



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Administrativo n.º: 0024.13.009085-5

Representante: Daniel Ângelo de Oliveira Rangel

Representado: Município de Rio Pomba

Objeto: Inconstitucionalidade de dispositivos de Leis municipais

Espécie: Recomendação (que se expede)

Leis municipais. Hipóteses de contratação temporária contrárias à autorização constitucional. Violação aos requisitos intrínsecos. Inconstitucionalidade material.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

Cuida-se de procedimento administrativo instaurado nesta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade por força de representação do douto Promotor de Justiça atuante na Comarca de Rio Pomba, a fim de verificar a constitucionalidade da legislação municipal que regulamenta a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CR/88).

Analisada as Leis n.ºs 1.105/2001, 1.355/2011, 1.365/2011 e 1.427/2013, constatou-se a inconstitucionalidade das mesmas.

Deste modo, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir nova RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Poder elaborador 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 das Leis impugnadas:

Lei Municipal 1.105/2001:

Ar. 1º - Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a Administração poderá efetuar contratação de pessoal por tempo determinado e a título precário, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

[...]

III - admissão de:

Médico;

Dentista;

Psiquiatra;

Psicólogo;

Professor;

Supervisor educacional;

Supervisor escolar;

Assistente social;

Bioquímico;

Engenheiro;

Enfermeiro;

Auxiliar de enfermagem;

Técnico em agropecuária;

Assistente em administração;

Auxiliar administrativo;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Auxiliar de saúde;
Encarregado de serviços;
Faxineira;
Calceteiro;
Coletor de lixo;
Gari;
Pedreiro;
Motorista;
Operador de Máquinas;
Mecânico;

Ajudante geral e outros de interesse da Administração.

Parágrafo único- As contratações a que se refere o inciso III decorrem da necessidade de se garantir a manutenção de atividades públicas de interesse local, enquanto a Administração, por motivos alheios à sua vontade, não puder realizar concurso público para o provimento definitivo dos cargos.

[...] Art. 5º As contratações serão feitas por tempo determinado, sob regime jurídico administrativo, pelo prazo máximo de 12 (doze) meses.

§ 1º - O prazo de contratação disposto neste artigo não se aplica às funções de magistério.

§ 2º À Administração é defeso prorrogar as contratações, exceto quando, por motivos alheios à sua vontade, não se viabilizar a realização do concurso público.

[...]

Lei n.º 1.195/2005

Art. 1.º - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a contratar pessoal temporário, em virtude de excepcional interesse público, para atender aos termos e condições estipulado no Programa Saúde da Família (PSF), no Programa de Agentes Comunitários da Saúde, no Programa de Vigilância Epidemiológica e Sanitária e no Programa de Saúde Mental, de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) para a habilitação na gestão plena de atenção básica à saúde.

Parágrafo Único - A contratação de que trata esta Lei refere-se ao exercício das seguintes funções públicas e respectivas remunerações:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

QUANTIDADE	FUNÇÃO PÚBLICA	REMUNERAÇÃO
	PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA E DE SEUS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE	
01	Coordenador Geral	R\$ 3.405,14
03	Médico	R\$ 8.000,00
04	Enfermeiro	R\$ 2.438,73
03	Auxiliar de Enfermagem	R\$ 627,10
18	Agente Comunitário de Saúde	R\$ 627,10
03	Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 627,10
01	Fisioterapeuta	R\$ 1.530,00
01	Nutricionista	R\$ 1.530,00
01	Fonoaudiólogo	R\$ 1.530,00
	PROGRAMA SAÚDE MENTAL	
01	Psicólogo	R\$ 1.530,00
01	Psiquiatra	R\$ 2.200,00
	VIGILÂNCIA EM SAÚDE PROGRAMA DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA E SANITÁRIA	
01	Coordenador Geral	R\$ 947,59
11	Agente de Combate a Endemias	R\$ 627,10
01	Agente Sanitário	R\$ 497,59
01	Agente Sanitário (Farmacêutico)	R\$ 1.530,00

(Redação conferida pela Lei n.º 1.366/2011)



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 2º - A contratação de pessoal somente poderá ser feita com observância da dotação orçamentária própria e mediante prévia autorização do Prefeito.

Art. 3º - O recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado.

Art. 4º - Somente poderão ser contratados, nos termos desta Lei, aqueles que comprovarem os seguintes requisitos:

I - Nacionalidade brasileira;

II - Ter completado 18 (dezoito) anos de idade;

III - Estar em pelo exercício de seus direitos políticos;

IV - Estar quite com as obrigações militares;

V - Gozar de boa saúde física e mental e não ser portador de deficiência incompatível com o exercício dos trabalhos que lhe serão afetos ou da função.

VI- Possuir habilitação profissional para o exercício das funções de nível superior constantes desta Lei.

§ 1º - A saúde física e mental poderá ser comprovada mediante apresentação de laudo emitido por médico particular, por órgão médico da Prefeitura ou outro órgão, comissão ou entidade de saúde por ela indicada.

§ 2º - A apresentação de laudo particular não inibe a administração de submeter o contratando a uma análise realizada por seus órgãos médicos, comissão ou entidade de saúde, havendo dúvida quanto a sua capacidade física e mental.

§ 3º - Fica proibida à administração excluir deficientes físicos, única e exclusivamente em razão de sua condição física ou mental, caso a disfunção orgânica não seja incompatível com a atividade a ser realizada temporariamente.

Art. 5º - A contratação terá o prazo de 12 (doze) meses, prorrogáveis pelo período em que vigorar a adesão do município aos programas referenciados no art. 1º desta Lei e a habilitação na gestão plena de atenção básica de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 6º - Os contratados, segundo a presente Lei, estão sujeitos aos mesmos deveres e proibições, inclusive no tocante à acumulação de cargos e funções públicas, e ao mesmo regime de responsabilidade vigente para os demais servidores públicos, nos termos da Constituição Federal.

Art. 7º - Aos contratados nos termos desta Lei assistem os mesmos direitos e vantagens dos servidores públicos, no que couber.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 8º - As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta lei serão apuradas mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, concluído no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, assegurada a ampla defesa.

Parágrafo único - Aplicam-se ao pessoal contratado, no que couber, as disposições disciplinares inerentes aos servidores efetivos do município.

Art. 9º - É vedada à Administração Municipal atribuir ao contratado encargos ou serviços diversos daqueles constantes no contrato ou incompatíveis com suas atribuições específicas, bem como designação especial, nomeação para cargo em comissão ou função de confiança, afastamento de qualquer espécie, exceto os compatíveis com a natureza do vínculo.

Art. 10 - O contrato firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á:

I - pelo término do prazo de vigência contratual;

II - por iniciativa do contratado;

III - por condenação criminal;

IV - por prática de:

Atos de improbidade;

Desídia no desempenho das funções;

Embriaguez no serviço;

Indisciplina ou insubordinação;

Prática de jogos de azar.

§ 1º - A extinção do contrato, nos casos do inciso II, será comunicada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, sem direito à indenização.

§ 2º - A extinção do contrato, pelo término do prazo ou por iniciativa do órgão ou entidade contratante em virtude de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização relativa à gratificação natalina proporcionalmente aos meses de exercício, considerando a fração igual ou superior a 15 (quinze) dias como mês integral, e ao período de férias a que tiver direito e ao incompleto, na proporção de um doze avos por mês de efetivo exercício ou fração superior a quinze dias.

§ 3º - A indenização de que trata o parágrafo anterior será calculada com base na remuneração do mês de extinção do contrato a que se refere esta Lei.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 11 - A contratação objeto desta Lei reverti-se-á de ato formal redigido pelo direito administrativo.

Art. 12 - O pessoal contratado nos termos desta Lei torna-se segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao INSS, observada a Legislação Previdenciária Federal.

Art. 13 - O tempo de serviço prestado em virtude de contratação, nos termos desta Lei, será contado, exclusivamente, para fins previdenciários.

Art. 14 - As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento municipal ou em decorrência de crédito especial aberto para este fim, mediante a expedição de Decreto.

Art. 15 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de abril de 2005.

Art. 16 - Revogam-se as disposições em contrário.

Lei n.º 1.427/2013

Art. 1º - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a contratar pessoal temporário, em virtude de excepcional interesse público, para atender aos termos e condições estipulados, no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) para habilitação na gestão plena de atenção Psicossocial especializada.

Parágrafo Único - A contratação de que trata esta Lei refere-se ao exercício das seguintes funções públicas e respectivas remunerações e carga horária:

QUANTIDADE	FUNÇÃO PÚBLICA	REMUNERAÇÃO	CARGA HORÁRIA SEMANAL
	CAPS - Centro de Atenção Psicossocial		
01	Coordenador Geral		40 hs
01	Médico		20 hs
01	Enfermeiro		40 hs



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

02	Psicólogo		30 hs
01	Terapeuta Ocupacional		30 hs
01	Técnico e/ou auxiliar em Enfermagem		40 hs
01	Auxiliar Administrativo		40 hs
01	Auxiliar de Serviços Gerais		40 hs

Art. 2º - A contratação de pessoal somente poderá ser feita com observância da dotação orçamentária própria e mediante prévia autorização do Prefeito.

Art. 3º - O recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado, salvo a função de Coordenador Geral que será de provimento em comissão, ocupado privativamente por profissional de nível superior com formação na área de saúde.

Art. 4º - Somente poderão ser contratados, nos termos desta Lei, aqueles que comprovarem os seguintes requisitos:

I - Nacionalidade brasileira;

II - Ter completado 18 (dezoito) anos de idade;

III - Estar em pleno exercício de seus direitos políticos;

IV - Estar quite com as obrigações militares;

V - Gozar de boa saúde física e mental e não ser portador de deficiência incompatível com o exercício dos trabalhos que lhe serão afetos ou da função.

VI - Possuir habilitação profissional para o exercício das funções de nível superior constantes desta Lei.

§ 1º - Fica proibida à administração excluir deficientes físicos, única e exclusivamente em razão de sua condição física ou mental, caso a disfunção orgânica não seja incompatível com a atividade a ser realizada temporariamente.

Art. 5º - A contratação terá o prazo de 12 (doze) meses, prorrogáveis pelo período em que vigorar a adesão do município aos programas referenciados no art. 1º desta Lei .

Art. 6º - Os contratados, segundo a presente Lei, estão sujeitos aos mesmos deveres e proibições, inclusive no tocante à acumulação de cargos e funções públicas, e ao mesmo regime de responsabilidade



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

vigente para os demais servidores públicos, nos termos da Constituição Federal.

Art. 7º - Aos contratados nos termos desta Lei assistem os mesmos diretos e vantagens dos demais servidores públicos, no que couber.

Art. 8º - As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta lei serão apuradas mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, concluído no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, assegurada a ampla defesa.

Parágrafo Único Aplicam-se ao pessoal contratado, no que couber, as disposições disciplinares inerentes aos servidores efetivos do município.

Art. 9º - O contrato firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á:

I - pelo término do prazo de vigência contratual;

II - por iniciativa do contratado;

III - por condenação criminal;

IV - por prática de:

Atos de improbidade;

Desídia no desempenho das funções;

Embriaguez no serviço;

Indisciplina ou insubordinação;

Prática de jogos de azar.

§ 1º - A extinção do contrato, nos casos do inciso II, será comunicada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, sem direito à indenização.

§ 2º - A extinção do contrato, pelo término do prazo ou por iniciativa do órgão ou entidade contratante em virtude de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização relativa à gratificação natalina proporcionalmente aos meses de exercício, considerando a fração igual ou superior a 15 (quinze) dias como mês integral, e ao período de férias a que tiver direito e ao incompleto, na proporção de um doze avos por mês de efetivo exercício ou fração superior a quinze dias.

§ 3º - A indenização de que trata o parágrafo anterior será calculada com base na remuneração do mês de extinção do contrato a que se refere esta Lei.

Art. 10 - A contratação objeto desta Lei reverti-se-á de ato formal redigido pelo direito administrativo.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 11 - As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente ou em decorrência de crédito especial aberto para este fim, mediante a expedição de Decreto.

Art. 12 - Revogadas as disposições em contrário, esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

2.2. Considerações iniciais sobre a regra do concurso público para admissão de servidores e as exceções admitidas.

Previu-se, no inciso II do artigo 37 da Constituição da República, como regra geral, a necessidade de realização de concurso público para o acesso a determinados cargos. E, excepcionalmente, dispensar-se-á o certame, nos casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público previstos em lei, consoante disposto no inciso IX do mesmo dispositivo constitucional.

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;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A mesma regra e exceção previstas na Constituição da República foram repetidas nos artigos 21, § 1º, e 22 da Constituição do Estado de Minas Gerais:

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.¹

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

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 364/365.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.²

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.³

2.3. Lei municipal que autoriza a contratação temporária. Ausência de requisitos intrínsecos (determinabilidade temporal, temporariedade ou excepcionalidade). Autorização genérica. Inconstitucionalidade material.

Como é possível inferir da legislação ora objurgada, as situações ali previstas claramente não se inserem na hipótese de excepcionalidade, que diz respeito à ocorrência de fato inesperado ou imprevisto, relativo ao interesse público, *i. e.*, o interesse social ou o da Administração Pública, considerada como tal.

É cediço que as contratações temporárias (art. 22, *caput*, da CE/89) somente podem ser levadas a efeito, desde que atendidos **três pressupostos intrínsecos**⁴: a *determinabilidade temporal*, a *temporariedade* e a *excepcionalidade*.

A *determinabilidade temporal* condiciona a vigência do contrato temporário a prazo certo e determinado, vedadas, pois, múltiplas prorrogações.

² *Apud* BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1401p. p.388.

³ STF, RTJ 154/45.

⁴ MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor público na atualidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 30.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O pressuposto da *temporariedade* guarda relação com a natureza temporária da necessidade que gerou a formação do vínculo. O que permite a contratação temporária, de acordo com tal pressuposto, é a necessidade efêmera do vínculo especial, independentemente da eventual natureza permanente da função pública.

O pressuposto derradeiro é o da *excepcionalidade* da contratação temporária, que se caracteriza como a situação atípica, a hipótese fática prevista em lei.

Outra não é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

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. Depois, temos o pressuposto da ‘temporariedade’ 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. O último pressuposto é a ‘excepcionalidade’ do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo ‘excepcional’ para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial.⁵

Aos **11 de abril de 2014**, o Supremo Tribunal Federal julgou o mérito do tema com repercussão geral reconhecida, concernente aos requisitos da

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 500.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

temporariedade e da excepcionalidade justificadores do interesse público em que se fundamenta a contratação temporária. Na oportunidade, decidiu-se que:

É inconstitucional lei que institua hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias sem concurso público e tampouco especifique a contingência fática que evidencie situação de emergência. Essa a conclusão do Plenário ao prover, por maioria, recurso extraordinário no qual se discutia a constitucionalidade do art. 192, III, da Lei 509/1999, do Município de Bertópolis/MG (“Art. 192 - Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a: ... III - suprir necessidades de pessoal na área do magistério”). Prevaleceu o voto do Ministro Dias Toffoli (relator). Ponderou que seria indeclinável a observância do postulado constitucional do concurso público (CF, art. 37, II). Lembrou que as exceções a essa regra somente seriam admissíveis nos termos da Constituição, sob pena de nulidade. Citou o Enunciado 685 da Súmula do STF (“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”). Apontou que **as duas principais exceções à regra do concurso público seriam referentes aos cargos em comissão e à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, II, “in fine”, e IX, respectivamente).** **Destacou que, nesta última hipótese, deveriam ser atendidas as seguintes condições: a) previsão legal dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; e d) interesse público excepcional.** Afirmou que o art. 37, IX, da CF deveria ser interpretado restritivamente, de modo que **a lei que excepcionasse a regra de obrigatoriedade do concurso público não poderia ser genérica, como no caso.** Frisou que a existência de meios ordinários, por parte da Administração, para atender aos ditames do interesse público, ainda que em situação de urgência e de temporariedade, obstaría a contratação temporária. **Além disso, sublinhou que a justificativa de a contratação de pessoal buscar suprir deficiências na área de educação, ou de apenas ser utilizada para preencher cargos vagos, não afastaria a inconstitucionalidade da norma.** No ponto,



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

asseverou que a lei municipal regulará a contratação temporária de profissionais para realização de atividade essencial e permanente, sem que fossem descritas as situações excepcionais e transitórias que fundamentassem esse ato, como calamidades e exonerações em massa, por exemplo.⁶ (grifos nossos)

Pois bem.

Consoante se infere do inciso III do art. 2º da Lei n.º 1.105/2001, do Município de Rio Pomba, não restaram fixadas as situações excepcionais e transitórias que justificariam a contratação temporária de servidores municipais. Tal inciso mostra-se genérico, uma vez que não discrimina as situações fáticas que evidenciarão a emergência justificadora da contratação excepcional para as funções que especifica. É, pois, inconstitucional.

Insta registrar que o administrador municipal não pode simplesmente autorizar a contratação por tempo determinado para todo e qualquer projeto ou convênio, mormente os que envolverem serviços permanentes, a exemplo da saúde, sem sequer elencar as situações extraordinárias, imprevisíveis e de urgência que fundamentariam a legitimidade da admissão temporária de pessoal no serviço público. Vê-se, ao contrário, que o diploma municipal limitou-se em elencar antecipadamente as funções que deverão ser preenchidas por meio de contrato temporário, todas elas, frize-se, reveladoras de atividades diárias, comuns e permanentes da Administração.

Portanto, o diploma local – através de expressões abrangentes e genéricas - autorizam a contratação temporária para a prestação de serviços

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 658026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 11.4.2014, Ata de julgamento publicada no DJe de 23.4.2014. **Informativo de Jurisprudência do STF n.º 742.**



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

públicos que tipicamente incumbem à Administração Pública, não configurando situação capaz de legitimar a contratação por tempo determinado.

Afastado o caráter de *transitoriedade* dado aos programas governamentais voltados para a educação e a saúde da população e assemelhados, a exemplo do PSF, clara a necessidade de **concurso público** para o provimento dos cargos a eles vinculados, excetuando-se os 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 Federal.

Nesse sentido, as Leis n.ºs 1.195/2005 e 1.427/2013 incorrem em inconstitucionalidade evidente. Afinal, não é porque existe um programa, consórcio ou convênio que automaticamente se tem justificada a possibilidade de celebrar um contrato temporário. Lado outro as contratações dos agentes comunitários de saúde e de controle epidemiológico devem seguir o estabelecido na Constituição da República.

Sobre o tema, cumpre transcrever trecho do Parecer Técnico Jurídico n.º 014/2009, do CAO-Saúde deste *Parquet*:

Com isso no âmbito do Programa Saúde da Família, torna-se necessário a contratação, mediante observância do concurso público de provas ou de provas e títulos, daqueles profissionais da saúde, como, por exemplo, médicos, enfermeiros, dentistas, técnicos em enfermagem, auxiliares de enfermagem, auxiliares de consultório dentário, técnicos em higiene dental, por força do artigo 37 e incisos da Constituição Federal, legislação e portarias em vigor.

Há que se ressaltar que alguns municípios, a pretexto de não se submeterem ao império legal, vem utilizando-se do frágil argumento de que o PSF constituiu-se em uma estratégia



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

governamental precária. Daí que, apoiados nessa equivocada interpretação, utilizam-se das contratações temporárias.

Ora, o Programa Saúde da Família foi iniciado em 1994⁷ e revisado em 28/03/2006 pela Portaria 648, ou seja, existe há aproximadamente 16 anos, não havendo qualquer possibilidade de que venha a ser extinto, haja vista a farta existência de legislação administrativa SUS que retratam a implementação e estruturação da atenção primária da saúde no Brasil. Aliás, essa lógica (ênfase) de atuação na atenção primária da saúde é recomendada pela própria Organização Mundial da Saúde (OMS).

Ademais, o artigo 196 da Constituição Federal é expresso em assegurar a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do **risco** de doença, e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua **promoção, proteção** e recuperação.

Nesse sentido, a atenção à saúde é, então, um conjunto de ações e serviços de prevenção, promoção e proteção, assistência e recuperação da saúde, realizados pelo Sistema Único de Saúde e por ações ambientais, sociais e econômicas desenvolvidas por outros setores de governo, com o apoio e a participação técnico-política do setor saúde para o atendimento das demandas e necessidades individuais e coletivas da população de uma localidade.

As ações de prevenção das doenças e dos acidentes são organizadas e executadas como forma de planejar intervenções antecipando-as, atuando sobre um problema específico ou sobre um grupo de problemas, de modo a alcançar pessoas ou grupos em risco de adoecer ou de se acidentar. Dentre as ações individuais estão as imunizações, o controle pré-natal, a educação para a saúde e o diagnóstico precoce de algumas doenças crônicas.

⁷ De acordo com informação obtida no *site* do Ministério da Saúde, que afirma: A estratégia de Saúde da Família é um projeto dinamizador do SUS, condicionada pela evolução histórica e organização do sistema de saúde no Brasil. A velocidade de expansão da Saúde da Família comprova a adesão de gestores estaduais e municipais aos seus princípios. **Iniciado em 1994**, apresentou um crescimento expressivo nos últimos anos. A consolidação dessa estratégia precisa, entretanto, ser sustentada por um processo que permita a real substituição da rede básica de serviços tradicionais no âmbito dos municípios e pela capacidade de produção de resultados positivos nos indicadores de saúde e de qualidade de vida da população assistida.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Na lógica da organização do sistema de saúde pública, com rede de serviços hierarquizados, a atenção básica da saúde é exercida pelas Equipes de Saúde da Família e Unidades Básicas de Saúde.

Assim, não há que se falar em “provisoriedade” do Programa Saúde da Família, haja vista que se constitui no alicerce da atenção primária da saúde, portanto com prioridade técnica-política, imune às tentativas de retrocessos.

Nesse sentido, ao citar o princípio da vedação ao retrocesso, Canotilho afirma:

O núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.⁸

Em doutrina brasileira também se reconhece a existência do princípio no sistema jurídico constitucional, valendo trazer à colação a lição de Ingo Wolfgang Sarlet:

Negar reconhecimento do princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte.⁹

Logo, o princípio da proibição do retrocesso social encontra-se implícito em nossa Constituição Federal, tendo por escopo a vedação da supressão ou da redução de direitos fundamentais sociais, em níveis já alcançados e garantidos aos brasileiros.

Assim, ainda que fosse possível o enfraquecimento ou supressão da regulamentação infraconstitucional de um direito social ou de uma garantia constitucional que esteja relacionada com a manutenção de um direito social, há que se admitir que, no caso, haveria a necessidade obrigatória de sua substituição por outra política de igual valor. [grifo nosso]

⁸ CANOTILHO, Joaquim José Gomes, *Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra

⁹ Sarlet, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*, 5ª ed. Livraria do Advogado, 2003.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.¹⁰

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 princípios estabelecidos na própria Constituição, também na

¹⁰ BRASIL. 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. Julgamento em 09.12.2008. DJ 30.01.2009.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

[...]

Cumprе 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.

Cite-se ainda:

No que concerne à Lei nº 276/2009, entendo que a **inconstitucionalidade** reside na previsão de **contratação temporária** para função permanente, qual seja, "pessoal para o PSF - Programa de Saúde da Família", que não se enquadra na necessidade excepcional de **contratação temporária**, tal como prevista nos dispositivos constitucionais supracitados.

As **contratações** para o exercício de funções do quadro do PSF, a meu ver, abrangem serviços permanentes que estão sob a responsabilidade dos entes estatais e possuem natureza previsível, os quais devem ser exercidos por servidores regularmente aprovados em concurso público, sob pena de fraude à regra constitucional. (Ação Direta Inconst 1.0000.13.062019-8/000, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/04/2014, publicação da súmula em 23/05/2014)



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, o conteúdo jurídico aqui aventado já foi objeto de 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.¹¹ (grifo nosso)*

Ainda, a coexistência, na máquina estatal, do servidor contratado temporariamente e do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo configura situação irrazoável, ineficiente e inconstitucional, pois não cumpre os requisitos da temporariedade e da excepcionalidade exigidos pelo art. 37, IX, da Constituição Federal e pelo art. 22 da CEMG/89. O mencionado dispositivo viola o sistema de mérito, sendo, pois, incompatível com os princípios da isonomia, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 13 CEMG/89).

2.4 PRAZO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO.

Como é cediço, o interregno de duração do contrato temporário deve ser razoável, tendo em vista a **atividade** que se pretende realizar, pois, do

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recl. n.º 4464. Rel. Carlos Britto. j. 20 maio 2009. DJ 20/08/2009.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

contrário, pode resultar brecha para a burla à norma constitucional da realização de concurso público para provimento de cargo ou emprego público.

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*.

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.

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.¹²

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.¹³

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 890-1. Pleno. Rel. Min. Maurício Corrêa. Julgamento em 06.02.2004.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 890-1. Pleno. Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento em 06.02.2004.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Acerca do tema, esse e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou:

EMENTA: 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)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA LAGOA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - CARGOS DE NATUREZA PERMANENTE E BUROCRÁTICOS - CARGOS EM COMISSÃO - AUSÊNCIA DE FUNÇÃO TÍPICA DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. É inconstitucional o dispositivo de lei municipal que



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

prevê a criação de cargos para fins de contratação temporária de excepcional interesse público de natureza permanente e funções burocráticas que podem ser satisfatoriamente atendidos com o devido planejamento, mediante concurso público. É inconstitucional a norma que traduz hipóteses demasiadamente genéricas sem estabelecer limite temporário e condições para a contratação, o que vai de encontro aos princípios da acessibilidade e da necessidade de concurso público. Os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, devem possuir caráter de assessoramento, chefia ou direção, e, ainda, demandar relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.11.034558-4/000 - COMARCA DE CORAÇÃO DE JESUS - REQUERENTE(S): PG JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): MUNICÍPIO SAO JOÃO LAGOA, CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA LAGOA - RELATOR: EXMO. SR. DES. SILAS VIEIRA [grifo e destaque nosso]

Recentemente, o Tribunal deixou mais uma vez consignado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. INEXISTÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE. CARÁTER NÃO

TEMPORÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. 1- A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, portanto, requer a especificidade constitucionalmente autorizada, com a limitação no tempo, por prazo razoável. 2- Julga-se procedente a representação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.10.073435-9/000 - COMARCA DE CARATINGA - REQUERENTE(S): PG JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUN CARATINGA, CÂMARA MUN CARATINGA - RELATOR: EXMO. SR. DES. FRANCISCO KUPIDLOWSKI [grifo nosso]

Na oportunidade, o Relator assim se manifestou:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Enfatizo também a inconstitucionalidade em relação à possibilidade de renovação do contrato "por igual período", sem estabelecer qualquer limite de número de prorrogações, o que demonstra que realmente a intenção do administrador público é a contratação por tempo indeterminado.

Destarte, a ausência de limitação de prazo para as hipóteses dos incisos III e VIII do art. 2º da Lei n.º 1.018/2008, com redação modificada pela Lei n.º 1.082/2011, importa em violação à regra do concurso público e ao princípio da razoabilidade.

Destarte, não se afigura razoável excluir o prazo máximo da contratação temporária para as funções do magistério, permitindo sua durabilidade eterna.

3. Conclusão.

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade das normas legais impugnadas;

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 atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, na sua condição de canal



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 ao Prefeito Municipal a REVOGAÇÃO das Leis n.ºs 1.195/2005, 1.355/2011, 1.366/2011 e 1.427/2013, assim como do inciso III do art. 2º e do § 1º do art. 5º, ambos da Lei n.º 1.105/2001.

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 acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 05 de agosto de 2014.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Procuradoria-Geral de Justiça
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
Página 26