Fundamentação.**

**II.01 – Da Natureza Jurídica do Parecer. Da Responsabilidade do Parecerista.  
Jurisprudência. Doutrina.**

Como é por todos consabido, o termo “processo” refere-se à relação jurídica entre pessoas, preordenada a um fim, ainda que se fale de uma noção teleológica. Pois bem, para se chegar ao fim do processo, há necessidade de inúmeros atos que, por consecutivo, impulsionam o feito,



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAP**

Folha ou peça nº 61

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

promovendo, assim, uma verdadeira marcha processual. Neste espectro, após a confecção do presente opinativo, necessário se faz a lavratura da decisão a ser tomada pela autoridade administrativa competente.

Quero com isto dizer que o parecer jurídico constitui-se, tão somente, como uma mera opinião emitida pela Procuradoria Geral do Município, não constituindo sua manifestação como ato administrativo em sentido formal e material apto a aumentar ou restringir a esfera de direito do servidor. Ou seja, o parecer não outorga ou até mesmo retira direito do servidor, mas, tão só, confere uma opinião de cunho jurídico – frise-se! – a nortear o administrador a praticar – ou decidir o processo, como se diria no adágio popular –, de sorte que o Procurador do Município não se confunde com a pessoa do Administrador Público. Àquele opina. Este, por sua vez, administra, através de decisão.

No campo doutrinário, ensina o ex Procurador do Município do Rio de Janeiro, Dr. RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, que “os pareceres são atos administrativos que expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica (...). Em princípio, os pareceres não vinculam a decisão administrativa a ser proferida pela autoridade competente no caso concreto.”

Resta clarividente, pois, que o parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que não tem o condão de compelir a Administração que emitirá decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo então Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631. À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece normas sobre Advocacia Pública, determina, no artigo 184, que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”, pelo que garante o exercício das funções do Procurador efetivo, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal, com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão. No mesmo sentido, as Súmulas n. 1, 2 e 6, todas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Por fim, a lei complementar municipal n. 262/14, determina em seu art. 40 que “o ocupante do cargo de Procurador do Município, no exercício de suas funções, goza de independência e das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, inclusive imunidade funcional

P





**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial.”

Com isto, vejamos mais a fundo o caso admoestado.

**II.02 – Da impossibilidade de contratação de estrangeiro aprovado em processo seletivo. Art. 37, inciso I da Constituição Federal.**

O cerne da questão diz respeito a viabilidade de contratação de estrangeiro aprovado em Processo Seletivo Temporário realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Goiânia, para atender situação excepcional de interesse público.

Sobre o assunto, a Constituição Federal de 1988 dispõe que:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (sem grifos no original).

Visando atender ao princípio da acessibilidade dos cargos públicos e demais princípios constitucionais aos quais está a Administração Pública adstrita, nossa Carta Maior tornou obrigatória a aprovação prévia em concurso público para o provimento de quaisquer cargos ou empregos na Administração Direta e Indireta, inclusive para o preenchimento de empregos nas empresas públicas e Sociedade de Economia Mista, consoante estabelece o art. 37, inciso II da Constituição.

Entretanto, a própria Constituição Federal excepcionou a regra geral do Concurso Público em situações outras, além das prescritas no inciso II do artigo 37, uma vez que existe a previsão de contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

excepcional interesse público no inciso IX do artigo 37.

Nesse caso de contratação temporária, como ensina a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro “esses servidores **exercerão funções**, porém, não como integrantes de um quadro permanente, paralelo ao dos cargos públicos, mas em caráter transitório e excepcional”.<sup>1</sup>

Como visto, a Magna Carta estabelece a regra do concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos, excepcionando a regra para a contratação de servidores por tempo determinado e em caso de excepcional interesse público, os quais exercerão apenas uma função pública temporária.

Entretanto, embora não haja exigência de aprovação em concurso público para ocupação de função pública temporária, a Constituição estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, **assim como aos estrangeiros, na forma da lei.**

O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no sentido de que tal norma consubstancia, relativamente ao acesso aos cargos públicos por estrangeiros, preceito constitucional dotado de eficácia limitada, dependendo de regulamentação para produzir efeitos, sendo assim, não autoaplicável, vejamos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO. ESTRANGEIRO. CF, ART. 37, I. **A norma do inciso I do art. 37, CF, relativamente ao estrangeiro, é de eficácia limitada, porque dependente de normatização ulterior, assim não auto-aplicável.** Recurso provido. - Vistos. O acórdão recorrido, proferido pela Câmara Única - Turma Cível do eg. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, está assim ementado: "MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - ESTRANGEIRO RESIDENTE REGULARMENTE NO PAÍS - APROVAÇÃO - EDITAL QUE CONDICIONA A INVESTIDURA NO CARGO À CONDIÇÃO DE BRASILEIRO NATO OU NATURALIZADO OU PORTUGUÊS - INFRINGÊNCIA AO DISPOSTO NO ART. 37, I, DA CF - CONCESSÃO DA SEGURANÇA.1. Nos termos do inserto no art. 37, I, da CF, os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 695.

*[Handwritten signature]*





**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

lei.2. Tratando-se de norma constitucional de eficácia contida, inexistindo dispositivo legal a regulamentar a matéria, tem-se como correto que simples item constante do edital de concurso não pode restringir o direito à posse do estrangeiro regularmente aprovado no certame.3. Segurança concedida. Unânime."(Fl. 103) Daí o RE, interposto pelo ESTADO DE RORAIMA, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, com alegação de ofensa ao art. 37, I, da mesma Carta, sustentando, em síntese, o seguinte:a) o art. 37, I, da Constituição é norma constitucional de eficácia limitada, que depende de regulamentação para que possa ser aplicada;b)"considerando que ainda não foi editada lei sobre esta matéria, atualmente é impossível o ingresso de estrangeiros no serviço público, ressalvados os casos expressamente autorizados pelo art. 207, §§ 1º e 2º, da mesma CF/88"(fl. 118).Admitido o recurso (fls. 140-141), subiram os autos.A Procuradoria Geral da República, em parecer lavrado pelo ilustre Subprocurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pelo provimento do recurso (fls. 146-149).Autos conclusos em 29.9.2005.Decido.Destaco do parecer da Procuradoria Geral da República, fls. 146-149, lavrado pelo ilustre Subprocurador-Geral, Prof. Geraldo Brindeiro:"(...) 6. O recurso merece ser conhecido pela afronta ao art. 37, I, da Constituição Federal, eis que devidamente prequestionado no acórdão recorrido e, no mérito, deve ser provido.7. Transcrevo o art. 37, I, da Constituição da República, na redação da Emenda Constitucional nº 19/1998, in verbis:'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 - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;' (o grifo nosso).8. Da leitura do dispositivo constitucional em questão, válido concluir que a acessibilidade do cargo público aos estrangeiros é de eficácia limitada, dependendo de lei que a discipline para poder operar efeitos.9. Nesse sentido trago à colação o ensinamento de ALEXANDRE DE MORAES:'O acesso de estrangeiros aos cargos, empregos e funções públicas não ocorrerá imediatamente a partir da EC nº 19/98, por tratar-se de norma constitucional de eficácia limitada à edição de lei, que estabelecerá a necessária forma.' (Constituição do Brasil Interpretada, Editora Atlas, 2004, pág. 834).10. Outro não é o posicionamento de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:'Agora, com a Emenda Constitucional nº 19/98, que dá nova redação ao





**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

inciso I do artigo 37, o direito de acesso estende-se também aos estrangeiros 'na forma da lei'; entende-se que se trata de lei de cada entidade da federação, já que a matéria de servidor público não é reservada à competência privativa da União. O dispositivo não é auto-aplicável, dependendo de lei que estabeleça as condições de ingresso do estrangeiro.' (Direito Administrativo, Editora Atlas, 14ª edição, 2002, pág. 442).11. O acórdão recorrido, entretanto, conferiu incorreta exegese ao dispositivo em questão, ao permitir o empossamento do recorrido, de nacionalidade venezuelana, em cargo público estadual, sem que haja lei estadual disciplinando as condições de ingresso de estrangeiros aos cargos públicos.(...)."(Fls. 147-149) Correto o parecer.A norma inscrita no inciso I, do art. 37, CF, relativamente aos estrangeiros, exige, para a sua eficácia plena, normatização ulterior. É dizer, trata-se de dispositivo constitucional que não é auto-aplicável.Assim posta a questão, dou provimento ao recurso extraordinário e denego a segurança.Publique-se.Brasília, 29 de novembro de 2005.Ministro CARLOS VELLOSO- Relator - (STF - RE: 439754 RR, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 29/11/2005, Data de Publicação: DJ 12/12/2005 PP-00130).

Nessa perspectiva, forçoso concluir que atualmente é vedado o acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas, vez que inexiste norma legal que regule a matéria ora tratada.

No caso, a estrangeira foi aprovada em processo seletivo simplificado para ocupar uma função pública temporária, o que, como dito, encontra-se vedado por inexistir, no Estado de Goiás, norma legal que regule o dispositivo constitucional em comento.

Além disso, o item 17 do edital de convocação do processo seletivo prevê que "para experiência profissional no exterior, os documentos deverão estar traduzidos para a Língua Portuguesa, por tradutor juramentado", bem como o item 19 aduz como um dos requisitos básicos para a contratação "estar quite com a justiça eleitoral", o que não foi cumprido pela interessada.

Ocorre que, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, todos os atos que regem o concurso público ligam-se e devem obediência ao edital que não só é o instrumento que convoca candidatos interessados em participar do certame como também contém os ditames que o regerão.

Sobre o assunto o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

O recurso extraordinário a que se refere o presente agravo de instrumento revela-se processualmente viável, eis que se insurge contra acórdão que decidiu a causa em desconformidade com a orientação jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria em exame. Com efeito, a colenda Primeira Turma desta Suprema Corte, ao julgar o RE 480.129/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, fixou entendimento que torna acolhível a pretensão de direito material deduzida pela parte ora agravante: “CONCURSO PÚBLICO – PARÂMETROS – EDITAL. O edital de concurso, desde que consentâneo com a lei de regência em sentido formal e material, obriga candidatos e Administração Pública (STF – AI: 850608 RS, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/12/2011, Data de Publicação: DJe-233 DIVULG 07/12/2011 PUBLIC 09/12/2011).

Assim sendo, a contratação da estrangeira encontra-se inviabilizada não só pela ausência de regulamentação para o acesso de estrangeiros aos cargos e funções públicas, mas também pelo não atendimento dos requisitos trazidos no edital.

Pelo exposto, por ora, entendo não ser possível a contratação de estrangeiro para ocupar função pública temporária.

Entretanto, compulsando-se os autos verifica-se que a Sra. Maria Helena Cunalata Arias protocolou pedido de naturalização junto a Polícia Federal, pelo que, caso tal pedido seja deferido dentro do prazo previsto para contratação, a opinião desse parecerista é no sentido da viabilidade da contratação, considerando que o art. 37, inciso I, da Constituição Federal não estabelece discriminação entre brasileiros natos e naturalizados.

**III – Conclusão.**

Pelo exposto, opino pela **INVIABILIDADE** de contratação de estrangeiro para ocupar função pública temporária.

Entretanto, no caso submetido à análise, caso o pedido de naturalização já





**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

PGM – SEAP

Folha ou peça nº

67.

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

protocolado pela interessada junto a Polícia Federal seja **deferido dentro do prazo previsto para a contratação**, a opinião deste parecerista é pela possibilidade de admissão da Sra. Maria Helena Cunalata Arias.

É o entendimento sobre o caso objurgado, salvo melhor juízo, pelo que recomendo, por consecutivo, o encaminhamento dos autos à **Secretaria Municipal de Assistência Social, a fim de que a autoridade superior competente DECIDA a pretensão posta nos autos**, seja não contratando a estrangeira aprovada em processo seletivo seguindo a orientação aqui fixada, seja por outra tese, seja, ainda, pela contratação, porquanto ser o presente parecer meramente opinativo, não vinculando, com isto, a teor do que preconiza o item II.01 desta quota, a autoridade Administrativa.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

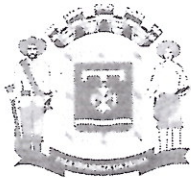
**Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**, aos 13 de abril de 2018.

**Isadora de Souza Santos**

Procuradora do Município | OAB/GO nº 48.866 | Mat. 1316427

**Guilherme Sanini Schuster**  
Procurador do Município  
Subprocurador dos Assuntos de Pessoal





**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

PGM – GAPG
Folha ou peça nº 68
Assinatura/Rubrica <i>[Handwritten Signature]</i>

**Procuradoria-Geral do Município  
Gabinete da Procuradora-Geral**

**Processo nº : 73935393/2018**  
**Nome : SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
**Assunto : Consulta**

**DESPACHO Nº 3497/2018**

Acato o Parecer nº 1326/2018, retro, emitido pela *Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal*, determinando o retorno dos autos à **Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS**, a fim de que a autoridade superior competente **DECIDA** a pretensão posta nos autos.

**GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO**, aos 16 dias do mês de abril de 2018.

*[Handwritten Signature]*  
Brenno Kellys Souza Marques  
Procurador Geral Adjunto  
OAB-GO 45515

**ANNA VITÓRIA GOMES CAIADO**  
Procuradora-Geral do Município

A:Raam\desp3497

Av. do Cerrado, nº 999, 1º andar,  
Park Lozandes, Paço Municipal – Goiânia – GO  
CEP: 74884-900 – Tel.: (62) 3524-1007  
GAPG: 3524-8195, 3524-8193 e 3524-1033  
Email-pgmgoiania@gmail.com