



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo n.º:** 0024.13.003560-3

**Representante:** Edson Firmino de Paula

**Representado:** Município de Itaipé

**Objeto:** Inconstitucionalidade de dispositivos de Lei Municipal

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

---

Lei municipal n.º 996/2008. Hipóteses de contratação temporária contrárias à autorização constitucional. Violação aos requisitos intrínsecos. Inconstitucionalidade material.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

## **1. Preâmbulo.**

O Procurador de Justiça Edson Firmino de Paula, atuante na Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade 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).

Juntou documentos de fls. 04/05.

A Câmara Municipal encaminhou cópia e certidão de vigência da lei n.º 996/2008 e das leis complementares n.ºs 01/2005 e 03/2005.

Constatada a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 996/2008, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis

---



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

perante o Tribunal de Justiça, resolve 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. Fundamentação.

### 2.1 DO TEXTO LEGAL HOSTILIZADO

Eis o teor da Lei impugnada:

#### **Lei Municipal 996/2008:**

Ar. 1º - A contratação, preconizada pelo artigo 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, pelo Poder Executivo do Município de Itaipé/MG, dar-se-á mediante instrumento de contrato administrativo de prestação de serviços, na forma desta Lei, podendo ser realizada nas seguintes hipóteses:

- I - atendimento a disposições de convênios, acordos ou ajustes para execução de obras ou prestação de serviços, limitada ao período de vigência do convênio, acordo ou ajuste;
- II - execução de programas especiais de trabalho instituídos por Lei, ou Decretos do Executivo, para atender as necessidades conjuntas que demandam a atuação da Prefeitura;
- III - atendimento a outras situações de urgência que vierem a ser definidas em Lei ou Decreto.

Art. 2º - Para atender as necessidades do serviço público do município de Itaipé/MG, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar pessoal para preenchimento de vagas nas Secretarias abaixo especificadas e seus respectivos Departamentos,



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

cujas contratações se darão nos termos do disposto nesta Lei, no Estatuto do Magistério e no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais:

- I - Secretaria de Administração e Planejamento;
  - II - Secretaria de Saúde;
  - III - Secretária de Obras e Serviços Urbanos;
  - IV - Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente;
  - V - Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Turismo.
- [...]

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;

[...]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

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>

---

<sup>1</sup> 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

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.<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>

<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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, nossa Suprema Corte já manifestou o seguinte entendimento:

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

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 examinada, as situações previstas nos dispositivos acima transcritos não se inserem em hipóteses fáticas de excepcionalidade, que dizem 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.

Para serem levadas a efeito, as contratações temporárias (art. 22, *caput*, da CE/89) devem atender a três pressupostos intrínsecos<sup>5</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 prevêm relação jurídica funcional por prazo indeterminado.

---

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

<sup>5</sup> 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

José dos Santos Carvalho Filho assim conceitua a determinabilidade temporal:

O regime especial deve atender a três pressupostos inafastáveis. O primeiro deles é a determinabilidade temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista, em que a regra consiste na indeterminação do prazo da relação de trabalho. Constitui, porém evidente simulação a celebração de contratos de locação de serviços como instrumento para recrutar servidores, ainda que seja do interesse de empresas públicas e sociedade de economia mista.<sup>6</sup> (grifo nosso)

O pressuposto da temporariedade 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

---

<sup>6</sup> 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

a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a hipótese constitucionalmente manifestada pela expressão 'necessidade temporária'. Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las é temporária. Esse é o caso, por exemplo, de função de magistério ou de enfermeiro ou de médico a prestar o serviço em posto de saúde [...] Até o advento do concurso público [...] <sup>7</sup>

A contratação temporária de pessoal, prevista no art. 37, IX, da CR/88, 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 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. 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 senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 242.

<sup>8</sup> 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

O pressuposto derradeiro é o da *excepcionalidade* da contratação temporária. Caracteriza-a a situação atípica, nas hipóteses previstas em lei, caso em que se admite o regime especial.

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), “cumpra 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>9</sup>

O Supremo Tribunal Federal 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.

---

<sup>9</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

II. Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade.<sup>10</sup>

E mais:

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.<sup>11</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>12</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>13</sup>

Por oportuno, vale destacar recente decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.229-6/ES. Pleno. DJU 25.06.2004.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.987. Pleno. DJ 02.04.2004.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.280. Pleno. DJ 25.06.2004.

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Cível n.º 1.000.263.180-4/00. 5ª C. Cível. Rel. Des. Maria Elza, j. 16.05.2002.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM CARÁTER TEMPORÁRIO. COLIDÊNCIA COM O DISPOSTO NOS ARTIGOS 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 adequado, poderiam ser exercidas satisfatoriamente, sem a admissão de servidores temporários.** 3. **Julga-se procedente a representação.**<sup>14</sup>  
[destaque nosso]

Destaque-se que a necessidade deve ser, como já esposado, transitória, excepcional e dotada de imprevisibilidade<sup>15</sup>.

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

---

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.08.475298-9/000. Rel.: Des. CÉLIO CÉSAR PADUANI. j. 09 set 2009. DJ 15.01.2010.

<sup>15</sup> Conforme magistério de Celso Ribeiro Bastos:

“Seria importante que a futura lei também deixasse certo que esta situação de excepcionalidade resulta de **circunstâncias imprevisíveis pela Administração**. Em outras palavras, é necessário que não tenha ela mesma, pela sua inércia, dado azo ao surgimento, por exemplo, de uma hipótese de urgência. Suponha-se: numa carreira pública, na grande maioria dos casos, é plenamente possível realizarem-se os concursos oportunamente, sem necessidade de surpreender-se o provimento normal do cargo por um excepcional feito emergencialmente. Aqui, a urgência não resulta de algum evento exterior ao atuar administrativo cuja ocorrência fosse imprevisível. Pelo contrário. A urgência só se verifica em decorrência da omissão administrativa que, ao não alimentar a carreira com agentes em número suficiente, acaba por gerar, num dado momento, uma situação de premente necessidade de admissão de pessoal. Mas aqui a culpa é, obviamente, da Administração. Hipótese que tais não deverão, em nosso entender, ser contempladas como ensejadoras da contratação com fundamento nesse inciso.” (in Comentário à Constituição do Brasil, vol. 3, tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992, pág. 99)



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

Constatada, assim, a clara ofensa aos artigos 21, *caput* e §1º, e 22, *caput*, da Constituição do Estado pelo art. 1º, I, II e III, e art. 2º, I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, da Lei Municipal n.º 996/2008, do Município de Itaipé.

Isso se dá, a toda vista, pelo fato das hipóteses mencionadas na Lei sub examine não atenderem aos pressupostos da excepcionalidade previstos no art. 22 da Carta Estadual.

Primeiramente, tem-se que o art. 2º da lei em comento confere ao Administrador um cheque em branco, autorizando a contratação temporária em diversas Secretarias e Departamentos, sem qualquer delimitação. Cuida-se, pois, de hipótese extremamente genérica, dissonante dos princípios constitucionais da acessibilidade e do concurso público. Sobretudo porque deixa de explicitar as situações emergenciais causadoras da necessidade temporária, o que é imprescindível, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>16</sup>.

No mesmo sentido, decisão do Tribunal Mineiro:

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.210. Pleno. J 11/11/2004. Rel. Min. Carlos Velloso



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AUSÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE. GENERALIZAÇÕES E ABSTRAÇÕES PERMITINDO AMPLIAÇÃO INTERPRETATIVA DO ROL DE HIPÓTESES. NORMAS MUNICIPAIS. CARGOS EM COMISSÃO. FUNÇÕES NÃO VINCULADAS À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DECLARADA. A possibilidade de a Administração Pública se valer da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público não é regra, mas, sim, exceção, nos termos das Constituições Estadual e Federal. A contratação somente pode ser por tempo determinado, em situações previstas em lei, visando atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. 'Não pode envolver cargos típicos de carreira', sob pena de tal contratação 'contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição', consoante respeitável doutrina. Outrossim, orienta a jurisprudência que a lei deve trazer em seu corpo normas claras sobre a contratação temporária, sem oferecer margem às generalizações e abstrações que permitam ampliação interpretativa do rol de hipóteses das contratações excepcionalmente admitidas e de suas renovações. [...]. (Ação Direta Inconst 1.0000.11.075404-1/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/02/2013, publicação da súmula em 26/04/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - PREVISÃO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS - INEXISTÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE - DISPOSITIVO LEGAL GENÉRICO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTRATAÇÃO PARA SERVIÇO PÚBLICO DE CARÁTER PERMANENTE - INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO - PREVISÃO DE INDENIZAÇÃO AO CONTRATADO SE DISPENSADO ANTES DO PRAZO INICIALMENTE PREVISTO - NÃO CABIMENTO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - A previsão constitucional de contratação temporária não se aplica a cargos de carreira, permanentes, do serviço público. - São inconstitucionais dispositivos legais que preveem hipóteses



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência a autorizar a referida contratação. - É de se emprestar interpretação conforme a Constituição a norma que prevê a contratação de servidor para suprir vaga excepcional de servidor, de modo a que se entenda que tal somente pode se dar caso não seja possível a substituição por outro servidor do quadro, sem prejuízo do serviço público<sup>17</sup>. [grifo nosso]

Lado outro, no que toca aos incisos I e II do art. 1º da Lei n.º 996/2008, insta registrar que o administrador municipal não pode simplesmente autorizar a contratação por tempo determinado para todo e qualquer programa, sob pena de, logo, todas as atividades próprias e de responsabilidade do Município estarem sendo prestadas sob esta forma, valendo-se de mão-de-obra temporária, em total desrespeito à necessidade de realização do concurso público para seleção de servidores.

Especificamente quanto ao referido inciso I impõe-se a adequação de sua redação para inserir, na parte final desse dispositivo legal, a expressão "*firmados com outro ente ou entidade governamental, desde que de caráter transitório*":

"Quanto ao inciso III, que dispõe sobre contratação temporária para atendimento de convênios, acordos ou ajustes, entende-se ser esse inconstitucional, pois que se trata de norma demasiadamente genérica. De fato, deveria prever esse dispositivo a transitoriedade dos convênios, ajustes ou acordos que seriam considerados como necessidade temporária de interesse público para fins de contratação temporária."

---

<sup>17</sup> Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.09.506479-6/000. Des. Rel José Antonino Baía Borges. j. 14 jul 2010. DJ 1.10.2010.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(Ação Direta Inconst 1.0000.09.505765-9/000, Rel. Des.(a) Brandão Teixeira, CORTE SUPERIOR, julgamento em 23/02/2011, publicação da súmula em 20/05/2011)

Ademais, a contratação temporária para “execução de programas especiais de trabalho”, tal como previsto no inciso II mencionado acima, não se afigura como hipótese constitucionalmente permissível. Com efeito, o Tribunal Mineiro já decidiu sobre a inconstitucionalidade de leis municipais que estabelecem a contratação temporária para frentes de trabalho:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal - Contratação temporária - Situação de interesse público não evidenciada - Condição de desempregado do munícipe - Forma de ingresso de serviço público fora das modalidades previstas - Inconstitucionalidade. Viola os preceitos constitucionais a legislação que cria uma forma de ingresso no serviço público fora das modalidades previstas na Magna Carta. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.09.498300-4/000 - COMARCA DE VAZANTE - REQUERENTE(S): PG JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUNICIPAL DE VAZANTE, CÂMARA MUNICIPAL DE VAZANTE - RELATOR: EXMO. SR. DES. ALEXANDRE VICTOR DE CARVALHO.

Ação direta de inconstitucionalidade. Celebração de contratos temporários. Necessidade temporária de excepcional interesse público. Hipótese não emergencial e permanente da Administração Pública. Inconstitucionalidade. Pretensão acolhida. 1. O inciso IX do art. 37 da Constituição da República e o art. 22, 'caput', da Constituição do Estado de Minas Gerais permitem a contratação temporária sem concurso público para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, somente nos casos previstos em lei. 2. A excepcionalidade prevista só comporta



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

situações realmente emergenciais, sendo vedada a contratação temporária de forma genérica de servidores, com a finalidade de atendimento de necessidade permanente da Administração Pública e utilização de sucessivas renovações, sob pena de flagrante desvio dessa exceção. 3. A hipótese prevista na lei local trata de situação comum e permanente da atividade administrativa. Logo, é patente a violação à regra constitucional que determina a realização de concurso público, porque não se enquadra na excepcionalidade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei municipal nº 3.026, de 22.03.2005, de Muriaé. (Ação Direta Inconst 1.0000.09.498290-7/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, CORTE SUPERIOR, julgamento em 24/02/2010, publicação da súmula em 14/05/2010)

De se ver, ainda, que o inciso II do art. 1º da lei fustigada também incorre em generalidade excessiva, o que também não se coaduna com os requisitos constitucionais necessários para a autorização a contratação temporária, como já demonstrado acima.

2.4 Lei municipal que não estabelece as hipóteses de contratação por tempo determinado em razão de necessidade temporária de excepcional interesse público. Violação ao princípio da reserva legal. Inconstitucionalidade.

A inconstitucionalidade da norma em apreço revela-se, ainda, sob outro enfoque, principalmente do teor do inciso III do art. 1º da Lei n.º 996/2008, que permite a previsão de hipótese de contratação temporária por meio de decreto.

É que as hipóteses para a contratação temporária devem ter sua previsão em lei formal, por encerrarem exceção constitucional à exigência do





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

concurso de provas ou de provas e títulos para ingresso na Administração Pública. Nesse sentido, o estabelecimento de tais hipóteses é importante para garantir o controle da atuação do administrador e impedir que a admissão de pessoal se dê de acordo com conveniências políticas. Daí dispor, respectivamente, as Constituições da República e do Estado de Minas Gerais:

Art. 37 - [...]

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

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

Destarte, sob essa perspectiva, o inciso III do art. 1º, malfeire, às escâncaras, o princípio da legalidade, na sua vertente de reserva legal.

Como é sabido, o princípio da legalidade possui duas perspectivas de concretização, em relação às quais o Administrador Público e o Legislador devem obediência irrestrita. É lícito afirmar assim que, enquanto o Administrador deve obediência ao princípio da legalidade, na medida em que somente pode agir ou deixar de agir consoante o que expressamente fixado em lei, o destinatário principal do princípio da reserva legal é o Legislador, eis que este deve regular aquilo para o qual a Constituição exige lei formal para sua densificação, excluídas quaisquer outras espécies normativas ou leis que regulem outra matéria que não aquela estipulada constitucionalmente.

Nesse aspecto, impõe-se reconhecer que qualquer lei que não confira tratamento específico à matéria ora ventilada, não cumpre tudo o quanto



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

determinado no texto constitucional, atraindo para si a pecha da inconstitucionalidade.

Divisa-se, daí, que os dispositivos constitucionais transcritos encerram desenganadamente exemplos perfeitos do princípio da reserva legal, o qual não admite exceções que abarquem outras espécies normativas na concretização das cláusulas constitucionais de eficácia limitada.

Com efeito, à luz da doutrina alienígena, totalmente aplicável ao direito constitucional brasileiro, o princípio da reserva de lei:

[...] pretende-se delimitar um conjunto de matérias ou de âmbitos materiais que devem ser regulados por lei (reservados à lei). Esta “reserva de matéria” significa, logicamente, que elas não devem ser reguladas por normas jurídicas provenientes de outras fontes diferentes da lei (exemplo: regulamentos). Ainda por outras palavras: existe reserva de lei quando a constituição prescreve que o regime jurídico de determinada matéria seja regulado por lei e só por lei, com exclusão de outras fontes normativas.<sup>18</sup>

Perquirindo sobre a razão de ser do princípio, chegaremos facilmente aos motivos que levaram o Legislador Constituinte Originário a tal exigência, *verbis*:

No momento actual de progressiva ampliação da competência legislativa do executivo, o problema da *reserva da lei* ganha sentido se quisermos acentuar não tanto a *divisão dos poderes* (hoje substancialmente atenuada face à institucionalização da prática dos decretos-leis) ou a função dos parlamentos como simples órgãos de *controlo político* da legislação governamental, ou ainda a redução das leis parlamentares à *fixação racionalizadora e estabilizadora* de

---

<sup>18</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. 1504p. p. 718.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

uma ordem estadual (reserva de lei informada pela idéia de Estado de direito), mas sim a *legitimidade democrática* das assembleias representativas, expressa na consagração constitucional da *preferência e reserva de lei formal* para a regulamentação de certas matérias.<sup>19</sup> (Grifo do autor)

Destarte, chega-se à conclusão segundo a qual a exigência de lei formal específica, que confira tratamento exaustivo à matéria, para a previsão das hipóteses acolhedoras da contratação temporária se traduz em uma garantia democrática para a concretização de uma exceção, qual seja, a investidura em cargos ou funções públicos sem a realização de concurso público.

Nesse mesmo diapasão, nossa Suprema Corte fixou o entendimento no sentido de que:

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>20</sup> (Grifo nosso)

Por encerrarem, portanto, exceção à regra do certame público (CR/88, art. 37, II), as hipóteses de incidência da contratação temporária, deverão estar expressas em lei formal específica e não poderão deixar de especificar a

---

<sup>19</sup> Ob. cit. p. 719.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.229-6/ES. Pleno. DJU 25.06.04.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

contingência fática que evidencia a situação de emergência, como já ressaltado no item anterior.

Nesse sentido, é necessário acentuar que as Constituições da República e do Estado determinam ao legislador ordinário que preveja, em lei, casos que justifiquem a contratação.

À guisa de ilustração, vejamos precedente judicial sobre a matéria:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. [C.F.](#), art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná.

I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: [C.F.](#), art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: [C.F.](#), art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional.

II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: [ADI 1.500/ES](#), 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; [ADI 2.125-MC/DF](#) e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; [ADI 2.380-MC/DF](#), Ministro Moreira Alves; [ADI 2.987/SC](#), Ministro Sepúlveda Pertence.

III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, [C.F.](#), deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade.

IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente<sup>21</sup>. (grifamos)

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3210/PR. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. j. 10 nov 2004. DJ 03/12/2004.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Incontornável, pois, o vício da inconstitucionalidade contido na legislação municipal em evidência.

### 3. Conclusão.

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

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional 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;

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 do Município de Itaipé:

---

Procuradoria-Geral de Justiça  
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade  
Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar  
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG  
Página 21



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- 1) a adequação da redação do inciso I do art. 1º da Lei n.º 996/2008, acrescentando em seu texto a **transitoriedade** dos convênios firmados com outro ente ou entidade governamental;
- 2) a revogação do inciso II do art. 1º da Lei n.º 996/2008;
- 3) a regovação da expressão “ou Decreto” contida no inciso II do art. 1º da Lei n.º 996/2008,;
- 4) a revogação do art. 2º da Lei n.º 996/2008.

6) 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 da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

7) Também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se:

- a) 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.

Na hipótese do não cumprimento dos termos da presente Recomendação no prazo estipulado, entender-se-á como não acatada, ensejando a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Procuradoria-Geral de Justiça, em face dos dispositivos apontados.

Belo Horizonte, 17 e outubro de 2013.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

MARIA ANGÉLICA SAID  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade