



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

**Procedimento Administrativo** n.º MPMG-0024.13.003733-6  
**Representado:** Município de João Pinheiro  
**Representante:** Lucas Silva e Greco  
**Objeto:** Lei Complementar municipal n.º 037/2010  
**Espécie:** Recomendação (que se expede)

---

Lei Complementar municipal.  
Efetivação de servidores sem  
concurso. Ofensa ao art. 21, § 1º, da  
CE/89. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito do Município de João Pinheiro,**

## **1 Preâmbulo**

O Promotor de Justiça Lucas Silva e Greco, no uso de suas atribuições constitucionais, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 037, de 14 de dezembro de 2010, do Município de João Pinheiro, que cria cargos públicos para efetivação de servidores do Programa Saúde da Família, altera o regime jurídico dos cargos criados e dá outras providências.

Atendendo solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal de João Pinheiro encaminhou-nos os documentos de ff. 18-24.

Constatada a inconstitucionalidade do texto normativo, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos



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

perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2 Fundamentação

### 2.1 Do texto legal impugnado

Eis o teor da norma eivada de inconstitucionalidade:

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 037/2010**

*“Cria os cargos públicos para efetivação de servidores do programa de saúde da família, altera o regime jurídico dos cargos criados e dá outras providências.”*

[...]

Art. 3º. A investidura nos cargos de Odontólogo de PSF, Enfermeiro de PSF e Técnico de Enfermagem do PSF, dependerá de aprovação prévia em “Processo Seletivo de Provas ou de Provas e Títulos”, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício de suas atividades, devendo atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

[...]

§ 3º - Se adotada no concurso público a modalidade de provas e títulos, esses deverão pertinência às atividades desempenhadas e terá caráter meramente classificatório.

Art. 4º - Ficam dispensados de submeter ao concurso público o Odontólogo de PSF, Enfermeiro de PSF e Técnico de Enfermagem do PSF, que, na data de 14.02.2006, estivessem sob qualquer vínculo jurídico, desempenhando respectivas funções, e serão aproveitados nos cargos correspondentes, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de seleção pública realizada com



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

observância aos princípios descritos no artigo anterior, efetuados por órgão ou entes da administração direta dos entes da federação.

§ 1º - O aproveitamento de que trata este artigo somente será efetivado por decreto a ser baixado pelo chefe do Poder Executivo, após a certificação da existência de processo de seleção pública.

Art. 5º - Os profissionais que, na data de publicação desta Lei, exerçam atividades próprias de Odontólogo de PSF, Enfermeiro de PSF e Técnico de Enfermagem do PSF, não investidos em cargo ou emprego público, e não alcançados pelo disposto no artigo anterior, poderão permanecer no exercício desta atividade, até que seja concluída a realização do concurso público, com vistas ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 6º - No caso de haver esgotado a reserva técnica para o cargo de Odontólogo de PSF, Enfermeiro de PSF e Técnico de Enfermagem do PSF, em determinada área geográfica, poderá ser realizado o Concurso Público para a recomposição dessa reserva.

[...]

Art. 9º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a proceder a efetivação dos Odontólogos do PSF, Enfermeiro de PSF e Técnico em Enfermagem do PSF, através de Decreto com as regulamentações necessárias para o pleno cumprimento desta Lei. [sic]

[...]

## 2.2 Lei Complementar municipal que assegura direitos relativos a servidor efetivo àqueles ocupantes de função pública. Inconstitucionalidade.

O artigo 3º e seu § 3º, da Lei Complementar n.º 037, de 14 de dezembro de 2010, do Município de João Pinheiro, que torna facultativa a realização de concurso público para provimento dos cargos de Odontólogo do PSF, Enfermeiro do PSF e Técnico de Enfermagem do PSF, bem como o artigo 4º e seu § 1º e os artigos 5º, 6º e 9º, todos do mesmo diploma legal, que tornam efetivos os então ocupantes dessas mesmas funções públicas, padecem de inconstitucionalidade material, visto que violam variadas cláusulas constitucionais que regem a matéria.



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

Inicialmente, forçoso demonstrar a incompatibilidade com o artigo 19 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Pois bem.

Segundo a cláusula transitória transcrita, serão considerados *estáveis* os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que estavam em exercício, na data da promulgação da Constituição da República, há pelo menos cinco anos continuados, e que não foram admitidos por meio de concurso público.

Deflui, assim, a necessidade do conceito de estabilidade. Esta é admitida, no direito brasileiro, como a garantia de permanência no serviço público, assegurada, após três anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença transitada em julgado ou mediante regular processo administrativo.

O conceito de estabilidade difere do conceito de efetividade, pois este consiste em uma forma de provimento de cargo público, mediante nomeação por aprovação em certame, assegurando ao servidor, o direito à estabilidade, expirado o prazo de carência.

Com efeito, a regra é o ingresso na Administração Pública, por meio de concurso, sendo que a estabilidade é adquirida após três anos de efetivo exercício das atribuições inerentes ao cargo.



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

Todavia, o artigo 19 das Disposições Transitórias admitiu uma exceção a esta regra constitucional, pela qual se conferiu estabilidade para os servidores que cumprissem os requisitos estabelecidos na cláusula constitucional.

Isso significa que há, na Administração Pública, dois tipos de servidores estáveis: os que foram nomeados por concurso público e cumpriram o estágio probatório, atualmente de três anos (EC n.º 19/98), e os que adquiriram a estabilidade, de forma excepcional, independentemente de concurso, em decorrência do benefício concedido pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nesse sentido, tal dispositivo constitucional refere-se às situações transitórias, regulando os servidores ocupantes de *cargos* ou *empregos públicos* que atendem aos requisitos constitucionais, conferindo-lhes estabilidade de forma excepcional.

Entretanto, verifica-se que a Lei Complementar n.º 037/2010, do Município de João Pinheiro, confere efetivação ao detentor de *função pública*, que tenha ingressado na Administração Pública, a qualquer tempo, situações que não se enquadram na regra excepcional prevista do art. 19 do ADCT da CR/88.

Uma vez que os servidores públicos referidos nos dispositivos da Lei Complementar n.º 037/2010, do Município de Joao Pinheiro, não satisfazem os requisitos constitucionais para a estabilização extraordinária, não lhes pode ser garantida a efetivação no cargo, sob pena de afronta ao princípio do concurso público (art. 37, II, da CF/88 e art. 21, § 1º, da CEMG/89).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, reiteradamente reconhece a asseverada inconstitucionalidade. Veja-se, a propósito:

Ementa: Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade. Decreto n.º 3.644/91. Investidura em cargo ou emprego público. Servidor



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

contratado. Disposição contida no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Direito à estabilização. Ausência de direito à efetivação. - Nos termos do disposto no art. 37, inc. II, da CR/88, 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, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. - O servidor contratado há pelo menos 05 (cinco) anos, quando da promulgação da CR/88, torna-se estável, nos termos do art. 19 do ADCT, sem, entretanto, ser incorporado à carreira, portanto, não há que se falar em efetividade.<sup>1</sup>

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - EFETIVAÇÃO - CARÁTER DO CARGO - REQUISITOS - ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 49/01 - INCONSTITUCIONALIDADE. Ressalvada a excepcionalidade disposta pelo ARTIGO 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, não se adquire o atributo da efetividade pelo decurso de tempo, pois o que importa é o caráter do cargo para o qual o servidor foi nomeado, ou seja, o instituto da efetividade é tipo da nomeação cujos requisitos estão previstos pelo artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. Se a Emenda Constitucional Estadual nº 49/01 cria forma de efetivação do servidor público não concursado, que colide com os limites estabelecidos pela Carta Magna, interpretados restritivamente, resta flagrante a inconstitucionalidade daquela norma regional. "Ninguém é 'efetivado' no cargo, porque já se entra para o cargo com tal atributo, que não depende de circunstâncias pessoais do agente, ligadas ao tempo de serviço prestado, mas sim de traço inerente ao modo de provimento do cargo, pelo ato de nomeação".<sup>2</sup>

SERVIDORES DESIGNADOS - CONTRATOS TEMPORÁRIOS - RENOVAÇÕES SUCESSIVAS - ARTS. 105 E 106, DO ADCT, DA CEMG - EC Nº 49/2001 - INCONSTITUCIONALIDADE - É inconstitucional, frente ao artigo 37, II, da Constituição Federal, a norma constitucional estadual que confere estabilidade a servidores

---

<sup>1</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 1.0079.09.934226-7/002. Rel. Des. Dárcio Lopardi Mendes. Julgamento em 10.08.2011. DJ de 16.09.2011.

<sup>2</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível Nº 1.0024.03.038068-7/001 – Rel. Des. Gouvêa Rios. Julgamento em 22.02.2005.



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

públicos contratados por tempo indeterminado, independentemente de concurso público. Não se equiparam as situações dos servidores contratados por tempo indeterminado com aquela dos temporários, contratados em função de necessidade momentânea de excepcional interesse público.<sup>3</sup>

No mesmo diapasão encontram-se os arestos do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL DO ART. 19, § 2º, DO ADCT. SERVIDOR SUBSTITUTO. 1. A Constituição de 1988 estabeleceu que a investidura em cargo depende da aprovação em concurso público. Essa regra garante o respeito a vários princípios constitucionais de direito administrativo, entre eles, o da impessoalidade e o da isonomia. O constituinte, todavia, inseriu norma transitória criando a estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, ao tempo da promulgação da Carta Federal, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. 2. O fato de a servidora estar no exercício de substituição não lhe retira o direito à estabilidade. As únicas exceções previstas para a aquisição da estabilidade, nessa situação, dizem respeito "aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão" ou "aos que a lei declare de livre exoneração" (art. 19, § 2º, do ADCT). 3. Recurso conhecido e desprovido.<sup>4</sup>

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: ESTABILIDADE. C.F./88, ADCT, art. 19. I. Prestação de serviço por mais de cinco anos, até 05.10.1988, data da promulgação da Constituição. Breves interrupções ocorreram no exercício das atividades de professor. Esses breves intervalos nas contratações, decorrentes mesmo da natureza do serviço (magistério), não descaracterizam o direito do servidor. Precedentes: RREE 158.448/MG, 257.580/MG e 218.323/SP, Min. Marco Aurélio; RREE 235.742/MG e 378.036-AgR/MG, Min. Carlos Velloso, "D.J." de 02.02.1999 e 24.10.2003. II.- RE conhecido e desprovido.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Processo nº 1.0024.03.940437-1/001 – Rel. Des. Edivaldo George dos Santos. Julgamento em 10.02.2004.

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 319156/ES - Relatora: Min. ELLEN GRACIE. Julgamento em 25.10.2005.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 361020/MG. Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. ELLEN GRACIE. Rel. p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento em 28.09.2004.



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 28 E PARÁGRAFOS DO ADCT DA CARTA DE MINAS GERAIS. ESTABILIDADE EXTRAORDINÁRIA. ART. 19 DO ADCT DA CARTA FEDERAL. 1. A exigência de concurso público para a investidura em cargo garante o respeito a vários princípios constitucionais de direito administrativo, entre eles, o da impessoalidade e o da isonomia. O constituinte, todavia, inseriu no art. 19 do ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da Carta Federal, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. 2. A jurisprudência desta Corte tem considerado inconstitucionais normas estaduais que ampliam a exceção à regra da exigência de concurso para o ingresso no serviço público já estabelecida no ADCT Federal. Precedentes: ADI 498, rel. Min. Carlos Velloso (DJ de 09/08/1996) e ADI 208, rel. Min. Moreira Alves (DJ de 19/12/2002), entre outros. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.<sup>6</sup> (grifo nosso)

Como já afirmado, o artigo 3º e seu § 3º, o artigo 4º e seu § 1º e os artigos 5º, 6º e 9º, todos da Lei Complementar n.º 037, de 14 de dezembro de 2010, do Município de João Pinheiro, violaram princípios constitucionais, pois permitiram a efetivação de ocupantes de funções públicas, sem que restassem atendidos os requisitos fixados no Artigo 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88.

Com efeito, estabelecem o artigo 37, *caput* e inciso II da Constituição da República:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
[...]

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 100/MG. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relatora Min. ELLEN GRACIE. Julgamento em 09.2004.





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

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;

Estabelecem ainda os arts. 13 e 21, § 1º da Constituição do Estado de Minas Gerais:

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

Art. 21 [...]

§ 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.

Assim, as normas fustigadas não atenderam os requisitos estabelecidos pelo artigo 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, inseridos no corpo da Constituição da República, violando princípios constitucionais, quais sejam, princípios da impessoalidade e isonomia, bem como violando os artigos 13 e 21, §1º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Referida efetivação enseja, até mais não poder, a inserção de agentes no quadro da Administração Pública municipal, sem a necessidade de comprovarem seus méritos intelectuais por meio de concurso público, estabelecendo a inversão do raciocínio segundo o qual deve sempre prevalecer a regra e não a exceção.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já editou o Enunciado da 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



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

destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.<sup>7</sup>

Ademais, especificamente sobre a hipótese em exame, nossa Suprema Corte já esposou 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>8</sup>

Divisa-se, portanto, que o artigo 3º e seu § 3º, o artigo 4º e seu § 1º, e os artigos 5º, 6º e 9º, todos da Lei Complementar n.º 037, de 14 de dezembro de 2010, do Município de João Pinheiro, padecem do vício incontornável da inconstitucionalidade.

### 3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade da Lei n.º 037/2010 do Município de João Pinheiro;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e aos 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;

---

<sup>7</sup> *Apud* BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1401p. p.388.

<sup>8</sup> STF, RTJ 154/45.



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

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;

RECOMENDA a Vossa Excelência a **revogação do artigo 3º e seu § 3º, do artigo 4º e seu § 1º e dos artigos 5º, 6º e 9º, todos da Lei Complementar n.º 037, de 14 de dezembro de 2010, do Município de João Pinheiro.**

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, 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 diretamente a Vossa Excelência:

- 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 aqui fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 9 de dezembro de 2013.

MARIA ANGÉLICA SAID

Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade