

**Revista GuedesJus, ISSN 3086-4631. Edição 5. Ano: 2026.**

**Submissão em:** 20/05/2026

**Aprovação em:** 03/06/2026

**Publicado em:** 03/06/2026

**Disponível em:** <https://revista.guedesjus.com.br/artigo/205/>



## **CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI MUNICIPAIS: LIMITES À CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E ÀS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

**Gustavo Monteiro Ayres**

Pós-graduado em Direito Tributário e Previdenciário. Analista Judiciário Área  
Judiciária

### **RESUMO**

O presente estudo analisa a constitucionalidade de proposta de projeto de lei de iniciativa parlamentar. O objeto da proposição abrange a criação de cargos em comissão, num caso hipotético, numa Autarquia Municipal para o desempenho de atividades técnicas e operacionais a serem especificadas por ato do Chefe da entidade, alteração nos critérios de provimento dos cargos de guardas civis municipais (exigindo diploma de nível superior) e a autorização genérica ao Poder Executivo para contratações temporárias nas áreas da saúde e educação em caso de defasagem de pessoal. À luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), constata-se a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da proposta em relação à criação de cargos em autarquia e à alteração do regime de provimento dos guardas civis, visto tratarem-se de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Do ponto de vista material, a proposta viola preceitos constitucionais e a jurisprudência do STF por: (i) propor cargos em comissão para atribuições meramente técnicas e operacionais; (ii) delegar a especificação de atribuições a ato normativo infralegal, inobservando a necessária previsão em lei; (iii) desrespeitar a

proporcionalidade e a razoabilidade ao instituir um número expressivo de cargos comissionados frente aos cargos efetivos, rejeitando-se a tese de ausência de limites quantitativos na Constituição Federal de 1988; (iv) autorizar contratações temporárias para atividades genéricas e ordinárias (saúde e educação), sem a devida descrição precisa em lei e sem a caracterização de situação emergencial, temporária e de excepcional interesse público que justifique a exceção ao concurso público. Ao final, conclui-se pela inconstitucionalidade formal e material da proposta de criação de cargos comissionados e de alteração no provimento dos guardas civis, vícios insuscetíveis de convalidação por sanção, e pela inconstitucionalidade material das contratações temporárias nos moldes propostos, sugerindo-se a adequação deste último ponto ao entendimento consolidado do STF.

**Palavras-Chave:** Projeto de Lei; Vício de Iniciativa; Cargos em Comissão; Contratação Temporária; Controle de Constitucionalidade.

### **ABSTRACT**

*This study analyzes the constitutionality of a proposed bill of parliamentary initiative. The object of the proposal encompasses the creation of commissioned positions, in a hypothetical case, within a Municipal Authority for the performance of technical and operational activities to be specified by an act of the Head of the entity; alteration of the criteria for filling the positions of municipal civil guards (requiring a higher education diploma); and generic authorization to the Executive Branch for temporary hiring in the areas of health and education in case of personnel shortages. In light of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CR/88) and the consolidated jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF), the formal unconstitutionality due to a defect in the initiative of the proposal is found in relation to the creation of positions in the autonomous authority and the alteration of the appointment regime for civil guards, since these are matters of exclusive initiative of the Head of the Executive Branch. From a substantive point of view, the proposal violates constitutional precepts and the jurisprudence of the STF by: (i) proposing commissioned positions for merely technical and operational duties; (ii) delegating the specification of duties to an infra-legal normative act, disregarding the necessary provision in law; (iii) disregarding proportionality and reasonableness by establishing a significant number of commissioned positions compared to permanent positions, rejecting the argument of the absence of quantitative limits in the 1988 Federal Constitution; (iv) authorizing temporary contracts for generic and ordinary activities (health and education), without the necessary precise description in law and without characterizing an emergency, temporary situation of exceptional public interest that justifies the exception to the public competitive examination. In conclusion, the court finds that the proposal to create commissioned positions and alter the provision of civil guards is formally and*

*materially unconstitutional, flaws that cannot be remedied by sanctions, and that the temporary contracts as proposed are materially unconstitutional, suggesting that this last point be adapted to the consolidated understanding of the Supreme Federal Court.*

**Keywords:** *Draft Law; Procedural Flaw; Appointed Positions; Temporary Hiring; Constitutional Review.*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto a análise da constitucionalidade de proposta de projeto de lei de iniciativa parlamentar que visa à criação hipotética de cargos em comissão na Autarquia Municipal Y, à alteração de critérios para o provimento de cargos de guardas civis municipais e à autorização genérica para contratações temporárias nas áreas de saúde e educação. Diante do encaminhamento da proposição à assessoria jurídica da Casa Legislativa, é examinada a constitucionalidade formal e material da proposta. O estudo se justifica pela necessidade de se definir e aclarar os limites da iniciativa legislativa parlamentar, os contornos das competência para organização e estruturação da Administração Pública e para as contratações por tempo determinado de excepcional interesse público no âmbito da Administração direta e indireta, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

As presentes explanações tomam como base um caso hipotético narrado pela banca Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista (VUNESP), no concurso público para o provimento do cargo de Procurador da Câmara Municipal de Campinas/SP. Veja-se:

O Vereador João propôs projeto de lei com o objetivo de criar cargos em comissão na Autarquia Municipal Y. Os ocupantes dos cargos, segundo a proposta, terão por atribuições o desempenho de atividades de natureza técnica e operacional, a serem especificadas em ato próprio pelo Chefe da Entidade. O número expressivo de cargos em comissão a serem criados, quando comparados aos de provimento efetivo, está justificado no processo pelo fato de a Constituição Federal não estabelecer qualquer limite quantitativo para a instituição dessas estruturas por decisão do Poder Legislativo. Na mesma proposição, há ainda normas que alteram os critérios de provimento dos cargos de guardas civis municipais, que passarão a ser ocupados, exclusivamente, por indivíduos que possuam diploma em nível superior, bem como que autorizam, de maneira genérica, o Poder Executivo a fazer contratações temporárias de

profissionais da área da saúde e da educação, nas hipóteses em que houver comprovada defasagem de pessoal nesses setores. A proposta foi encaminhada à assessoria jurídica da Casa para análise. Na condição de Procurador da Câmara Municipal, elabore um parecer, abordando a sua constitucionalidade (CM de Campinas - 2023).

## **2. DO VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL (ART. 61, §1º, II, \"A\", CR/88)**

De início, afirma-se que as autarquias integram a Administração Pública indireta, submetendo-se ao controle finalístico (ou à tutela) do Poder Executivo. Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) atribui ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que visam à criação de cargos públicos em autarquias, norma que diz respeito à deflagração do processo legislativo, que é, portanto, de reprodução obrigatória pelos Municípios, de acordo com a jurisprudência do STF. Assim, paralelamente, cabe ao Prefeito, âmbito municipal, a iniciativa dos referidos projetos.

No mesmo sentido, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis sobre regime jurídico de seus servidores e sobre organização e funcionamento da Administração Pública, norma de reprodução obrigatória, como dito, de acordo com a jurisprudência do STF. Veja-se:

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:  
II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento; STF. Segunda Turma. RE 1301031 AgR. Relator(a): Min. Edson Fachin.

Julgado em 28/06/2021.

Logo, é formalmente inconstitucional o projeto de lei apresentado, por ser de iniciativa parlamentar, em matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (no caso, o Prefeito), por vício de iniciativa, tanto em relação à criação dos cargos quanto à alteração dos critérios de provimento dos cargos de guardas civis. Nada obstante, sustenta-se que, do ponto de vista materialmente, é possível que seja exigido o nível superior para os cargos em comento.

O princípio da simetria, do qual decorrem as normas de observância obrigatória, está consagrado nos artigos 25 da CR/88 e 11 do ADCT. \"In verbis\":

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 61, §1º, inciso II, alínea 'a', atribui ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica. Por força do princípio da simetria, essa norma de organização é de reprodução obrigatória pelos Municípios, vinculando a iniciativa ao Chefe do Poder Executivo local.

Assim, as entidades autárquicas integram a Administração Pública indireta, da qual é o dirigente máximo o Prefeito, cabendo a ele a deflagração do processo legislativo para a criação de cargos públicos no âmbito dessas entidades.

### **3. DA IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADE BUROCRÁTICAS**

O STF possui jurisprudência consolidada no sentido de que, para a criação de cargos em comissão, são necessários os seguintes requisitos: previsão em lei, que o cargo se destine às atribuições de chefia, direção e assessoramento (não podendo ser criado para atividades meramente burocráticas), que a lei descreva, com precisão, as atribuições do cargo, que seja observada a proporcionalidade entre o número de

cargos criados e a necessidade que se visa a atender e o número de cargos de provimento efetivo, que exista necessária relação de confiança entre o ocupante do cargo e a autoridade nomeante, que seja destinado percentual dos cargos em comissão a ser preenchido por servidores efetivos. Nesse sentido:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir (STF, ADI 6655/SE, 2022).

Isso porque a realização de concurso público é a regra, imposta pelo art. 37, inciso II, da CF/88, sendo a nomeação e exoneração \"ad nutum\", característica dos cargos em comissão, a exceção.

A criação de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, constitui exceção, que, como tal, deve ser interpretada restritivamente. Nesse contexto, a Suprema Corte brasileira consolidou os pressupostos materiais cumulativos para a criação válida desses cargos.

No caso sob exame, foram inobservados mais de um requisito exigido pelo STF para tanto, as quais serão explicadas a seguir.

De início, ressalte-se que o projeto prevê a criação de cargos comissionados para o desempenho de funções puramente técnicas e operacionais, descumprindo a exigência de que correspondam a atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Logo, padece de vício de inconstitucionalidade o projeto de lei ao propor a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades de natureza técnica ou operacional.

#### **4. DA NECESSIDADE DE PREVISÃO EM LEI DAS ATIVIDADES**

Como visto, de acordo com o tema de Repercussão Geral 1010 do STF, a lei que cria o cargo em comissão deve descrever precisamente as suas atribuições. No caso, o projeto prevê que tais atribuições serão especificadas em ato do Chefe da Entidade.

Assim, a proposta legislativa delega o detalhamento das atribuições do novo cargo a ato normativo posterior do chefe da entidade autárquica, violando a exigência de que as atribuições do cargo devem estar expressamente detalhadas na própria lei que o instituiu.

Logo, o projeto também é inconstitucional, nesse ponto, do ponto de vista material (materialmente inconstitucional).

## **5. DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES GENÉRICAS**

Uma vez mais, de acordo com a jurisprudência Consolidada do STF, é inconstitucional a lei que autoriza a contratação temporária de pessoal com base no artigo 37, inciso IX, da CR/88 (o qual consiste em uma norma de eficácia limitada), para a realização de atividades genéricas, sendo necessário que tais atividades estejam descritas com precisão na Lei que autoriza a contratação mencionada.

No caso vertente, o projeto de lei outorga permissão genérica ao Poder Executivo para efetuar contratações temporárias voltadas às áreas de saúde e de educação, abstendo-se de delimitar quais atividades específicas seriam abrangidas pelo regime excepcional. Ademais, os serviços de saúde e educação constituem atividades ordinárias, regulares e permanentes do Município. A necessidade de pessoal decorrente de carência de servidores nessas áreas deve ser suprida por meio da realização de concurso público.

A admissão temporária de profissionais para a execução de atividades sob o espectro das contingências normais da Administração Pública apenas é legítima se demonstrado, no caso concreto, a presença de uma necessidade temporária e de excepcional interesse público, a exemplo do que se verificou na contratação de médicos durante a pandemia de COVID-19. À míngua de demonstração de situação emergencial

ou urgente na proposta legislativa ora em exame, esta é materialmente inconstitucional, por contrariar as balizas constitucionais.

No caso, o projeto de Lei contém normas que autorizam, de maneira genérica, o Poder Executivo a fazer contratações temporárias (sem especificar para quais atividades) de profissionais da área da saúde da educação. Logo, é materialmente

inconstitucional o projeto de Lei também nesta parte.

## **6. DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SERVIÇOS ORDINÁRIOS**

Do mesmo modo, a contratação temporária é exceção, sendo a regra o concurso público. Como tal, deve somente ser empregada em situações excepcionais. No caso, os serviços de saúde e educação constituem serviços prestados regularmente pelo Município, sendo previsível a necessidade de contratação por meio de concurso público, como dito. A CR/88 e a jurisprudência admitem que haja a contratação temporária para a realização de serviços contínuos, porém desde que a contratação se dê por tempo determinado e para atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público, como no exemplo da contratação temporária de médicos na pandemia de COVID-19. Por todos:

O STF decidiu que a lei do ente federativo regulamentando o art. 37, IX, da CF/88 não poderá prever hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias sem concurso público. Além disso, essa lei deverá especificar a contingência fática que caracteriza a situação de emergência. A Lei questionada no STF era do Município de Bertópolis/MG e dizia que seria possível a contratação temporária para "suprir necessidades de pessoal na área do magistério". Os Ministros entenderam que a lei municipal permitia, de forma genérica e abrangente, a contratação temporária de profissionais para a realização de atividade essencial e permanente (magistério), sem descrever as situações excepcionais e transitórias que fundamentam esse ato, como calamidades e exonerações em massa, por exemplo. Tese fixada: 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. STF.



No caso, os serviços se referem a atividades ordinárias do Município e não há a previsão para contratação em situações emergenciais, logo é materialmente inconstitucional o projeto nesta parte, devendo os profissionais serem contratados por meio da realização de concurso público, não sendo hipótese de contratação temporária, a qual deve estar prevista em Lei, nos termos do artigo 37, IX, da CR/88.

## **7. CONCLUSÃO**

O projeto de lei proposto e neste estudo analisado conflita com os ditames da Constituição da República de 1988 e com a orientação jurisprudencial assentada pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, conclui-se pela a) sua inconstitucionalidade formal e material, à luz da jurisprudência do STF, da proposta de criação de cargos em comissão na Autarquia Municipal Y, não havendo possibilidade de sua adequação à CR/88, já que a matéria é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e a sanção não convalida tal vício, de acordo com a jurisprudência do STF; b) inconstitucionalidade formal e material das normas do projeto que alteram os critérios de provimento dos cargos de guardas civis, vício formal que não pode ser superado, nos termos explicados no item anterior; e c) inconstitucionalidade material da contratação temporária dos profissionais referidos, sem caracterização da urgência, sugerindo-se a adequação da proposta aos termos da Constituição e da jurisprudência do STF ou o seu arquivamento.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6655. Relator: Ministro Edson Fachin. Plenário, julgado em 6 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) n. 1301031 AgR. Relator: Ministro Edson Fachin. Segunda Turma, julgado em 28 jun. 2021.

BRANCO, P. G. Gonet; MENDES, G. F. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CAMPINAS (SP). Câmara Municipal. *Prova discursiva: Procurador Jurídico* (CM de Campinas - 2023). Campinas: Vunesp, 2023. p. 6. Disponível em: <https://treinesubjetivas.com.br/questoes/?search=autarquia&questoesRespondidas=1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CAVALCANTE, M. A. L. Lei que institua hipóteses abrangentes e genéricas é inconstitucional. In: *Buscador Dizer o Direito*. Manaus. Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/664/lei-que-institua-hipoteses-abrangentes-e-genericas-e-inconstitucional>. Acesso em: 20 maio 2026.

LEITE, H. *Manual de Direito Financeiro*. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.