



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

**Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.16.003510-1**

**Representante:** Promotora de Justiça Done Julianna Pálinkás

**Representado:** Município de Itanhandu

**Objeto:** Lei n.º 938/2016

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

---

**Lei municipal que disciplina a contratação temporária por excepcional interesse público. Hipóteses fáticas não excepcionais de atividades permanentes a carecerem de servidores públicos efetivos. Violação aos pressupostos da contratação temporária. Inconstitucionalidade.**

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

## **1 Preâmbulo.**

A ilustre Promotora de Justiça Done Julianna Pálinkás, no uso de suas atribuições, apresentou representação, em face da Lei n.º 489/2003, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 728/2011, ambas do município de Itanhandu, que versam sobre a contratação temporária por excepcional interesse público, visando ao exame de eventual inconstitucionalidade do art. 4º, incisos I e II.

Constatadas inconstitucionalidades na legislação apontada, esta Coordenadoria do Controle de Constitucionalidade expediu recomendação, em 07 de junho de 2016, para que fossem adotadas medidas tendentes à revogação e à adequação do texto da Lei n.º 489/2003, com a redação dada pela Lei n.º 728/2011.



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

Em resposta, quanto ao cumprimento ou não da mencionada Recomendação, V. Exa., por meio do Ofício n.º 275/2016 – GAB, informou a aprovação da **Lei n.º 928, de 24 de maio de 2016**, que, revogando a Lei n.º 489/2003, com a alteração dada pela Lei n.º 728/2011, passou a ser a norma vigente que trata da contratação temporária, no âmbito da Administração Pública do Município de Itanhandu.

Não obstante, contatadas novas inconstitucionalidades no diploma em questão, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir derradeira RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2 Fundamentação.

### 2.1. TEXTOS LEGAIS QUESTIONADOS.

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

**LEI N.º 938/2016.**

*Estabelece regime especial para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso VI, do art. 78, da Lei Orgânica Municipal e do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências.*

[...]



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

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público, especialmente para fins desta lei:

[...];

VI - admissão de profissional técnico para desenvolver atividades no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos ou convênios;

VII - admissão de profissional técnico necessário à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para órgãos existentes ou as decorrentes de expansão dos serviços municipais ou aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74, da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990<sup>1</sup>.

VIII - admissão de profissional comprovadamente habilitado para o desempenho de funções relativas a programas especiais próprios ou mantidos com os governos Federal ou Estadual, observados os respectivos termos e condições;

IX - admissão de profissional para suprir a falta de servidor efetivo, nas hipóteses de afastamento ou licença de concessão obrigatória, que não possa ser substituído por outro do quadro sem prejuízo do serviço público;

[...].

§ 4º - A contratação de professor substituto a que se refere o inciso IV do caput poderá ocorrer para suprir a falta de docente de carreira, que não possa ser substituído por outro do quadro sem prejuízo do serviço público, em razão de:

[...].

§ 7º - As contratações a que se refere a alínea "a" do inciso VI serão feitas exclusivamente por projeto, vedado o aproveitamento dos contratados em qualquer área de administração pública.

[...].

Art. 4º - As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:

III - três anos, nos casos dos incisos VI, VII e VIII do art. 2º, caput.

IV - quatro anos, nos casos dos incisos V do art. 2º, caput.

Parágrafo único - É admitida a prorrogação dos contratos:

I - nos casos dos incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei, pelo prazo necessário à superação da situação de calamidade pública ou das situações de emergência em saúde pública, desde que não exceda a 2 (dois) anos.

[...].

II (*sic*) - no caso do inciso III do caput do art. 2º, desde que o prazo não exceda 3 (três) anos;

---

<sup>1</sup> LEI FEDERAL Nº 8.112/1990 - Art. 74. Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.



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

III (sic) – nos casos dos incisos V, VI e VIII do caput do art. 2º desta Lei, desde que o prazo total não exceda a 4 (quatro) anos;

IV (sic) – no caso do inciso VII do caput do art. 2º desta Lei desde que o prazo total não exceda a 5 (cinco) anos;

2.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO PARA  
ADMISSÃO DE SERVIDORES E SOBRE AS EXCEÇÕES ADMITIDAS.

O artigo 37, da Constituição da República, prevê, no seu inciso II, a regra geral para acesso ao serviço público, ou seja, a necessidade de concurso público, e, em seu inciso IX, traz a exceção a tal exigência – quando se tratar de contratação por tempo determinado, e em caráter de excepcionalidade e urgência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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;

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

A Constituição do Estado, nos artigos 21, § 1º, e 22, *caput*, consigna as mesmas regras e exceções contidas na Constituição da República:



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

Art. 21. Os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

§ 1º- A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 22. A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

É necessário acentuar que tais comandos constitucionais não conferem ao legislador ordinário ampla liberdade para incluir em lei os casos que entende suscetíveis de contratação temporária. Eis a oportuna observação de Hely Lopes Meirelles, *verbis*:

Obviamente, essas leis deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Dessa forma, só podem prever casos que efetivamente justifiquem a contratação. Esta, à evidência, somente poderá ser feita sem processo seletivo quando o interesse público assim permitir.<sup>2</sup>

Outros não são os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo:

A Constituição prevê que a lei (entende-se: federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso) estabelecerá os casos de contratação para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX). Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 364/365.



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

de concursos). A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, “necessidade temporária”), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse comum que se tem de acobertar.<sup>3</sup>

Ademais, nossa Suprema Corte já manifestou o seguinte entendimento:

O provimento de cargos públicos tem sua disciplina traçada, com vigor vinculante, pelo constituinte originário, não havendo que se falar, nesse âmbito, em autonomia organizacional dos entes federados.<sup>4</sup>

Ressalte-se que as hipóteses genéricas e abrangentes contidas nas normas que tratem da contratação temporária burlam a exigência constitucional do concurso para acesso ao serviço público, porque não atendidos os pressupostos necessários para a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público.

Nesse sentido o e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - PREVISÃO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS - INEXISTÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE -

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>4</sup> STF, RTJ 154/45.



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

SERVIÇO PÚBLICO DE CARÁTER PERMANENTE - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - DISPOSITIVO LEGAL GENÉRICO - INCONSTITUCIONALIDADE - PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO DE CONTRATO TEMPORÁRIO - POSSIBILIDADE - INTERPRETAÇÃO DA LEI EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. - A previsão constitucional de contratação temporária não se aplica a cargos de carreira, permanentes, do serviço público. - São inconstitucionais dispositivos legais que preveem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência a autorizar a referida contratação. - Não é inconstitucional norma que prevê a possibilidade de prorrogação por seis meses de contrato de trabalho temporário se ressaltar evidente, de sua leitura, que essa prorrogação somente se pode dar por uma única vez, o que torna legítima a previsão e a coloca em sintonia com os princípios constitucionais pertinentes.<sup>5</sup>

2.3. LEIS MUNICIPAIS QUE AUTORIZAM CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA HIPÓTESES EM QUE NÃO HÁ DETERMINABILIDADE TEMPORAL, TEMPORARIEDADE OU EXCEPCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. ADEQUAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

As contratações temporárias (art. 22, *caput*, da CE/89) devem atender a três pressupostos intrínsecos<sup>6</sup>: a *determinabilidade temporal*, a *temporariedade* e a *excepcionalidade*.

A *determinabilidade temporal* condiciona a vigência do contrato temporário a prazo certo e determinado, diferentemente do que ocorre com as regras comuns, estatutária ou celetista, que preveem relação jurídica funcional por prazo indeterminado.

---

<sup>5</sup> BRASIL. TJMG. Processo n.º 1.0000.09.492206-9/000 – Rel. Des. JOSÉ ANTONINO BAÍIA BORGES – Jul. em 11/05/2011. Pub. em 29/07/2011.

<sup>6</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor público na atualidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 30.



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

José dos Santos Carvalho Filho assim conceitua a determinabilidade temporal:

O regime especial deve atender a três pressupostos inafastáveis. O primeiro deles é a determinabilidade temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista, em que a regra consiste na indeterminação do prazo da relação de trabalho. Constitui, porém evidente simulação a celebração de contratos de locação de serviços como instrumento para recrutar servidores, ainda que seja do interesse de empresas públicas e sociedade de economia mista.<sup>7</sup> (grifo nosso)

O pressuposto da *temporiedade* é substancialmente diferente; guarda relação com a natureza temporária da necessidade que gerou a formação do vínculo.

O que permite a contratação temporária, de acordo com o segundo pressuposto, é a necessidade efêmera do vínculo especial, independentemente da eventual natureza permanente da função pública.

A fraude constitucional aparece, contudo, se a função é de exigibilidade permanente e a contratação não se dá por excepcional necessidade temporária, concretamente motivada e devidamente amparada em lei.

É o que conclui Cármen Lúcia Antunes Rocha, em consonância com o posicionamento do Desembargador Araken de Assis, *verbis*:

---

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006. p. 500.





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

A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar 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 desempenhá-las é temporária. Esse é o caso, por exemplo, de função de magistério ou de enfermeiro ou de médico a prestar o serviço em posto de saúde [...] Até o advento do concurso público [...] <sup>8</sup>

A contratação temporária de pessoal, prevista no art. 37, IX, da CR/88 e no art. 22 da Constituição Estadual, portanto, há de se fundar em necessidade eventual.

Ao discorrer sobre o segundo pressuposto constitucional da contratação temporária, José dos Santos Carvalho Filho afirma:

Depois, temos o pressuposto da temporiedade da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação, e a admissão será inteiramente inválida. Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto, tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes, em flagrante tentativa de fraudar a regra constitucional. Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento mobilizador se não o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 242.

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris. 2006. p. 500.



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

Diógenes Gasparini, ao discorrer sobre os requisitos a serem observados para a contratação temporária, destaca:

Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade; a que não é permanente; aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma, a que é passageira. [...] Basta a transitoriedade da situação e o excepcional interesse público. Mas, ainda, não é tudo. Tem-se de demonstrar a impossibilidade do atendimento com os recursos humanos de que dispõe a Administração Pública ou, conforme ensina Celso Antonio Bandeira de Mello (*Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*, 2. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 82), “cumpre que tal contratação seja indispensável; vale dizer, indubitavelmente não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes”.<sup>10</sup>

Finalmente, o pressuposto da *excepcionalidade* da contratação temporária é uma situação fática atípica, nas hipóteses previstas em lei, caso em que se admite o regime especial.

Nessa linha, é de se destacar que em sede de contratação temporária, o que se deve normatizar não é a função (em si) a ser exercida, mas, ao revés, as hipóteses fáticas excepcionais em que as contratações dessas determinadas funções são admitidas. É viciada, portanto, a lei que traz hipótese genérica, vaga ou a simples permissão da contratação da função A ou B, por ofender o pressuposto da excepcionalidade.

---

<sup>10</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.



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

**A mera descrição de uma função, dissociada de uma situação excepcional descrita na norma**, representa mácula ao texto constitucional e viabiliza a ação estatal de contratar casuísticas funções, prescindindo-se, convenientemente, da justificativa da necessidade fática excepcional concreta, burlando-se, por via obliqua, também, o princípio setorial motivação administrativa, prevista no artigo 13, §2º, da Carta Estadual.

Dispõe a referida norma constitucional o seguinte:

Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

[...]

§ 2º. O agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade.

Nossa Suprema Corte, noutro giro, já firmou entendimento sobre os requisitos da referida contratação:

A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão, em lei, dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. II. Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.229-6/ES. Pleno. DJU 25.06.2004.



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

E mais:

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.<sup>12</sup>

Inconstitucionalidade da previsão da nomeação de auditores e controladores sem aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal.<sup>13</sup>

É essa também a posição do e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, conforme se depreende de recentes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Orgânica Municipal que prevê a designação de professores em caso de persistência de cargos vagos após certame público. Lei que não traz em seu corpo normas claras sobre a contratação temporária. Mera forma de burlar a regra de necessidade de concurso público para provimento de cargos no município. Ato que fere a Constituição Federal, a Constituição do Estado de Minas Gerais e os princípios do Direito Administrativo. Procedência do pedido.<sup>14</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM CARÁTER TEMPORÁRIO. COLIDÊNCIA COM O DISPOSTO NO ART. 21, § 1º, E 22, 'CAPUT', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. 1. A exigência do excepcional interesse público para fins de contratação de pessoal temporário pela Administração, sem a submissão ao concurso público, requer a especificidade constitucionalmente autorizada, com a limitação no tempo, por prazo razoável. 2. Não se admite que a lei municipal possa contemplar a possibilidade de contratações precárias em atividades permanentes ou rotineiras da Administração que, com um planejamento

---

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.987. Pleno. DJ 02.04.2004.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.280. Pleno. DJ 25.06.2004.

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.06445849-0/000. Corte Superior. Rel. Des. Sérgio Resende, j. 07.04.2008. DJ 07.05.2008.



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

adequado, podem ser exercidas satisfatoriamente, sem a admissão de servidores temporários. 3. Julga-se procedente a representação.<sup>15</sup>

Vale lembrar ainda:

Se a necessidade de contratar da Administração não é temporária, nem resulta de circunstâncias especiais, mas é permanente e resulta da necessidade rotineira do serviço, o que é evidenciado pelas sucessivas prorrogações de contratações que deveriam ser temporárias, é inafastável a exigência constitucional de concurso público. Desrespeitada a exigência, deve ser cominada a nulidade prevista no art. 37, §2º, da Constituição.<sup>16</sup>

Lado outro, como consequência imediata do vício legislativo consistente na simples descrição da função pública, a ausência de normatização da excepcionalidade ou da temporariedade dos vínculos, de natureza permanente, expõe um segundo aspecto da inconstitucionalidade material.

A título de ilustração, vale transcrever trecho do voto proferido pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Maurício Corrêa, quando do julgamento da ADI 890/DF:

“(…) a cláusula constitucional autorizadora destina-se exclusivamente – e aqui a interpretação restritiva se impõe – aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. **Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa.**” [destaque e grifo nosso]

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.06.443965-6/000. Corte Superior. Rel. Des. Célio César Paduani, j. 23.01.2008. DJ 11.04.2008.

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Cível n.º 1.0000.263.180-4/00. 5ª C. Cível. Rel. Des. Maria Elza, j. 16.05.2002.



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

2.4. PROGRAMAS DE GOVERNO DE CARÁTER PERMANENTE. INDETERMINABILIDADE TEMPORAL. NOVA ESTRATÉGIA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EFETIVADA COM O ESCOPO DE SER MANTIDA PELAS ADMINISTRAÇÕES SUBSEQUENTES, PARA DAR CONCRETUDE ÀS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA. IMPROPRIEDADE DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA LASTREADA EXCLUSIVAMENTE NO FATO DE HAVER UM CONVÊNIO CELEBRADO.

Imperioso consignar, ainda, que os programas de atendimento à população na área da saúde e educação, a exemplo do PSF, PAIF e outros, não possuem caráter temporário nem excepcional, uma vez que, além de sempre necessários, vêm sendo implementados por via de convênios entre os entes federados, com prazos indeterminados e têm, portanto, **caráter permanente**.

Caindo por terra o caráter de *transitoriedade* dado aos programas governamentais voltados para a educação e a saúde da população e assemelhados, representativos de nova estratégia pública de gestão, mostra-se clara a necessidade de concurso público, **excetuando-se os cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, que devem ser contratados de acordo com o previsto no art. 198, §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição da República.**

**Não é porque existe um programa, consórcio ou convênio, dessa forma, que, por si só, é justificada a possibilidade da celebração de um contrato temporário.**



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

A propósito, em recente decisão o Tribunal de Justiça mineiro deixou consignado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINAR. EMENDA INDEVIDA À INICIAL. NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA. MÉRITO. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. PROFISSIONAIS CONTRATADOS PARA O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. ATIVIDADES ROTINEIRAS DO INTERESSE DA MUNICIPALIDADE. NECESSIDADE PERMANENTE DA ADMINISTRAÇÃO. DESCARACTERIZAÇÃO DA NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. LEI ESPECÍFICA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. A sentença deve refletir a realidade fática existente no momento em que é proferida. Portanto, se houve aprovação de lei no curso da lide que influa em seu julgamento, deve ser aplicada a regra do artigo 462 do CPC. A possibilidade de contratação temporária não é regra, mas sim, exceção, devendo ser desta forma interpretada pelos Legisladores Municipais sob pena de incorrer em ofensa ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. Demonstrado que lei municipal, que regulamenta a contratação temporária, prevista no artigo 37, IX da Constituição Federal, a tem como regra e não atende ao excepcional interesse público ou ao requisito da temporariedade, impõe-se a declaração incidental de sua inconstitucionalidade, uma vez que as leis municipais devem observar os princípios estabelecidos na própria Constituição, e também na Constituição do Estado a que pertencer.<sup>17</sup>

Colhe-se ainda do voto do eminente Relator:

[...]

Conforme prevê o artigo 29 da Constituição Federal, as leis municipais, seja a lei orgânica ou leis ordinárias, devem observar os

---

<sup>17</sup> Minas Gerais. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0317.07.077474-8/002. Comarca de Itabira. Rel. Des. Armando Freire. j. 09.12.2008 DJ 30jan2009.



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

princípios estabelecidos na própria Constituição, também na Constituição do Estado a que pertencer e, dentre os princípios que deve conter, estão os descritos no art. 37 da Carta Magna.

[...]

Bem de se ver que tais contratações visavam o preenchimento de cargos e funções relativas a atividades rotineiras do interesse da municipalidade e de necessidade permanente da Administração que, por isso mesmo, deveriam ser providos por servidores efetivos concursados.

[...]

Cumpre ressaltar que a determinação para a realização do concurso público não vincula os profissionais à forma de atendimento do PSF. Os servidores aprovados poderão desempenhar suas funções em quaisquer outras estratégias ou programas futuramente adotados pelo Município para o atendimento da saúde básica, que hoje é realizado através do Programa Saúde da Família.

Ademais, a matéria aqui aventada já foi sede de recente debate em nossa Suprema Corte, tendo o Ministro Ricardo Lewandowski manifestado em seu voto, no bojo do julgamento da Reclamação n.º 4464, o seguinte:

O que diz o Ministério Público na inicial? Na inicial ele faz alusão ao inquérito civil público e diz exatamente isto: (...) o PSF é, na verdade, uma Política de Governo que dura há mais de 10 (dez) anos, não havendo que se falar em admissão temporária, até porque a saúde é um direito permanente de todos e obrigação do Estado (...)” Então ele exige que essas admissões se façam em caráter permanente, e, penso eu, segundo o regime estatutário.<sup>18</sup>

Assim, os programas governamentais, sem prazo determinado, demandam certame público, em decorrência do caráter permanente, invariavelmente

---

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recl. n.º 4464. Rel. Carlos Britto. j. 20 maio 2009. DJ 20/08/2009.





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

ligado a atividades cuja oferta à população não pode ser interrompida, por força da natureza essencial.

2.5. PRAZO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. O PRESSUPOSTO DA DETERMINABILIDADE TEMPORAL E A SUA RAZOABILIDADE.

Faz-se necessária, lado outro, a análise de norma que venha a prever tempo de contratação acima daquele que seria razoável à **atividade** que se pretende realizar, pois do contrário pode resultar brecha para a burla à norma constitucional da realização de concurso público para provimento de cargo ou emprego público, norma essa que, em muitos casos, é deslocada de regra para exceção.

Com efeito, a contratação temporária por excepcional interesse público estará de acordo com a previsão do art. 37 da Constituição da República sempre que atender aos requisitos já expostos, desde que não perdure por prazo maior que o dos casos comuns de contratações por tempo determinado para o exercício de funções públicas. É devido, portanto, coibir a contratação por prazo que seja evidentemente anormal à atividade visada, distanciando-se por completo do *princípio da razoabilidade*.

Sobre tal princípio, expõe Alexandre de Moraes:

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo poder público, no exercício de suas atividades –



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

administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta os critérios racionais e coerentes.<sup>19</sup>

Desta forma, o princípio da razoabilidade, enquanto vetor interpretativo, deverá pautar a atuação discricionária do Poder Público, garantindo-lhe a constitucionalidade de suas condutas, bem como assegurar a coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas.

Portanto, no caso em análise, não se pode compreender que as contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público possam ter prazo indeterminado, caso a situação de excepcionalidade, por exemplo, postergue indefinidamente, pois que, perdurando, toma o caráter permanente, ou se admitir que durarem até a realização de concurso público para o preenchimento das vagas dos cargos efetivos.

Afinal, como já decidiu o TJSP, em ação em que se questionava a contratação temporária de servidores da área de saúde:

[...] embora na área de saúde pública, não se pode ter como de necessidade temporária, de excepcional interesse público, uma situação que perdure por dois (2) anos.

Nessa área, calamidades, epidemias, endemias e outros surtos é que podem autorizar contratos para desempenho de funções ou atividades de profissionais da Saúde.

Fora dessas hipóteses, o caminho legal e constitucional está na realização de concurso público, permitindo o acesso de todos aos cargos públicos.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 369.

<sup>20</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 100.395-0/0. Rel. Des. Gildo dos Santos. j. 18.02.2004.



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

E, ainda, esse eg. Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - PREVISÃO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS - INEXISTÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE - SERVIÇO PÚBLICO DE CARÁTER PERMANENTE - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - DISPOSITIVO LEGAL GENÉRICO - INCONSTITUCIONALIDADE - PREVISÃO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR ATÉ QUATRO ANOS - NÃO CABIMENTO. A previsão constitucional de CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA não se aplica a cargos de carreira, permanentes, do serviço público. São inconstitucionais dispositivos legais que preveem hipóteses abrangentes e genéricas de CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência a autorizar a referida CONTRATAÇÃO. - É inconstitucional norma legal que prevê a CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA por até quatro anos, por ir de encontro ao pressuposto de temporariedade. [AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.09.500189-7/000 - COMARCA DE PORTEIRINHA - REQUERENTE(S): PROCURADOR GERAL JUSTIÇA ESTADO MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUNICIPAL PORTEIRINHA, CAMARA MUNICIPAL PORTEIRINHA - RELATOR: EXMO. SR. DES. JOSÉ ANTONINO BAÍA BORGES] (grifo nosso)

Frise-se, por fim, que o Administrador Público deve agir com proporcionalidade e justiça entre o ônus que impõe ao erário e, conseqüentemente, à própria população, e os benefícios gerados à coletividade.

2.6. DECISÃO PARADIGMÁTICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 658026/MG. PLENÁRIO, 09.04.2014. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO PROVIDO.



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

Não se pode deslembrar, lado outro, a recente decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal que reformou acórdão do TJMG, por entender que existia interpretação dissonante dos pressupostos constitucionais da contratação temporária, *in verbis*:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, **deu provimento ao recurso para julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 192, da Lei nº 509/1999, do Município de Bertópolis/MG**, vencido o Ministro Roberto Barroso, que dava parcial provimento para dar interpretação conforme. Por maioria, o Tribunal, nos termos do voto do Relator, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos já firmados até a data deste julgamento, não podendo os referidos contratos excederem a 12 (doze) meses de duração, vencido o Ministro Marco Aurélio que não modulava a decisão. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Falou pelo Ministério Público Federal o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. **Plenário, 09.04.2014. (RE 658026/MG).**

Na mesma ocasião, houve provimentos, pela Suprema Corte, do RE 556311/MG (Município de Estrela do Sul/MG)<sup>21</sup> e do RE 527109/MG (Município de Congonhal/MG)<sup>22</sup>, materializados todos em 09/04/2014.

<sup>21</sup> “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PESSOAL – CONTRATAÇÃO. A arrematação de prestadores de serviços pela administração pública há de decorrer, em termos de regra, de concurso público, sendo exceção a contratação direta para atender a necessidade temporária e a singularidades, devendo a lei fixar o período necessário.” RE 556311 / MG. rel. Min. Marco Aurélio.

<sup>22</sup> “Tendo em conta o que decidido nos autos do RE 658.026/MG (v. em Repercussão Geral), o Plenário proveu recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da LC 1.120/2003, do Município de Congonhal/MG. Os dispositivos tratam da contratação temporária, sem concurso público, de servidores municipais em diversas áreas de atuação. O Colegiado, ainda, por decisão majoritária, modulou os efeitos da decisão no tocante ao art. 2º, I, III e VIII, do aludido diploma (“Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a contratação de: I - médicos, dentistas, enfermeiros, técnicos em enfermagem, bioquímico, técnicos em RX, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, para atendimento no serviço de saúde; ... III - professores, para lecionar nas escolas municipais; ... VIII - técnicos para atender as necessidades do Plano Diretor de Erradicação do ‘Aedes Aegypti’ do Brasil - PEAs, elaborado pelo Governo Federal e Secretaria Municipal de Saúde”), para preservar os contratos firmados até a data do julgamento, os quais não poderiam ter duração superior a doze meses. O Tribunal destacou a importância dos cargos referidos, que integrariam a saúde e a educação públicas na municipalidade. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que não modulava os efeitos da decisão.” Informativo STF nº 742, de 20/4/2014. RE 527109/MG, rel. Min. Cármen Lúcia, 9.4.2014. (RE-527109).



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

Incontornável, pois, os vícios de inconstitucionalidade contido nos dispositivos apontados no **item 2.1** desta recomendação.

### 3. Conclusão.

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do 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, 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;

**RECOMENDA-SE** ao Excelentíssimo Prefeito Municipal de Itanhandu:

- a) adotar medidas tendentes à **revogação** ou, em interpretação conforme, à **adequação** do inciso VI, do art. 2º, da Lei n.º 938/2016, acrescentando-se, após a palavra "*convênios*", a expressão "*de caráter transitório, cujo prazo máximo de duração não ultrapasse 02 (dois) anos*", em homenagem aos **pressupostos da temporariedade e da determinabilidade temporal**;



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

- b) adotar medidas tendentes à **revogação** ou, em interpretação conforme, à **adequação** do inciso VII, da Lei n.º 938/2016, acrescentando-se, após a expressão “1990”, a expressão “*desde que sejam demandas transitórias, cujos prazos de duração não ultrapassem 1 (um) ano*”, em homenagem aos **pressupostos da temporariedade e da determinabilidade temporal**;
- c) adotar medidas tendentes à **revogação** ou, em interpretação conforme, à **adequação** do inciso VIII, do art. 2º, da Lei n.º 938/2016, acrescentando-se, após a palavra “condições”, a expressão “*cujos prazos de duração dos programas especiais ou dos programas de governo Federal ou Estadual não ultrapassem 2 (dois) anos*”, em homenagem aos **pressupostos da determinabilidade temporal, da excepcionalidade e da temporariedade**;
- d) adotar medidas tendentes à **revogação** ou, em interpretação conforme, à **adequação** do inciso IX, do art. 2º, da Lei n.º 938/2016, acrescentando-se, após a palavra “público”, a expressão “*desde que seja realizado concurso público para o provimento do cargo, em seis meses contados da data do evento, caso o afastamento do titular do cargo seja superior a 1 (um) ano*”, em homenagem aos **pressupostos da determinabilidade temporal, da excepcionalidade e da temporariedade**;
- e) adotar medidas tendentes à **revogação** ou à **adequação**, em interpretação conforme, do § 4º, do art. 2º, da Lei n.º 938/2016, acrescentando-se, após a palavra “público”, a expressão “*desde que seja realizado concurso público para o provimento do cargo, em seis meses contados da data do evento, caso o afastamento do titular do cargo seja definitivo ou superior a 1 (um) ano*”, em homenagem aos **pressupostos da**



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

**determinabilidade temporal, da excepcionalidade e da temporariedade;**

- f) adotar, em homenagem ao **princípio da legalidade**, medidas tendentes à **revogação** do § 7º, do art. 2º, da Lei n.º 938/2016, porquanto o inciso VI, ao qual que se refere, não possui alíneas.
- g) adotar medidas tendentes à **adequação** dos incisos III e IV, do Art. 4º, da Lei n.º 938/2016, decotando-se as expressões “três anos” e “quatro anos”, respectivamente, e, nos lugares, acrescentando a expressão “dois anos”, em homenagem aos **pressupostos da temporariedade e da determinabilidade temporal;**
- h) adotar medidas tendentes à **adequação** do caput do parágrafo único, do art. 4º, da Lei n.º 938/2016, acrescentando-se, após a palavra “determinado”, a expressão “por uma única vez, pelo mesmo período, e desde que o prazo total da contratação não ultrapasse 2 (dois) anos”, em homenagem aos **pressupostos da temporariedade e da determinabilidade temporal;**
- i) adotar medidas tendentes à **revogação** dos incisos do parágrafo único, do artigo 4º, da Lei n.º 938/2016, em vista das observações acerca do item “h”, bem como porque a respectiva numeração está em desacordo com a ordem crescente e porque não é razoável o prazo de duração da contratação temporária ser superior a 2 (dois) anos, incluída nele a respectiva prorrogação, em respeito aos **pressupostos da temporariedade e da determinabilidade temporal.**



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

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 (quarenta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 11 de novembro de 2016.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

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