



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.08.001185-1**

**Município:** Cipotânea

**Objeto:** Contratação temporária, no âmbito do Poder Executivo municipal.

**Espécie:** Recomendação (que se expede).

---

**Lei Municipal. Contratação temporária, no âmbito do Poder Executivo. Hipótese fática não excepcional de atividades permanentes a carecer de servidores públicos efetivos. Violação aos pressupostos da contratação temporária. Inconstitucionalidade. Exigência constitucional de lei em sentido estrito. Ônus de se incorrer em inconstitucionalidade por omissão na hipótese da inércia.**

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

## **1 Preâmbulo**

Foi instaurado, por esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, o presente procedimento administrativo, em virtude de representação do ilustre Procurador de Justiça Evandro Manoel Senra Delgado, com o escopo de verificar a eventual inconstitucionalidade da legislação que regula a contratação temporária, no âmbito do PODER EXECUTIVO do município de Cipotânea.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Realizadas as diligências iniciais, foi exarada recomendação para a revogação das Leis n.º 491/2006, 496/2006, 498/2007, 499/2007, 505/2007 e 514/2007, em 26 de maio de 2008.

Diante do não acatamento da recomendação e verificando a existência de outras normas atinentes à matéria, requisitou-se ao Presidente da Câmara Municipal de Cipotânea o encaminhamento das **Leis n.ºs 389/2002, 434/2004, 491/2006, 496/2006, 498/2007, 499/2007, 505/2007, 514/2007, 534/2009, 539/2009, 541/2009, 542/2009, 575/2010, 576/2010, 577/2010, 580/2010, 585/2010, 588/2010, 594/2010, 599/2011, 600/2011, 605/2011, 606/2011, 608/2011, 611/2011, 612/2011, 619/2011, 625/2011, 626/2011, 627/2011, 629,2011, 631/2012, 635/2012, 636,2012, 638,2012, 639/2012, 642/2012, 643/2012, 644/2012, 645/2012.**

Restaram evidenciadas inúmeras inconstitucionalidades nas **Leis n.ºs 389/2002, 434/2004, 491/2006, 494/2006, 496/2006, 498/2007, 499/2007, 505/2007, 514/2007, 537/2009, 539/2009, 541/2009, 542/2009, 575/2010, 576/2010, 577/2010, 580/2010, 584/2010, 585/2010, 588/2010, 592/2010, 599/2011, 600/2011, 606/2011, 608/2011, 611/2011, 612/2011, 619/2011, 623/2011, 627/2011, 629,2011, 631/2012, 635/2012, 638/2012, 639/2012, 642/2012, 643/2012, 644/2012, 645/2012,** sendo novamente expedida recomendação, dessa vez em 04/09/2013.

Requisitadas informações sobre a adesão à recomendação de 04/09/2013, V. Exa., por meio do Ofício N.º GAB/051/2015, noticiou a edição de nova legislação que revoga os dispositivos impugnados, entendendo sanadas as inconstitucionalidades apontadas, e encaminhou cópias das **Leis Complementares**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

municipais n.º 003/2015; n.º 004/2015; n.º 005/2015; n.º 006/2015; n.º 008/2015; e n.º 009/2015.

Observadas, todavia, reiteradas inconstitucionalidades nas Leis Complementares n.º 004/2015; n.º 005/2015; n.º 006/2015 e n.º 008/2015, esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade exarou nova recomendação, em 23 de junho de 2015.

Entendendo cumprida a última Recomendação ministerial, foi encaminhado por V. Exa. o Ofício n.º GAB/154/2015, juntamente com a cópia da Lei Complementar n.º 010, de 24 de setembro de 2015, que revogou os artigos n.ºs 5º, 6º, 7º e 8º, todos da Lei Complementar n.º 004/2015; o artigo 31 da Lei Complementar n.º 005/2015; e os artigos n.ºs 3º, 4º, 5º e 6º, todos da Lei Complementar n.º 008/2015.

Ocorre que, quanto ao **item “e”** da mencionada Recomendação, não houve o encaminhamento da lei geral de contratação temporária, no âmbito da Administração Pública do Município de Cipotânea, com a especificação das hipóteses excepcionais que a compoitem, a temporariedade dos vínculos e o prazo de duração dos respectivos contratos, evitando-se assim a temerária edição de leis casuísticas sobre a matéria, em efervescência legislativa usualmente contrária aos princípios da administração pública.

Diante disso, esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Estado de Minas Gerais, vem expedir nova RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder competente para iniciar o processo legislativo dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2 Fundamentação

- CONTROLE CONCENTRADO. AUSÊNCIA DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO LEGISLATIVA.

Com efeito, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e do art. 22, da Constituição Estadual, há imperativo constitucional para que as hipóteses fáticas, que guardem natureza excepcional e temporária, sejam discriminadas em lei específica, que verse sobre a contratação temporária, emanada do Poder Público do ente contratante, sob pena de caracterizar inconstitucionalidade por omissão.

Cumprе destacar que a ação de inconstitucionalidade por omissão é prevista na Constituição de 1988, em seu artigo 103, § 2º, e na Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 118, § 4º, *in verbis*:

CF/88 – Art. 103 –

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

CEMG/89 - Art. 118 -



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

§ 4º - Reconhecida a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias, sob pena de responsabilidade.

O objetivo pretendido, com a previsão da Ação direta de inconstitucionalidade por omissão, foi conceder plena eficácia às normas constitucionais, que dependessem de complementação infraconstitucional. Assim, tem cabimento a presente ação, quando o Poder Público se abstém de um dever que a Constituição lhe atribuiu.

As hipóteses de ajuizamento de tal ação não decorrem de qualquer espécie de omissão do Poder Público, mas em relação às normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo e de caráter impositivo, em que a Constituição investe o Legislador na obrigação de expedir comandos normativos. Além disso, as normas programáticas vinculadas ao Princípio da Legalidade, por dependerem de atuação normativa ulterior para garantir sua aplicabilidade, são suscetíveis de ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

O inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e o art. 22 da Constituição Estadual estabelecem a exceção pela qual pode haver contratação por prazo determinado, mas, para tanto, exige que haja a previsão expressa em lei, além, é claro, da real existência de “necessidade temporária de excepcional interesse público”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O renomado jurista José Afonso da Silva, em duas importantes obras relativas à hermenêutica constitucional (“Aplicabilidade das Normas Constitucionais” e “Direito Constitucional Positivo”), formulou definição, atualmente clássica entre nós, consistente nas espécies de normas de eficácia imediata, contida e limitada. Enquanto dispositivos com eficácia imediata prescindem de lei regulamentadora, aqueles de eficácia contida e limitada necessitam de diploma superveniente para explicar o seu alcance. Distinguem-se essas duas espécies na medida em que as normas de eficácia contida produzem efeitos desde logo, podendo ser restringidas por regulamentação posterior, ao passo que normas de eficácia limitada não geram efeitos concretos antes da edição de lei regulamentadora.

Não se nega quaisquer efeitos às normas de eficácia limitada pois, mesmo antes do necessário regramento, já têm o condão de emitir certos efeitos, como o de vincular o legislador ordinário - o denominado efeito paralisante.

Quanto às normas previstas no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e no art. 22 da Constituição Estadual, não há dúvida de que se trata de norma de eficácia limitada e de baixa normatividade, ou seja, previsão constitucional que necessita de regulamentação para que possa produzir efeitos, sem a qual permanecerá no ordenamento jurídico, de forma latente, mas sem emanção de efeitos concretos.

É de se observar que, no atual modelo constitucional brasileiro, o concurso público é verdadeiro princípio constitucional, mesmo porque guarda relação direta com os princípios norteadores da Administração Pública, contidos no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

*caput* do art. 37 da Carta Política, quais sejam: os da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, sendo o concurso público regra profundamente delineada no nosso ordenamento jurídico, sua exceção, a contratação temporária sem concurso, deve ser interpretada restritivamente, sob pena de ferir-se de morte todo o sistema cuidadosamente construído pelo constituinte.

Imperioso, concluir, então, que apenas com a superveniência de lei regulamentadora, pode a Administração Pública implementar a contratação temporária sem concurso público, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por omissão.

Alexandre de Moraes explica: “na conduta negativa consiste a inconstitucionalidade. A Constituição determinou que o Poder Público tivesse uma conduta positiva, com a finalidade de garantir a aplicabilidade e eficácia da norma constitucional. O Poder Público omitiu-se, tendo, pois, uma conduta negativa”<sup>1</sup>.

A incompatibilidade entre a conduta positiva exigida pela Constituição e a conduta negativa do Poder Público omissor, configura-se na chamada inconstitucionalidade por omissão.

Dessarte, há o cabimento da presente ação quando a Constituição obriga o Poder Público a emitir um comando normativo e este queda-se inerte.

Neste sentido é o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas. 2000, p.631.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inercia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios<sup>2</sup>. (Grifamos).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 54 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. MODELO FEDERAL. ARTIGOS 73, § 2º, INCISOS I E II, E 75 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VAGA DESTINADA AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AOS AUDITORES. INEXISTÊNCIA DE LEI QUE IMPLEMENTA AS CARREIRAS. INÉRCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA QUANTO À CRIAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL E DOS AUDITORES. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. 1. A nomeação livre dos membros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios pelo Governador dar-se-á nos termos do art. 75 da Constituição do Brasil, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do Ministério Público e aos auditores. Precedentes. 2. O preceito veiculado pelo artigo 73 da Constituição do Brasil aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Imposição do modelo federal nos termos do artigo 75. 3. A inércia da Assembléia Legislativa cearense relativamente à criação de cargos e carreiras do Ministério Público Especial e de Auditores que devam atuar junto ao Tribunal de Contas estadual consubstancia omissão inconstitucional. 4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada procedente<sup>3</sup>. (Grifamos)

Portanto, configura omissão constitucional do poder competente por não regulamentar, por meio de lei específica, a contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e do art. 22, da Constituição Estadual.

---

<sup>2</sup> BRASIL - STF - ADI N. 3.682/MT - RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

<sup>3</sup> BRASIL. STF. ADI 3276 / CE - RELATOR: MIN. EROS GRAU



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

### 3 Conclusão

Ante o exposto, considerando a mora legislativa, visto não haver lei que especifique as hipóteses de contratação temporária, no âmbito do Poder Executivo local;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos e condições abaixo fixados:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

- adotar as medidas tendentes à **edição de lei geral** que regulamente a **contratação temporária**, no âmbito da Administração Pública do Município de Cipotânea, especificando-se, **harmoniosamente com a Lei Maior**, as hipóteses fáticas **excepcionais** em que poderá se dar o vínculo provisório, estabelecendo-se a **temporariedade** e os **prazos determinados** máximos de vigência, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal <sup>4</sup> e do art. 22, da Constituição do Estado de Minas Gerais <sup>5</sup>.

Em obediência ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** acerca da recomendação, que

---

<sup>4</sup> CF/88: Art. 37. [...] IX - **a lei estabelecerá** os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (grifo nosso)

<sup>5</sup> CEMG/89: Art. 22 - **A lei estabelecerá** os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2016.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE