



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.16.002595-3

Representantes: Cristina Fagundes Siqueira
Rogério A. dos Santos Farias

Representado: Município de Araguari

Objeto: Leis Complementares n.ºs 103 e 104/2014

Espécie: Recomendação (que se expede)

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Do Preâmbulo

A Promotora de Justiça Cristina Fagundes Siqueira, no uso de suas atribuições junto à 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Araguari, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade os autos da Notícia de Fato n.º MPMG-0035.15.002106-7, instaurada mediante representação do cidadão Rogério A. dos Santos Farias, para averiguar a constitucionalidade das Leis Complementares n.ºs 103 e 104/2014, do Município de Araguari.

Atendendo solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal de Araguari encaminhou-nos os documentos de fls. 18/130 e de fls. 137/138.



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

Constatada a inconstitucionalidade da legislação fustigada, e antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Da fundamentação

2.1 Dos Textos Legais Impugnados

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade.

LEI COMPLEMENTAR Nº 103, DE 8 DE SETEMBRO DE 2014.

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO, TRANSFORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO NO QUADRO PERMANENTE DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DIRETA OS EMPREGOS PÚBLICOS QUE MENCIONA, ESTABELECE COMPETÊNCIA DOS EMPREGOS PÚBLICOS, DISCIPLINA A FORMA DE RECRUTAMENTO MEDIANTE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TÍTULOS DE NOVOS OCUPANTES DOS EMPREGOS PÚBLICOS DE AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS E DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE, ALTERANDO A LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 30 DE JUNHO DE 2006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

[...]

Art. 1º Ficam transformados 140 (cento e quarenta) empregos públicos de Agentes Sanitários em 140 (cento e quarenta) empregos públicos de Agentes de Combate às Endemias, para comporem a estrutura do Quadro Permanente de Pessoal da Administração Municipal Direta, instituído pela Lei Complementar nº 41, de 30 de junho de 2006.

§ 1º Ficam criados 51 (cinquenta e um) empregos públicos de Agentes de Combate às Endemias, para comporem a estrutura do Quadro Permanente de Pessoal da Administração Municipal Direta,



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

instituído pela Lei Complementar nº **41**, de 30 de junho de 2006, resultantes da transformação de 51 (cinquenta e um) funções públicas temporárias de Agentes Sanitários, já ocupadas por servidores temporários.

§ 2º Os empregos públicos criados na forma do parágrafo anterior servirão para substituir os atuais servidores ocupantes de função pública temporária, contratados por meio de processo seletivo simplificado.

[...]

Art. 10 Os ocupantes de emprego público de Agente Sanitário, cujos empregos foram transformados por esta Lei Complementar, continuarão lotados nos órgãos sanitários em que exercem funções de Agente de Inspeção Sanitária no Serviço de Inspeção Municipal (SIM), no Serviço de Inspeção Federal (SIF) e junto ao Departamento de Vigilância Sanitária (VISA/ARI/SMS), para atendimento dos convênios de cooperação técnica celebrados com a União, por intermédio do Ministério.

[...]

LEI COMPLEMENTAR Nº 104, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2014.

ESTABELECE O PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI, DANDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

[...]

Art. 2º O piso salarial a que se refere o artigo anterior somente será devido para os profissionais das carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias que se encontrarem em efetivo exercício, e atuando exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS, **ressalvadas as exceções previstas no art. 10 da Lei Complementar nº 103, de 8 de setembro de 2014.**

Art. 3º Os profissionais das carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, em efetivo exercício no Sistema Único de Saúde-SUS, acometidos de doença ocupacional ou não, que os impeça de exercer a função para a qual foram aprovados em processo seletivo público, e que forem submetidos à regular procedimento administrativo de readaptação ou reajustamento funcional, desde que continuem lotados na Secretaria Municipal de Saúde ou em seus órgãos, terão direito, enquanto permanecerem nesta situação, ao piso salarial de R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais.[...]



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

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

O artigo 37 da Constituição da República prevê, no seu inciso II, a regra geral, ou seja, a necessidade de concurso público para o acesso a determinados cargos, e, em seu inciso IX, traz a exceção à necessidade de concurso, quando se tratar de contratação por tempo determinado, e em caráter de excepcionalidade e urgência.

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

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

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

A Constituição do Estado, nos artigos 21, § 1º, e 22, traz 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.



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

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

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

A Constituição prevê que a lei (entende-se: federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso) estabelecerá os casos de contratação para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX). Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal 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.²

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

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



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

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 Transformação de empregos públicos de Agente Sanitário em Agente de Combate a Endemias. Impossibilidade. Ofensa a regra constitucional do concurso público (artigo 37, inciso II, da CR/88). Inconstitucionalidade.

Inicialmente, cumpre observar, a inconstitucionalidade material da contratação temporária para o emprego público de *Agente Sanitário*, pois este não se insere 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. 37, IX, da CF/88 e art. 22, *caput*, da CE/89) somente podem ser levadas a efeito, desde que atendidos **três pressupostos** intrínsecos⁴: a *determinabilidade temporal*, a *temporiedade* e a *excepcionalidade*.

³ STF, RTJ 154/45.

⁴ 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

A matéria aqui aventada já foi sede 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.⁵ (grifo nosso)

Extraí-se, então, desse voto, que os convênios e programas governamentais, sem prazo determinado, demandam certame público, face o seu caráter permanente.

Assim, revela-se inconstitucional a contratação temporária para o emprego público de *Agente Sanitário*, por ofensa ao art. 37, II, da CF/88 e ao art. 21, §1º, da CE/89.

Especificamente quanto aos cargos de *Agente Comunitário de Saúde* e de *Agente de Combate a Endemias*, oportuno registrar que a EC n.º 51/2006⁶, incluiu os

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recl. n.º 4464. Rel. Carlos Britto. j. 20 maio 2009. DJ 20/08/2009.

⁶ 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."



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

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

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.

Não foi por outro motivo, senão para manter a compatibilidade com os dispositivos constitucionais em apreço, que a Lei nº 11.350/2006, que veio regulamentar o § 5º do art. 198 da Constituição Federal, estabeleceu, expressamente, em seu artigo 16 a **vedação de contratação temporária ou terceirizada** de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo hipóteses de combate a surtos endêmicos.

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

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

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 ter se submetido ao processo seletivo, estão em situação irregular e devem ser desligados.

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.**

Dessarte, expostos os principais fundamentos que norteiam os institutos da contratação temporária e do concurso público, é de se concluir pela inconstitucionalidade contida na legislação do Município de Araguari, que transformou o emprego público de *Agente Sanitário* em emprego público de *Agente de Combate a Endemias*, por ofensa ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal e aos artigos 21, *caput* e § 1º, e 22, da Constituição Estadual.

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais impugnados;



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

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 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 nos termos abaixo fixados:

- a) A adoção de medidas tendentes à **revogação** do art. 1º, caput, §§ 1º e 2º; e do art. 10; todos da Lei Complementar n.º 103, de 8 de setembro de 2014, do Município de Araguari;
- b) A adoção de medidas tendentes à **revogação da expressão:** “ressalvadas as exceções previstas no art. 10 da Lei Complementar n.º 103, de 8 de setembro de 2014”, constante do art. 2º; e do art. 3º; ambos da Lei Complementar n.º 104, de 10 de novembro de 2014, do Município de Araguari;



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

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 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** do Município acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 2 de dezembro de 2016.

ELAINE MARTNS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade