



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

**Procedimento Administrativo n.º: 0024.13.006033-8**

**Representado:** Município de Patos de Minas

**Representantes:** Promotor de Justiça Paulo Cesar de Freitas

**Objeto da Representação:** Lei Complementar n.º 402/2013

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

---

Lei municipal que regula a contratação temporária por excepcional interesse público. Hipóteses fáticas de atividades permanentes a carecerem de servidores públicos efetivos. Violação aos pressupostos da contratação temporária. Inadequação do instituto da contratação temporária para as funções de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias. Emenda Constitucional n.º 51/2006. Inconstitucionalidades detectadas.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

**1. Preâmbulo.**

O Promotor de Justiça Paulo Cesar de Freitas, no uso de suas atribuições junto à 3ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, do Patrimônio Histórico e Cultural, Habitação e Urbanismo de Patos de Minas, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, visando o exame de eventual inconstitucionalidade na **Lei Complementar n.º 402/2013**, do Município de Patos de Minas, que dispõe sobre a contratação temporária.



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

Constatando inconstitucionalidade de dispositivos da lei mencionada, 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 Estado de Minas Gerais, vem, novamente, expedir 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. DO TEXTO LEGAL HOSTILIZADO.

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

**LEI COMPLEMENTAR N.º 402/2013:**

*“Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, do artigo 22 da Constituição do Estado de Minas Gerais e do artigo 38 da Lei Orgânica do Município de Patos de Minas.”*

[...]

Art. 1º -

[...]

Parágrafo único - Para fins da contratação a que se refere o *caput* do art. 1º. Entende-se como de excepcional interesse público a situação transitória que demande urgência na realização ou na manutenção de



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

serviço público essencial ou aquela em que a transitoriedade e a excepcionalidade do evento não justifiquem a criação de quadro efetivo ou não possa ser desempenhado a contento com o quadro remanescente.

Art. 2º - Consideram-se hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins de contratação temporária nos termos desta Lei Complementar:

I - assistência a situações de calamidade pública e de emergência.

II - combate a surtos endêmicos;

III - carência de pessoal em decorrência de afastamento ou licença de servidores ocupantes de cargos efetivos, quando o serviço público não puder ser desempenhado a contento com o quadro remanescente, ficando a duração do contrato administrativo limitada ao período da licença ou do afastamento;

IV - número de servidores efetivos insuficiente para a continuidade dos serviços públicos, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação, ficando a duração dos contratos limitada ao provimento dos cargos mediante concurso público subsequente;

V - carência de pessoal para o desempenho de atividades sazonais ou emergenciais que não justifiquem a criação de quadro efetivo;

VI - contratação para atender convênios, com o fito de executar obras ou prestar serviços durante o seu período de vigência;

VII - não preenchimento das vagas abertas por meio de concurso público.

§ 1º - Para fins do inciso V do *caput* deste artigo, consideram-se serviços públicos essenciais aqueles desenvolvidos nas áreas de saúde, educação, defesa social, vigilância sanitária e meio ambiente.

[...]

Art. 4º - As contratações de que trata esta Lei Complementar serão feitas com a observância dos seguintes prazos máximos:

[...]

III - vinte e quatro meses nos casos do inciso IV do *caput* do art. 2º, nas áreas de saúde e de educação, e do inciso VI do *caput* do art. 2º;

IV - vinte e quatro meses, no caso do inciso V do *caput* do art. 2º, nas áreas de defesa social, vigilância e meio ambiente.

§ 1º - É admitida a prorrogação dos contratos:

I - no caso do inciso III do *caput* do art. 2º, desde que o prazo total não exceda quarenta e oito meses;

[...]

III - no caso do inciso IV do *caput* do art. 2º, desde que o prazo não exceda 48 (quarenta e oito) meses;



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

IV - no caso do inciso VI do caput do art. 2º, desde que o prazo total não exceda 48 (quarenta e oito) meses.

§ 2º - No caso do inciso IV do art. 2º, serão adotadas, após a contratação, as providências necessárias à realização do concurso público para provimento dos cargos.

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. Se não, vejamos:

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;



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

A Constituição do Estado, nos artigos 21, § 1º, e 22, *caput*, consigna a mesma regra e exceção contidas na Constituição da República:

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>1</sup>

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

---

<sup>1</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

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 desgarem 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 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>2</sup>

Quanto à obrigatoriedade do concurso público, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n.º 685, do seguinte teor:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.<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

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>3</sup> *Apud* BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1401p. p.388.



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

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 - 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>

---

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



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

2.3. LEIS MUNICIPAIS QUE AUTORIZAM CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA HIPÓTESES EM QUE NÃO HÁ A PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DA DETERMINABILIDADE TEMPORAL, EXCEPCIONALIDADE OU TEMPORARIEDADE. CONVÊNIOS. PRAZO DE DURAÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 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.

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

---

<sup>5</sup> BRASIL. TJMG. Processo n.º 1.0000.09.492206-9/000 – Rel. Des. JOSÉ ANTONINO BAÍA 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

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*:

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

---

<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

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 indistintável 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>

O pressuposto da *excepcionalidade* da contratação temporária consiste numa situação atípica, nas hipóteses previstas em lei, caso em que se admite o regime especial.

---

<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>

Nossa Suprema Corte 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>

E mais:

---

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

<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

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:

EMENTA: 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>

EMENTA: 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>

Destaque-se, ainda, que a contratação temporária por excepcional interesse público estará de acordo com a previsão do art. 37 da Constituição da República e do art. 22 da Constituição Estadual 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 (ou indefinido) 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 –

---

<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

administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta os critérios racionais e coerentes.<sup>17</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, não se pode compreender que uma contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público dê-se de forma indeterminada no tempo, tolerando-se prorrogações indefinidamente.

A respeito, já se pronunciou o Excelso Tribunal Federal:

Conforme se verifica do art. 3º, as contratações poderão ser de 6 (seis) ou até de 24 (vinte e quatro) meses, conforme o caso. O parágrafo único prevê a possibilidade de prorrogação por igual período, sem, no entanto, limitar a uma única extensão de prazo.<sup>18</sup>

E arremata:

[...] Ora, um prazo de 48 meses é absolutamente incompatível com o caráter da necessidade excepcional, a necessidade temporária – linguagem da Constituição – de excepcional interesse público.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2004. p. 369.

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 890-1. Pleno. Rel. Min. Maurício Corrêa. J 06.02.2004.

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 890-1. Pleno. Min. Carlos Ayres Britto. J 06.02.2004.



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

Evidencie-se, ainda, que a contratação de profissional de notória especialização para a prestação de serviços técnicos deve se dar nos moldes da Lei federal n.º 8.666/93, por se tratar de hipótese de licitação e não de contratação temporária.

**2.4. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE A ENDEMIAS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AOS §§ 4º, 5º E 6º DO ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NECESSIDADE DA EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA.**

Por seu turno, oportuno registrar, que a EC n.º 51/2006<sup>20</sup>, incluiu os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal e, em seu artigo 2º, estabeleceu a contratação direta, pelos Estados e Municípios, dos agentes comunitários de saúde e

---

<sup>20</sup> EC n.º 51/2006: Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º e 6º:

"Art. 198 -

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício."

Art 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único - Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação.



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

dos agentes de combate a endemias, destacando-a da contratação temporária, prevista no inciso IX do art. 37 da Carta Maior.

Assim, então, os §§ 4º, 5º e 6º do artigo 198 da Constituição da República, estabelecem:

Art. 198 -

[...]

§ 4º - Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.

Verifica-se, nos termos dos dispositivos constitucionais acima apontados, que a contratação de agentes comunitários e de agentes de combate a endemias deve ser regulada por lei. No caso, foi editada, pela União, a Lei federal n.º 11.350/2006, que regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição Federal, dispondo sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da EC n.º 51/2006 e dando outras providências.





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

Então, a contratação dos agentes comunitários e de combate a endemias não pode estar fundada no inciso IX do art. 37 da Constituição da República, porquanto gera vínculo com a Administração Pública de caráter permanente, a teor dos §§ 4º, 5º e 6º do art. 198.

Ora, nos exatos termos do artigo 16 da Lei nº 11.350/2006, **é vedada a contratação temporária** e terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de surtos endêmicos, na forma da lei aplicável. Por óbvio, então, que o art. 198, §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição Federal, e a Lei Federal nº 11.350/2006 não estão tratando de contrato temporário, na forma do art. 37, inciso IX, da CF/88, mas sim, repita-se, de contratação permanente.

Dos termos do § 4º do art. 198 da CF/88, bem como do art. 2º da Emenda Constitucional 51/2006, constata-se, claramente, a expressa previsão constitucional de que a contratação dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, pelos Estados e Municípios, dever ser realizada diretamente, por meio de processo seletivo público.

Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate as Endemias são, portanto, agentes públicos, contratados diretamente pelo Poder Público, mediante processo seletivo.

Logo, todos aqueles que, após a promulgação da EC 51/2006 e a edição da Lei nº 11.350/2006, prestam serviços na qualidade de agentes comunitários ou de endemias, sem terem se submetido ao processo seletivo, estão em situação



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

irregular e devem ser desligados. E frise-se: em situação irregular justamente por causa das contratações temporárias.

Em caráter excepcional, para se **evitar a paralisação dos serviços** públicos, o artigo 17 da Lei nº 11.350/2006 estabeleceu a possibilidade de se manter os trabalhadores, que não prestaram processo seletivo anterior, no exercício das atividades, até que seja concluída a realização de processo seletivo pelo ente federativo. Mas isso não os classificou ou enquadrou, nesse hiato, como trabalhadores temporários, evidentemente. Buscou-se preservar, apenas, o princípio da continuidade do serviço público.

Inclusive, ainda cabe ressaltar que, mesmo antes da Emenda Constitucional nº 51/2006, a contratação temporária nunca teve o condão de viabilizar o ingresso de pessoal na máquina administrativa para o exercício de atividades ordinárias e permanentes da Administração Pública, onde se mostravam ausentes os requisitos da temporariedade e da excepcionalidade, sendo então necessário distinguir o combate a endemias, de caráter permanente, da atuação da Administração Pública para enfrentar surtos endêmicos de natureza excepcional e imprevisível.

É de se ressaltar, ainda, que a Dengue, no Brasil, é uma endemia e não mais um surto endêmico, o que poderia justificar a contratação temporária, fundada no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal. Diante desta constatação, é imperioso que se faça a contratação dos servidores mediante concurso público e/ou por meio de lei específica, fundada no art. 198 da Constituição Federal.



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

Imperioso destacar, também, que o art. 198, §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição Federal, deve ser regulamentado pelo ente público, sob o ônus de incorrer em inconstitucionalidade por omissão.

### 3. Conclusão.

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, ante o exposto e considerando a inconstitucionalidade nos dispositivos legais impugnados.

Considerando, outrossim, 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, 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.



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

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 do Município de Patos de Minas:

- a) a adoção das medidas tendentes à **revogação** do parágrafo único, do art. 1º, da Lei Complementar n.º 402/2013;
- b) a adoção das medidas tendentes à **adequação**, em interpretação conforme à Constituição, da redação do inciso I, do art. 2º, da Lei Complementar n.º 402/2013, decotando-se a expressão “*e de emergência*”, dada a sua generalidade;
- c) a adoção das medidas tendentes à **adequação**, em interpretação conforme à Constituição, da redação do inciso II, do art. 2º, da Lei Complementar n.º 402/2013, decotando-se a expressão “*endêmicos*” e, em seu lugar, acrescentando-se a expressão “*epidêmicos*”, visto que os agentes de combate a endemias devem ser contratados nos termos de lei específica a ser editada pelo Município de Patos de Minas, nos termos dos §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal;
- d) a adoção das medidas tendentes à **adequação**, em interpretação conforme à Constituição, a redação



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

- do inciso III, do art. 2º, da Lei Complementar n.º 402/2013, decotando-se a expressão “quando o serviço público não puder ser desempenhado a contento com o quadro remanescente, ficando a duração do contrato administrativo limitada ao período da licença ou do afastamento” e acrescentando-se a expressão “caso não seja possível a substituição do titular do cargo por outro servidor do quadro, sem prejuízo do serviço público, e desde que seja feito novo concurso público em 06 (seis) meses a contar da data do evento”;
- e) a adoção das medidas tendentes à **adequação**, em interpretação conforme à Constituição, da redação do inciso VI, do art. 2º, da Lei Complementar n.º 402/2013, decotando-se a expressão “com o fito de executar obras ou prestar serviços durante o seu período de vigência” e acrescentando-se, em seu lugar, a expressão “de caráter transitório, cujo prazo máximo de duração não ultrapasse 24 meses”;
- f) a adoção das medidas tendentes à **revogação** dos incisos IV, V, VII e do § 1º, do art. 2º, da Lei Complementar n.º 402/2013, por não configurarem hipóteses fáticas específicas e excepcionais de contratação temporária;
- g) a adoção das medidas tendentes à **adequação**, em interpretação conforme à Constituição, da redação



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

- do inciso III, do art. 4º, da Lei Complementar n.º 402/2013, decotando-se a expressão “*vinte e quatro meses*” e, em seu lugar, acrescentando-se a expressão “*12 (doze) meses*”, bem como decotando-se a expressão “*do inciso IV do caput do art. 2º*”;
- h) a adoção das medidas tendentes à **revogação** do inciso IV, do art. 4º, da Lei Complementar n.º 402/2013, visto que o inciso V do art. 2º ao qual se refere também está viciado;
- i) a adoção das medidas tendentes à **adequação**, em interpretação conforme à Constituição, da redação do do § 1º, do art. 4º, da Lei Complementar n.º 402/2013, acrescentado-se a expressão “*por uma única vez, por igual período e desde que o prazo máximo de duração não ultrapasse 24 meses*”;
- j) a adoção das medidas tendentes à **revogação** dos incisos I, II, III e IV, do § 1º e o § 2º, ambos do art. 4º, da Lei Complementar n.º 402/2013.

Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de trinta dias, a contar do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.



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

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) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações, por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação, juntamente com a remessa da certidão de vigência da lei ora fustigada.

Belo Horizonte, 4 de setembro de 2013.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

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