



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

PROCURADORIA JURÍDICA PARECER

PROJETO DE LEI Nº 18/2026

Trata-se de Projeto de Lei oriundo do Senhor Chefe do Executivo que “*altera o § 2º do artigo 7º da lei Municipal nº 2911/2023, e dá outras providências*”.

A propositura conta com 03 (três) artigos, e apresenta sua justificativa. O projeto traz, ainda, a Declaração de inexistência de impacto financeiro.

É O RELATÓRIO OPINO

A presente propositura visa apenas alterar o § 2º do artigo 7º da Lei Municipal 2911/2023, pelas razões que especifica.

A não muito tempo atrás, aportou nesta Procuradoria do Projeto de Lei Complementar nº 06/2023, que instituiu o regime de Contratação Provisória, em caráter temporário, ocasião em que se proferiu o seguinte parecer:

De início, observa-se não haver aparente inconstitucionalidade formal ou material no projeto, pois conforme dispõe o artigo 30, I, da Constituição Federal de 1988, “Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.” No mesmo sentido, o artigo 33, I, da Lei Orgânica do Município que “Cabe a Câmara, com sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município e especialmente: I- legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando legislação federal e estadual”.

Luís Roberto Barroso destaca a autonomia municipal para se auto-organizar: “*Ressalte-se, por oportuno, que a capacidade de auto-organização é, do ponto de vista formal, a mais relevante manifestação da autonomia às Unidades federadas e*



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira – São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

*o poder de se estruturarem tal qual um Estado, gozando de titularidade de funções da mesma natureza daquelas que compõem o Estado federal”.*¹

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que o Projeto apresentado propõe alterações no Estatuto dos Servidores Públicos, tem-se por adequada a iniciativa do Prefeito, consoante a pacífica jurisprudência do E. STF:

“Ao provocar alteração no regime jurídico dos servidores civis do Estado do Rio Grande do Sul e impor limitações ao exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecidas entre a administração e seus servidores, a LC estadual 11.370/1999, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal e material de incompatibilidade com a CF. [ADI 2.300, rel. min. Teori Zavascki, j. 21-8-2014, P, DJE de 17-9-2014.] (...) a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo”. [ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, j. 20-9-2007, P, DJ de 9-11-2007.] = ADI 2.856, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-3-2011

Portanto, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto do Executivo nº 06/2023, uma vez que apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, enquanto responsável pelo regime jurídico dos servidores públicos municipais.

A respeito do teor do Projeto, tem-se que o seu objeto é regulamentar a contratação por tempo determinado, em substituição aos comandos dos artigos 225 a 228 da lei de Regência, que serão revogados.

Necessário se registrar que a Constituição da República dispõe em seu artigo 37, IX, que a lei (federal, estadual, distrital ou 3 municipal, conforme o caso), estabelecerá os casos de contratação para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Importante salientar, que o artigo 30 da Constituição Federal ofertou competência ao município para dispor sobre matérias de seu exclusivo interesse, e a LOM também previu a possibilidade no seu artigo 33, inciso I, já acima elencados.

Tocante a autorização para contratação por tempo determinado, para atender necessidades temporária de excepcional interesse público, o sempre festejado Prof. HELLY LOPES MEIRELLES nos ensina que *“só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo”.*

É importante, por outro lado, estabelecer-se o conceito jurídico de “necessidade temporária” e “excepcional interesse público”, para o fim das contratações a que se referem os dispositivos constitucionais e legais citados.

¹ Barroso, Luís Roberto, Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação, Rio de Janeiro, p. 22.



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

E nesse talante, CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA nos ensina que, temporário é “... aquilo que tem duração prevista no tempo, o que não tende à duração ou permanência no tempo. A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário. A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode dar-se que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a hipótese constitucionalmente manifestada pela expressão “necessidade temporária”. Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenha-las sem o concurso e mediante contratação é temporária. (...). A necessidade é temporária quanto à forma de indicação do servidor para desenvolver as atividades, não do seu desenvolvimento, que é permanente.”

E continua a autora: “Também de importância capital nessa matéria é o esclarecimento do que venha a ser considerado, juridicamente, “excepcional interesse público”. Excepcional é palavra que contém mais de um significado, podendo ser assim considerado o que é alheio, singular, estranho, ou o que é ímpar, irrepetido, fora do ordinário. Para os efeitos da norma constitucional, poder-se-ia cogitar ser excepcional o interesse público em razão de sua natureza singular, ímpar, extraordinária, ou em razão de sua forma de prestação, que, por ter de ser contínua e implicar prestação imprescindível, tem cunhada uma situação de excepcional interesse na contratação. Dito de outra forma, a excepcionalidade do interesse pode corresponder à contratação ou ao objeto do interesse.”

E conclui, ao final: “Pode-se ter, contudo, situação em que o interesse seja regular, a situação comum, mas advém uma circunstância que impõe uma contratação temporária. É o que se dá quando há vacância de cargo de magistério antes de novo concurso para prover o cargo vago ou se tem o afastamento temporário do titular do cargo em razão de doença ou licença para estudo, etc. (...) Há, então, a excepcionalidade do interesse público determinante da contratação. A necessidade da contratação é temporária, e o interesse é excepcional para que ocorra o desempenho da função naquela especial condição.” (Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, Ed. Saraiva, 1999, págs. 242, 244/245).

E, segundo leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO: “...quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja, interesse de outrem: a coletividade.” (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pág.62).

Quanto a autonomia municipal para legislar sobre o assunto cumpre registrar a doutrina do Insigne Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA: “O artigo 37, IX prevê que “ a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Essa é uma forma de prestação de serviço público diferente do exercício em cargo, de emprego e de função. O contratado é assim um prestacionista de serviços temporários. Que lei? Entendemos que será a lei da entidade contratante: lei federal, estadual. Do distrito federal ou municipal, de acordo com as regras de competência federativa”. (Comentário Contextual à Constituição – 8ª Ed. p. 345).



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira – São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

No mesmo giro, o professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, ensina: *“Por fim, tem-se admitido que o concurso público também é inexigível para o recrutamento de servidores temporários. Aqui a dispensa se baseia em razões lógicas, sobretudo as que levam em conta a determinabilidade do prazo de contratação, a temporariedade da carência e a excepcionalidade da situação de interesse público, pressupostos, aliás, expressos no art. 37, IX, da CF.”* (Manual de Direito Administrativo, 14ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2005. p. 505).

Portanto, esta modalidade de contratação deve se dar exclusivamente em caráter excepcional, e não se tornar rotina na administração pública, sob pena de afronta aos princípios administrativos.

Pois bem, e por aqui, o que se pretende é a alteração do § 2º, que contém a seguinte transcrição:

§ 2º É vedada a contratação quando existirem cargos vagos e candidatos aprovados em concurso.

A análise ora proposta transcende o exame formal da medida. Embora a contratação temporária possua amparo constitucional para situações específicas, o cerne da questão reside no **risco potencial** de a nova lei se converter em um mecanismo administrativo para contornar a regra do concurso público a médio e longo prazo, pois a propositura, ainda que observando superficialmente os requisitos legais, cria um permissivo para que a Administração Pública, uma vez esgotada a lista de aprovados em concurso vigente, opte por manter uma sucessão de contratações temporárias em detrimento da sua obrigação de promover novos certames, fragilizando a estrutura do serviço público educacional.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu um modelo de Administração Pública pautado por princípios expressos que vinculam todos os entes da Federação — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A finalidade precípua dessa arquitetura constitucional é assegurar que a gestão da coisa pública se afaste de práticas patrimonialistas e se oriente pela busca do interesse coletivo. Nesse contexto, a regra do **concurso público** emerge como um dos mais importantes instrumentos para a concretização dos princípios da **impeccabilidade**, da **moralidade** e da **eficiência**.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal é a vigia mestra desse sistema, ao dispor que *“A administração pública direta e indire-*



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

ta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)". A investidura em cargos ou empregos públicos, por sua vez, foi detalhadamente regulada pelo inciso II do mesmo artigo, que determina:

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;

A exigência de concurso público não é um mero formalismo procedimental. Trata-se de uma **garantia fundamental de duplo aspecto**: por um lado, assegura ao cidadão o direito de acesso aos cargos públicos em condições de igualdade, com base unicamente em seu mérito e capacidade. Por outro, protege a própria Administração Pública, garantindo que seus quadros sejam compostos pelos profissionais mais aptos, o que reverbera diretamente na **eficiência** dos serviços prestados. A regra é, e sempre deve ser, o provimento de cargos de natureza permanente por meio de servidores efetivos.

A própria Constituição previu, em seu artigo 37, inciso IX, a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público**. Essa exceção, contudo, possui requisitos cumulativos e de interpretação restrita: a) previsão em lei; b) temporariedade da *necessidade* do serviço; e c) excepcionalidade do interesse público.

O ponto nevrálgico da proposta em análise não é a contratação temporária em si, que pode ser legítima em casos como a substituição de um servidor licenciado, mas sim o **risco de seu uso sistemático como substituto do concurso público**. O cenário mais preocupante é aquele em que, esgotada a lista de candidatos aprovados em um concurso público válido, a Administração Pública se depare com a necessidade contínua de pessoal. A solução constitucionalmente correta para essa demanda permanente e previsível é o planejamento e a abertura de um **novo concurso público**.



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

A alteração legislativa proposta, ao criar uma autorização genérica para a contratação temporária de agentes educacionais, pode se tornar um incentivo para que o gestor público opte pelo caminho mais fácil e politicamente menos custoso: a contratação precária em vez da realização de um novo certame. O esgotamento de uma lista de aprovados não transforma uma necessidade permanente em "temporária" ou "excepcional". A carência de agentes educacionais, profissionais essenciais ao funcionamento regular das escolas, é uma demanda constante e intrínseca ao serviço de educação.

Utilizar a contratação temporária de forma sucessiva para preencher esses postos configura um claro **desvio de finalidade**. Transforma-se a exceção constitucional em uma regra administrativa, precarizando o vínculo de trabalho e, fundamentalmente, burlando a obrigação de prover cargos efetivos por meio de concurso. A lei, portanto, funcionaria como um perigoso permissivo para a perpetuação de uma situação de irregularidade, sob uma aparente legalidade.

Não bastasse, a proposta também colide com os princípios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que estabelece como pilar a **valorização dos profissionais da educação**. O artigo 67 da LDB é claro ao determinar que essa valorização se assegura, em primeiro lugar, pelo *"ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos"*.

A criação de uma via de acesso precária e contínua, como a que a lei proposta pode fomentar, vai na contramão dessa diretriz. A contratação temporária sistemática impede a construção de uma carreira sólida, a progressão funcional e o aperfeiçoamento continuado, todos previstos na LDB. Cria-se um corpo de profissionais instável e desmotivado, o que impacta negativamente a qualidade do processo pedagógico.

Os agentes educacionais enquadram-se no conceito de "profissionais da educação escolar básica" (art. 61, III, LDB), sendo, portanto, destinatários diretos da norma que exige o concurso público como única forma de ingresso. A proposta de lei, ao viabilizar um mecanismo que pode se tornar uma alternativa perene ao concurso, enfraquece a política nacional de



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

educação e a profissionalização do setor, **o que não se recomenda**.

No mais, **e acaso superado o presente parecer**, a matéria é de natureza legislativa e o *referendum* da Câmara de Vereadores é obrigatório (art. 33, inciso XII). Quanto ao mérito dirá o Soberano Plenário.

Quorum: Maioria ABSOLUTA (Art. 67, IV, e parágrafo único).

Registre-se que se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É O PARECER, *sub censura*.

Louveira (SP), 01 de abril de 2026 (nesta data em razão do invencível acúmulo de serviço ao qual não dei causa).

ELIEL CECON
Procurador Jurídico