

**PARECER JURÍDICO nº 25/2026 para a
Câmara Municipal de Pedralva/MG**

Parecer jurídico ao **projeto de lei complementar nº 01/2026**, que “altera a lei municipal nº 1.597/2013 para ampliar o número de cargos de técnico de enfermagem, enfermeiro e médico das equipes de saúde da família – ESF, e dá outras providências”.

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva, Vereador Valdinei de Paula Silva, solicita parecer desta assessoria jurídica acerca da proposição em epígrafe, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que trata da ampliação do quantitativo de cargos de Médico, Enfermeiro e Técnico de Enfermagem vinculados às equipes da Estratégia de Saúde da Família – ESF, mediante alteração da Lei Municipal nº 1.597, de 04 de outubro de 2013.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o projeto está redigido em conformidade com as regras da técnica legislativa. Verifica-se que ele cumpre à disposição do parágrafo único do art. 45 da Lei Orgânica Municipal, sendo apresentado como projeto de lei complementar, por se tratar (supostamente) da criação de cargos (inciso VI).

Estando assim qualificado, sua tramitação deverá observar as regras específicas válidas para os projetos de lei complementar, especialmente o quórum para sua aprovação, que é o de maioria absoluta (5 votos), conforme prevê o art. 45 da LOM.

Quanto à competência municipal, não há dúvidas de que versa sobre assunto de alçada legislativa do Município, por se tratar de assunto de interesse local (art. 30, I, CF).

Segundo exposto na Mensagem do Chefe do Executivo, a proposição tem por objetivo adequar o quantitativo de profissionais vinculados às equipes da Estratégia de Saúde da Família à estrutura atualmente existente na rede municipal de atenção básica. Segundo a justificativa, o Município mantém diversas equipes em funcionamento e o número de profissionais previsto na legislação municipal vigente não corresponderia integralmente às necessidades operacionais dessas equipes, circunstância que teria motivado a proposta de ampliação do quantitativo previsto em lei, a fim de permitir maior regularidade na organização dos serviços de atenção primária à saúde.

A proposta, portanto, decorre de necessidades concretas de reorganização administrativa, encontrando-se alinhada às diretrizes técnicas estabelecidas pelo Ministério da Saúde e às demandas reais da população local.

Passando para uma análise mais objetiva, observa-se algumas impropriedades no texto do projeto que devem ser apontadas. O projeto apresenta problema de coerência normativa, pois pretende “criar vagas para cargos” mas, ao mesmo tempo, determina que essas vagas serão providas “nos termos da Lei nº 1.597/2013”. Ocorre que esta lei não instituiu cargos efetivos nem disciplina o respectivo provimento por concurso público.

Ao contrário, sua própria ementa indica que o seu escopo é regular a contratação temporária de profissionais para as funções das equipes de Saúde da Família. E seu artigo 1º, § 2º, estabelece que esses profissionais serão recrutados mediante processo seletivo simplificado, sob contrato administrativo. Além disso, o art. 3º fixa duração contratual de um ano, admitindo renovações sucessivas enquanto permanecerem ativas as atividades correspondentes. Assim, há equívoco entre a linguagem adotada pelo PLC nº 01/2026 e o regime jurídico efetivamente previsto na lei que ele pretende alterar.

Em linguagem técnico-jurídica, cargo público é a unidade de atribuições criada por lei, com denominação própria, número certo, vencimento correspondente e forma constitucional de investidura. No âmbito da administração direta, a regra geral para o provimento de cargos efetivos é a nomeação, mediante aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

A contratação temporária de pessoal é um mecanismo excepcional e restrito, que só pode ser utilizado, nos termos do art. 37, IX da Constituição Federal, para suprir “necessidade temporária de excepcional interesse público”. Contudo, a manutenção da Estratégia de Saúde da Família nada tem de temporária ou transitória. É um serviço permanente do Município, pelo que este exerce o seu papel constitucional de prover a Atenção Primária à saúde da população.

A Lei nº 1.597/2013, na qual o PLC 01/2026 se sustenta, não estruturou quadro permanente de cargos da ESF, mas apenas autorizou contratações temporárias, mediante processo seletivo simplificado, para atendimento das equipes então vinculadas ao antigo desenho normativo da atenção básica. Por isso, é juridicamente impróprio que o projeto chame de “cargos” aquilo que, na lei de regência, é tratado como contratação temporária sob vínculo administrativo precário.

A impropriedade revela indefinição sobre a própria natureza do vínculo jurídico que a Administração pretende adotar. Se a intenção do Executivo é efetivamente criar cargos públicos permanentes para Médico, Enfermeiro e Técnico de Enfermagem da ESF, então a proposição deveria estruturar esses cargos de modo completo e coerente, com inserção no quadro permanente, definição expressa do regime jurídico de investidura e compatibilização com a legislação municipal de

peçoal, além da exigência de concurso público. Se, ao revés, a intenção é apenas ampliar quantitativos sujeitos à forma de contratação prevista na Lei nº 1.597/2013, então não se está propriamente diante de criação de cargos, mas de ampliação de funções públicas para contratação temporária, hipótese que exige outra fundamentação jurídica e encontra óbices constitucionais relevantes.

Entretanto, tal possibilidade não se revela mais juridicamente viável, dada a natureza permanente da Estratégia Saúde da Família. Quando se aprovou a Lei 1.597, em 2013, talvez ainda fosse plausível essa alternativa, posto que durante algum tempo esse modelo de atendimento à saúde era estruturado como um programa de governo (PSF), donde se extraía um caráter de transitoriedade, que já não existe mais.

Assim, a Lei nº 1.597/2013 está assentada em fundamentos normativos hoje manifestamente superados. O seu art. 2º tomava por base a Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde, que já foi revogada e substituída pela Portaria nº 2.436/2017, atual Política Nacional de Atenção Básica. O art. 3º, § 1º, por sua vez, justifica as renovações contratuais anuais sucessivas com base na “duração indeterminada do programa federal” que respaldaria as contratações. Essa premissa também se encontra defasada. A Estratégia de Saúde da Família não deve mais ser juridicamente compreendida como programa federal transitório ou de duração indefinida dependente de adesão episódica do ente local, mas como estratégia permanente de organização da Atenção Básica, inserida numa política pública estruturante do Sistema Único de Saúde.

A ESF deixou de ser tratada como simples programa de governo para se consolidar como política de Estado voltada à atenção primária à saúde. Trata-se de modelo permanente de prestação do serviço público de saúde, com fundamento direto nos arts. 196, 197, 198 e 30, I e VII, da Constituição Federal, competindo ao Município organizá-lo e executá-lo no âmbito de seu território, com ou sem reforço financeiro específico da União em determinado momento. Os repasses federais integram o financiamento do SUS, mas não descaracterizam o dever constitucional próprio do ente municipal de manter a Atenção Primária como atividade contínua, ordinária e essencial.

Nesse contexto, o regime de contratação temporária, renovável por períodos consecutivos ilimitados, previsto na Lei nº 1.597/2013, mostra-se juridicamente problemático. E o PLC nº 01/2026, ao pretender ampliar o quantitativo desses mesmos vínculos sem enfrentar a inadequação de origem da lei, acaba agravando a desconformidade.

Conforme já mencionado, a contratação por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, somente se admite para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Mas a excepcionalidade não decorre apenas da relevância da atividade exercida, mas sobretudo da transitoriedade da necessidade administrativa. Não é esse o caso das funções de Médico, Enfermeiro e Técnico de Enfermagem inseridas na ESF, que integram o funcionamento ordinário, permanente e continuado da Atenção Básica à Saúde.

Em relação a essas funções, não há elemento jurídico idôneo que autorize a perpetuação de vínculos temporários sucessivos como forma ordinária de composição das equipes. Ao contrário, por se tratar de atividades permanentes e essenciais da estrutura de saúde municipal, deve prevalecer a regra do art. 37, II, da Constituição Federal, isto é, provimento por concurso público para cargos efetivos, salvo hipóteses verdadeiramente emergenciais, episódicas e transitórias. A manutenção de contratações temporárias prorrogadas indefinidamente, sob a justificativa genérica de continuidade das atividades da ESF, acaba por desnaturar a exceção constitucional e convertê-la em mecanismo ordinário de gestão de pessoal, o que não se coaduna com os parâmetros constitucionais.

Diferentemente dos Agentes Comunitários de Saúde, em relação aos médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem não há lei expressa que proíba ou permita a sua vinculação através de contratos por tempo determinado. Contudo, para todos eles, a contratação temporária não é compatível, por se tratarem de funções de caráter permanente e contínuo, além de serem essenciais para o funcionamento regular dos serviços de Atenção Básica à Saúde de competência do Município.

Ao contrário dos ACS's, para estes profissionais a lei não exige o requisito de residência na área de atuação, e por isso não há nada que os diferencie em relação aos demais servidores públicos de serviços rotineiros da Prefeitura. Por isso, entendemos que deve prevalecer a regra geral de investidura em cargo público efetivo, mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal e do art. 81, II, da Lei Orgânica Municipal.

A contratação por tempo determinado constitui exceção a essa regra, admitida exclusivamente para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, em virtude de situações transitórias, conforme autorizam o art. 37, IX, da Constituição Federal e o art. 81, X, da Lei Orgânica Municipal.

Sob a ótica do controle de legalidade, impõe-se ressaltar que o “excepcional interesse público” não é um requisito isolado e suficiente por si só, mas é uma exigência que se soma ao requisito da transitoriedade da necessidade, além do que a Estratégia Saúde da Família configura-se como uma política pública estruturante, permanente e prioritária da Atenção Primária, não se tratando, em regra, de atividade transitória ou episódica.

Em caráter emergencial e transitório, a contratação temporária de profissionais da saúde seria admissível, quando destinada a assegurar a continuidade do serviço público em face de situações de exceção. Uma hipótese plausível seria a aplicação do regime de contratações temporárias no interregno entre a criação dos respectivos cargos efetivos e a realização do concurso público, num período breve, equivalente ao estritamente necessário para tal providência.

Portanto, entendemos que a forma legal de vinculação ordinária dos profissionais da ESF, exceto os agentes comunitários, deve ser mediante o provimento de cargos efetivos, com a realização de concurso público. Por isso, nossa recomendação técnica é que a Administração Municipal reformule o projeto de lei, promovendo a criação de cargos efetivos para essas funções, admitindo-se a autorização para contratação temporária até a realização do primeiro concurso público, num prazo não superior a 12 meses, tudo isso em estrita observância ao modelo constitucional.

Quanto ao aspecto orçamentário e financeiro, o projeto não veio acompanhado da necessária estimativa de impacto. A simples afirmação constante do art. 5º do projeto, de que as despesas correrão por conta do orçamento próprio do Município, não supre as exigências estabelecidas pelos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A criação ou ampliação de despesa de pessoal deve estar acompanhada, no mínimo, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a LDO, além da demonstração de disponibilidade fiscal para absorção da despesa. Tais documentos são essenciais em qualquer projeto que implique expansão do quadro de pessoal ou aumento da despesa continuada, e sua ausência impede a deliberação favorável do projeto.

Em acréscimo, tratando-se de matéria que repercute sobre despesa de pessoal, também se revela pertinente a verificação, pela Comissão competente, dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da existência de dotação suficiente e da compatibilidade da providência com o planejamento da saúde municipal.

Face ao exposto, concluímos que o Projeto de Lei Complementar nº 01/2026, embora veicule matéria de competência do Município e de iniciativa legítima do Chefe do Executivo, apresenta inconsistências jurídicas relevantes e não reúne, na forma em que foi apresentado, condições para aprovação pelo Poder Legislativo. Recomenda-se que o Poder Executivo seja instado a reformular a proposição, com atualização da legislação de base, definição correta do regime jurídico de vinculação dos profissionais da ESF e juntada dos documentos orçamentário-fiscais indispensáveis.

Eis o nosso parecer.

Pedralva-MG, 19 de março de 2025.

ADAILTON GOMES Assinado de forma digital por
ADAILTON GOMES
SILVA:86971760697
Dados: 2026.03.19 13:54:34 -03'00'
SILVA:86971760697

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183

Mariany Sanches
Advogada - OAB/MG 204.267

INSTRUÇÕES PARA TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÃO	
CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA/MG	
Proposição	Projeto de lei complementar nº 01/2026
Ementa/assunto	Altera a lei municipal nº 1597, de 04 de outubro de 2013, para ampliar o número de cargos de técnico de enfermagem, enfermeiro e médico das equipes de saúde da família – ESF, e dá outras providências.
Recebimento arquivo p/ parecer	09 de março de 2026
Entrega do parecer jurídico	17 de março de 2026
Comissões permanentes responsáveis	☒ Comissão de Legislação, Justiça e Redação ☒ Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira ☒ Comissão de Serviços Públicos, Obras e Administração Municipal ☒ Comissão da Ordem Econômica, Social e Cultural
Pedido de urgência	☐ SIM ☒ NÃO
Prazo deliberação	☒ Indeterminado ☐ 90 dias ☐ Outro: _____
Nº de turnos	☐ Turno único ☒ Dois turnos
Quórum aprovação	☒ Maioria simples ☐ Maioria absoluta ☐ Dois terços
Processo de votação	☒ Simbólico ☐ Nominal ☐ Secreto
Presidente participa da votação?	☒ SIM ☐ NÃO
Impedimentos	☐ NENHUM ☒ Existente: Inconstitucionalidade e ilegalidade, decorrente de contrariedade ao art. 37, II da CF (contrat. temporária), conf. parecer.
Sugestão/ões de Emenda/a	☐ SIM ☒ NÃO (recomenda-se a reformulação do projeto pelo Executivo, ao invés da elaboração de emendas)
OBSERVAÇÕES	Necessidade de adequação do projeto quanto à natureza jurídica da vinculação dos profissionais da ESF, face à natureza permanente das atividades de Atenção Primária à Saúde, que compõem a ESF, sendo cabível a criação de cargos efetivos, para provimento mediante concurso público, conf. art. 37, II da CF. Caso se admitisse a contratação temporária de pessoal para essas funções, o projeto ainda estaria incorreto, por usar o termo “cargos” para indicar funções públicas temporárias. Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pela LRF.