



**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS**

PARECER JURÍDICO E CONTÁBIL nº 006/2025

Processo nº 464/2025

Autor: Poder Executivo

Projeto de Lei Substitutivo do Projeto de Lei Ordinária nº 007/2025

Assunto: Criação de cargos temporários nas redes municipais de Saúde e Assistência Social.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica e ao Setor Contábil e Financeiro solicitação, pelas Comissões Permanentes desta Casa de Leis, de análise e emissão de Parecer Conjunto quanto ao Projeto de Lei Substitutivo do Projeto de Lei Ordinária nº 007/2025, oriundo do Poder Executivo.

O Projeto de Lei inicial possuía como objetivo realizar contratações por tempo determinado, em caráter emergencial e excepcional interesse público de profissionais para atender as necessidades da rede municipal de Saúde e Assistência Social.

O Projeto Substitutivo traz em seu bojo a criação de cargos que serão objeto de contratações temporárias para áreas da Saúde e Assistência Social para atender emergencial e excepcional interesse público.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE

2.1- Da Competência e Iniciativa para legislar

A Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em nosso entendimento, interesse local é todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes.





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

A medida contida na proposição em epígrafe tem indiscutível alcance social, visto que disciplina sobre contratações temporárias para suprir necessidades urgentes e transitórias da Administração Pública Municipal, portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, o artigo 45 e seguintes da Lei Orgânica Municipal dispõe que a iniciativa das leis que disciplinem sobre situação funcional dos servidores cabe ao Prefeito Municipal, conforme o inciso V, do artigo supramencionado:

Art. 45. Ao Prefeito compete, privativamente, entre outras atribuições:

V – prover os cargos públicos, contratar servidores e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

Nessa perspectiva, é patente a possibilidade de o Município legislar sobre hipóteses de contratação temporária de servidores para atender a necessidade de excepcional interesse público.

2.2- Da análise do Projeto

Inicialmente cumpre esclarecer que o objeto de análise é um Projeto Substitutivo, ou seja, é uma proposta de alteração global de uma proposição. Busca alterar substancial ou totalmente uma proposição.

O Regimento Interno prevê a possibilidade de apresentação do Projeto Substitutivo no art. 96:

Art. 96. Substitutivo é o Projeto de Lei, de Resolução ou de Decreto Legislativo apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.

Parágrafo único. Não é permitido substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.

No caso em comento o Projeto Substitutivo apresentado altera parcialmente a proposição anterior, que apenas previa, de forma concisa, a previsão de criação de cargos, sem informar as atribuições. Diante disso, verifica-se que o Projeto Substitutivo em análise busca sanar irregularidades apontadas no Projeto apresentado anteriormente.

Com relação a sua tramitação, verifica-se que ela deve seguir o mesmo rito de Projetos de Lei, sendo lida pelo Secretário e enviada às Comissões para emissão de Pareceres técnicos, conforme determina o art. 115 do RI:





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

Art. 115. Quando a proposição consistir em Projeto de Lei, Decreto Legislativo, Resolução ou projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os Pareceres técnicos.

Portanto, verifica-se que o Projeto Substitutivo ora analisado seguiu todo o rito previsto, posto que foi lido em Plenário e enviado para Parecer das Comissões.

Quanto ao mérito do Projeto de Lei Substitutivo trazido para análise, verifica-se que ele visa criar cargos que serão objeto de contratação temporária. O art. 37, inciso IX da Constituição Federal permite que seja realizada a contratação temporária, senão vejamos:

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: (...)

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

Diante disso, verifica-se que a contratação só pode ser por tempo determinado e com finalidade de atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público. Fora desse parâmetro, tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude constitucional.

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu os seguintes requisitos para a legalidade da contratação temporária:

A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público 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. [ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.] = ADI 3.430, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 12-8-2009, P, DJE de 23 10-2009 Vide RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612.





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

Portanto, segundo o STF consolidou as seguintes diretrizes: É necessário haver leis que disciplinem a matéria em cada Estado e município; A contratação de agentes temporários não pode ocorrer, nem ser renovada, por tempo indeterminado; O caráter de temporalidade está atrelado à necessidade e não à atividade a ser desempenhada pelo agente, admitindo-se a contratação temporária para funções ordinárias e permanentes; É inconstitucional norma que apenas delegue ao administrador público competência para distinguir os casos de “excepcional interesse público” em que a contratação por tempo determinado é admitida. Disposições genéricas sobre as hipóteses de contratação não são constitucionais.

Diante disso, torna-se indispensável a manifestação do titular da unidade administrativa requisitante justificando, de forma fundamentada, a necessidade temporária de interesse público, bem como o interesse público excepcional, em relação a cada cargo, isoladamente.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo também já exarou entendimento:

(...) Note-se, **não há, em tese, irregularidade em contratar temporariamente profissionais para atender serviços essenciais e urgentes de interesse público, mas essa situação de essencialidade e de urgência, assim como as vacâncias, vagas não preenchidas, e outras situações excepcionais devem ser especificamente e particularmente caracterizadas e motivadas. Não se pode pela via legal estabelecer uma autorização genérica e abstrata para acobertar todas as situações concretas que eventualmente ocorram.** Não se pode admitir a utilização de permissivo genérico e abstrato para ser manejado conforme a conveniência e oportunidade da administração. (...). (TCEES, Acórdão TC--1041/2024, processo nº 00675/2023-1, relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun).

E ainda:

(...) Em relação às demais Leis Municipais que tratam de contratação de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sem observância do ordenamento jurídico, entendo estarem as mesmas em desconformidade com a Constituição Federal. Explico.

Observo que as leis municipais dispõem de forma genérica e abrangente sobre os casos de contratação temporária, não especificando a situação de excepcional interesse público que legitime a contratação, de forma a caracterizar burla ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal.

Observados os limites objetivos da demanda, postos a julgamento, a Constituição Federal traz, em seu Art. 37, inciso II,





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

uma regra impositiva de que todas as admissões de pessoas na Administração Pública sejam precedidas, obrigatoriamente, de concurso público (com as devidas ressalvas), a qual se traduz no dever fundamental da Administração Pública de garantir acesso, sob critérios igualitários, imparciais, e de forma eficiente, aos cargos e empregos públicos. (...)

Quanto à expressão “excepcional interesse público”, a **Administração, amparada na lei em vigor, só pode efetuar essa contratação temporária quando o interesse público for excepcional e para atender os interesses da população, a fim de que os cidadãos não se vejam prejudicados em seu âmbito material ou moral pelas situações excepcionais, portanto, não ordinárias, as quais devem ser temporárias, atendendo os princípios da razoabilidade e da moralidade. As necessidades que não se enquadrem estritamente no conceito de excepcionalidade e transitoriedade são insuficientes para legitimar a contratação a que se refere o dispositivo constitucional. (...)** (TCEES, Acórdão TC-1050/2017, processo nº TC-8463/2013, relator: João Luiz Cotta Lovatti).

Ademais, o artigo primeiro do Projeto Substitutivo em análise traz a informação que serão criados cargos para atender ao excepcional interesse público, bem como traz em seus anexos quais serão os cargos, o quantitativo, bem como a função para cada cargo criado.

Todavia, não vislumbramos a justificativa de excepcional interesse público e urgência para criação de cargos a serem preenchidos por contratações temporárias, requisitos indispensáveis para contratação temporária.

O TCEES já proferiu decisão em caso análogo ao analisado, pugnano pela inconstitucionalidade da norma que cria cargos sem, contudo, prever iniciativas de provê-los por concurso, senão vejamos:

No caso concreto, há ainda um fato que agrava especialmente a situação: **o art. 1º da Lei Municipal n. 1000/2022 autoriza a realização de processo seletivo e contratar servidores para atender “necessidade de excepcional interesse público” conforme quantitativo e denominações constantes nos anexos I e II. Ocorre que, esses cargos previstos nos anexos contemplam justamente cargos recém-criados de diversas naturezas em relação ao quais a área técnica não identificou qualquer iniciativa por parte da administração em provê-los por meio de concurso público, o que reforça a percepção de que a autorização para contratações temporárias em tela não se alinha ao preceito de excepcionalidade.** De posse dos anexos, verifico que a norma previa a **contratação de servidores para o desempenho de tarefas diversas, muitas das quais rotineiras, sem que fossem demonstradas a**





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

excepcionalidade do interesse público em prover cargos para tais atividades como auxiliares administrativos, técnico de enfermagem, médico ESF, cirurgião dentista, médico, motorista, farmacêutico, auxiliares, etc. Com efeito, conforme apontado pela área técnica, a norma municipal também viola a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Segundo o entendimento firmado pelo pretório excelso na ADI 2.229, a contratação temporária deve seguir as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) Produzido em fase anterior ao julgamento necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. Exigese, ainda, da administração pública, o ônus da demonstração e da adequada limitação das hipóteses de exceção ao preceito constitucional da obrigatoriedade do concurso público (ADI 3.237). (TCEES, Acórdão TC--1041/2024, processo nº 00675/2023-1, relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun).

A jurisprudência do TCEES é uníssona em afirmar que para Leis que prevejam a contratação de profissionais temporários é necessária a demonstração de excepcionalidade do interesse público e a necessidade temporária das mesmas, senão vejamos:

(...) Com efeito, **em que pese o artigo 1º mencionar a existência de caráter emergencial e por (tempo) determinado, o teor da lei não é capaz de justificar suficientemente as contratações temporárias realizadas. De sua leitura, também não é possível identificar as razões que levaram o município a optar pela contratação temporária como medida mais adequada para a realidade de município, em detrimento da contratação permanente.** De posse do anexo II, da Lei Municipal 1.227/2014, **verifico que a norma previa a contratação de até 383 servidores para o desempenho de tarefas diversas, muitas das quais rotineiras, sem que fossem demonstradas a excepcionalidade do interesse público e a necessidade temporária das mesmas**, tais como auxiliares administrativos, serventes, técnico de enfermagem, médico ESF, cirurgião dentista, motorista, farmacêutico, trabalhador braçal, gari, etc. Ademais do disposto, verifico ainda, que **o artigo 2º da Lei Municipal 1.227/2014 apresenta definição de necessidade temporária que, de tão genérica, mais se parece com a concepção necessidade permanente, uma vez que estabelece como necessidade temporária de excepcional interesse público a “continuidade ininterrupta dos serviços públicos, garantindo à população um serviço de qualidade”**, conforme se depreende da leitura de seu artigo 2º, disposto adiante (...). (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00595/2018-3. Processo 03521/2016-4. Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Órgão Julgador:





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

Ordinária/Plenário. Data da sessão: 29/05/2018, Data da
Publicação no DO-TCES: 30/07/2018).

Além disso, há alguns cargos previstos para contratação temporária que foram contemplados no Concurso Público nº 01/2023, que ainda está em vigência, como, por exemplo, o cargo de enfermeiro, motorista, psicólogo, farmacêutico, odontólogo, entre outros.

No Projeto de Lei Substitutivo ainda não restou especificado que foi esgotado a lista de aprovados, dentro das vagas oferecidas ou aqueles classificados dentro do cadastro de reserva, para que se justifique a necessidade de contratação temporária para esses cargos.

Diante disso, com amparo nas decisões proferidas pelo TCEES, verifica-se a inconstitucionalidade do Projeto de Lei apresentado por não atender de forma satisfativa os preceitos legais.

2.3 - Da Responsabilidade para elaboração da estimativa

Após análise do Projeto de Lei Substitutivo em epígrafe, verifica-se que a proposta trata da contratação de pessoal para cargos e que atualmente, alguns destes não constam no Plano de Cargos, Carreira e Salários do município, caracterizando a criação de nova despesa de caráter continuado.

Contudo, o projeto não está acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tampouco da declaração do ordenador de despesa quanto à adequação orçamentária e financeira, o que contraria as determinações da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Nos termos do art. 16, inciso I e §1º, da LRF, é obrigatória a apresentação de:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se aumento de despesa a que decorra da criação ou expansão de ação governamental que exija aumento de dotação orçamentária.





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

Além disso, o Art. 17 da mesma Lei dispõe:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º A despesa de que trata este artigo só será criada ou aumentada se for apresentada:
I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II – comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Considerando que o projeto gera impacto na despesa com pessoal, o qual está sujeito aos limites legais estabelecidos nos artigos 18 a 23 da LRF, sua tramitação deve ser precedida dos estudos e demonstrações exigidos, a fim de assegurar o equilíbrio fiscal e a transparência.

3- CONCLUSÃO

Destarte, após a análise e em fundamento com o amparo legal, jurídico e contábil, entendemos pela competência do Poder Executivo para apresentação de Lei que regulamenta as contratações temporárias, haja vista tratar-se de interesse local do Município de Alfredo Chaves.

Ademais, o Projeto de Lei Substitutivo em análise apresenta vícios materiais sanáveis visto que não justifica, de forma fundamentada, a necessidade temporária de interesse público, bem como o interesse público excepcional, em relação a cada cargo, isoladamente.

Além disso, a ausência dos documentos exigidos pelos artigos 16 e 17 da LRF impede a emissão de parecer favorável, sendo recomendável que o projeto de lei seja devidamente instruído com a estimativa de impacto orçamentário - financeiro, a declaração do ordenador de despesas e os demonstrativos exigidos para sua regular tramitação, a fim de evitar eventual responsabilização fiscal e apontamentos pelos órgãos de controle.

É o parecer, salvo melhor juízo.





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA LEGISLATIVA E
CONTABILIDADE E FINANÇAS

Alfredo Chaves (ES), 26 de junho de 2025.

Adriana Peterle

Procuradora Legislativa

Matrícula 119

Débora Fonseca Gonçalo Neves Fabiano

Contadora

Matrícula 118

