



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 4285/2025

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: PLE nº 047/2025

Parecer nº: 192/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE
DO PODER EXECUTIVO. CONTRATAÇÃO
TEMPORÁRIA. MAGISTÉRIO. ART. 37, IX,
DA CF/88. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei nº 047/2025, de autoria do Prefeito Municipal, que autoriza a contratação temporária de profissionais do magistério no âmbito da Secretaria de Educação do Município de Aracruz, para atender necessidade de excepcional interesse público.

É o que importa relatar.





2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a 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. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que quaisquer normas federais ou estaduais que tratem de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fixadas essas premissas, passamos a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

No presente caso, o projeto diz respeito à gestão de pessoal do magistério público municipal, ou seja, matéria claramente de interesse local (prestação do serviço de educação básica no Município), inserido na autonomia administrativa.

Cada ente federativo tem competência para regulamentar, por lei própria, as contratações temporárias de pessoal necessárias aos seus serviços, em consonância com o art. 37, IX da CF/88.

Em outras palavras, há uma competência comum da União, Estados, DF e Municípios para legislar sobre o regime jurídico dos respectivos servidores, cabendo ao Município dispor, em sua legislação local, sobre as hipóteses de contratação temporária de pessoal para atender suas necessidades excepcionais.

No caso, o Município de Aracruz já exerceu essa competência ao editar a Lei nº 4.641/2023, que regulamenta de forma geral as contratações temporárias excepcionais, e que agora está sendo complementada pelo PL nº 047/2025, direcionado especificamente ao setor do magistério.

Em sede de repercussão geral (Tema nº 612), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os entes subnacionais podem legislar sobre contratações temporárias, desde que observados os requisitos constitucionais:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, 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 contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

Isto é, não há óbice de competência para a presente iniciativa, eis que o Município age no exercício de sua competência legislativa plena em matéria de interesse local e de organização de seu quadro de pessoal (CF, art. 30, I e II).





Posto isto, entendo que o Município pode disciplinar a contratação temporária de profissionais do magistério, visto que a matéria insere-se na prerrogativa de auto-organização administrativa e prestação dos serviços locais.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência do chamado *princípio da simetria*.





O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

Como visto, a Constituição – e também a Lei Orgânica – reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos e funções públicas ou aumento de sua remuneração, servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos.

No caso em exame, o PL nº 047/2025 autoriza a contratação temporária de profissionais do magistério, o que, na prática, equivale a estabelecer quantitativo de funções temporárias a serem providas e normas para gestão de pessoal no âmbito do Poder Executivo.

Embora não se trate da criação de cargos efetivos novos, o projeto envolve fixação de número de vagas temporárias e condições de contratação de pessoal, repercutindo em despesa de pessoal. Portanto, insere-se claramente no campo de “pessoal da administração” e organização administrativa, abrangido pela iniciativa exclusiva do Prefeito conforme a Lei Orgânica (art. 30, § Único).

Logo, trata-se de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

No exame da constitucionalidade material, é preciso verificar se o conteúdo normativo do projeto conflita com preceitos ou princípios da Constituição.

No caso, a principal referência é o art. 37, IX, da CF/88, que permite a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em síntese, a Constituição autoriza exceções ao princípio do concurso público (art. 37, II) apenas em situações transitórias e excepcionais, definidas em lei, que justifiquem a contratação de pessoal por tempo determinado.

O Pretório Excelso, interpretando o art. 37, IX, firmou requisitos objetivos que a lei deve atender para ser compatível com a Constituição. Em diversos precedentes – notadamente no julgamento do RE 658.026/MG (Tema 612) – o STF declarou a constitucionalidade de leis municipais que previam contratações temporárias de forma genérica e indiscriminada, sem definir concretamente as situações excepcionais nem limitar o prazo dos contratos.

No caso em exame, salvo melhor juízo, a proposta não contém violação material ao art. 37, IX, da CF/88, considerando que:

- A necessidade de excepcional interesse público está formalizada em lei específica (Lei Municipal nº 4.641/2023);
- O projeto não delega indefinidamente ao gestor a definição dos casos, mas delimita a situação: suprir carências de professores decorrentes de afastamentos e atender projetos pedagógicos específicos;
- O projeto não estipula expressamente o prazo máximo de cada contrato, remetendo à lei municipal vigente que regulamenta as contratações temporárias, e que se presume constitucional;
- As justificativas do projeto deixam claro que as contratações visam cobrir ausências transitórias de efetivos (licenças, afastamentos) e atender a projetos educacionais específicos;
- A área da educação é um serviço público essencial. A falta de professores, seja por afastamentos imprevistos ou atraso em concurso público, compromete diretamente o interesse público. O PL visa resguardar esse interesse, permitindo uma resposta rápida da Administração para evitar a interrupção de aulas.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Logo, há um interesse público excepcional envolvido: garantir que alunos não fiquem sem aula por falta de professor.

Em tese, a contratação temporária mostra-se indispensável nas situações descritas, pois a alternativa – aguardar a realização de concurso público – seria morosa e impraticável em certos casos emergenciais.

Diante desses elementos, o projeto alinha-se aos critérios traçados pelo STF para constitucionalidade material: **(a)** casos excepcionais previstos em lei; **(b)** o prazo de contratação predeterminado; **(c)** necessidade temporária; **(d)** interesse público excepcional; e **(e)** contratação indispensável, vedada para serviços ordinários permanentes sob espectro de contingências normais da Administração.

Embora o magistério seja uma atividade de caráter permanente na Administração, isso não impede contratos temporários em casos específicos.

O STF já esclareceu que o art. 37, IX, da CF/88, não faz distinção uma absoluta entre atividades permanentes e transitórias, sendo lícito contratar temporariamente mesmo para função de caráter permanente, desde que haja necessidade temporária excepcional a ser atendida.

Prevê-se, ademais, seleção simplificada pautada pelos princípios da impessoalidade e publicidade, o que reforça a moralidade das contratações (evitando pessoalidade). A igualdade e eficiência também são considerados, pois a medida garante continuidade do serviço educacional com profissionais habilitados, escolhidos por critério objetivo.

Lado outro, não há qualquer disposição que viole direitos fundamentais ou assegure estabilidade indevida a temporários.

Portanto, sob análise material, a proposta se mostra **CONSTITUCIONAL**, não havendo afronta ao princípio do concurso público, pois a exceção está dentro dos limites traçados pela Carta da República.

Por derradeiro, entendo que a proposta atende parcialmente ao disposto no art. 113 do ADCT da CF/88 e no art. 16 da LC nº 101/2000.





O art. 113 do ADCT determina que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

Já o art. 16, I e II, da LC nº 101/2000, dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; e (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 com a lei de diretrizes orçamentárias.

No caso, o Poder Executivo anexou o impacto orçamentário-financeiro.

Todavia, **não consta a declaração do ordenador de despesas**, prevista no inciso II, do art. 16, da LC nº 101/2000.

Logo, **recomendo que as comissões permanentes desta Casa Legislativa exijam a juntada da referida declaração**, sob pena de ilegalidade.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar nº 95/98, atendeu a diretriz para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, verifico que o projeto de lei está em consonância com a referida norma.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 047/2025, de autoria do Prefeito Municipal, está parcialmente em harmonia com o ordenamento jurídico. Porém, o vício de legalidade é sanável.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, todavia, recomendo que as comissões permanentes desta Casa de Leis exijam a juntada da declaração do ordenador de despesas, prevista no art. 16, II, da LC nº 101/2000, sob pena de ilegalidade da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 10 de outubro de 2025.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330038003300300035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 10/10/2025 09:33

Checksum: **662F1B967417E10A0A0A8F38D094FF20B8BB873411ED623A5ABE77C998AE9FDF**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 330038003300300035003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.