



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.14.008476-5

Representante: Cristovam Joaquim Fernandes Ramos Filho

Representado: Município de São Sebastião do Rio Preto

Objeto: Inconstitucionalidade do art. 7º da Lei n.º 241/1990

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal. Hipóteses de contratação temporária contrárias à autorização constitucional. Violação aos requisitos intrínsecos. Inconstitucionalidade material.

EXCELENTÍSSIMO PREFEITO MUNICIPAL,

1. Preâmbulo.

O Procurador de Justiça Cristóvam Joaquim F. Ramos Filho, no uso de suas atribuições junto a Procuradoria de Justiça Especializada no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, acerca da inconstitucionalidade do art. 7º da Lei n.º 241/2009 do Município de São Sebastião do Rio Preto, que dispõe sobre contratação temporária.

Constatada a inconstitucionalidade do dispositivo fustigado, 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



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

idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentação.

2.1 Do texto legal hostilizado

Eis o teor da norma impugnada:

Lei n.º 241/1990:

[...]

Art. 7º - Para atender à necessidade temporária de interesse público, poderá haver contratação por prazo determinado sob a forma de contrato de direito administrativo, caso em que o contratado não é considerado servidor público.

Parágrafo Único - A contratação prevista no artigo se fará para:

I - Atender a situação declarada em lei de utilidade pública.

II - Assessoria jurídica.

III - Para a área de saúde;

IV - Para desempenho de atividades braçais em serviços e obras

[...]

2.2 Legislação municipal que autoriza a contratação temporária para hipóteses em que não há excepcionalidade. Inconstitucionalidade.

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.



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

É cediço que as contratações temporárias (art. 22, *caput*, da CE/89) somente podem ser levadas a efeito, desde que atendidos **três pressupostos** intrínsecos¹: a *determinabilidade temporal*, a *temporiedade* e a *excepcionalidade*.

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

O pressuposto da temporiedade 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 uma **situação fática especial, não ordinária no cotidiano administrativo**, que imponha o regime extraordinário.

É viciada, portanto, a lei que traz exclusivamente a permissão da contratação da função A, B, C e que não descreve, de forma pormenorizada, a hipótese fática especial ensejadora dessa contratação.

A mera descrição de uma função e a inexistência de detalhamento normativo da hipótese excepcional representa mácula ao texto constitucional, pois, em verdade, indica o desejo casuístico estatal de se contratar determinadas funções, prescindindo-se, convenientemente, da justificativa da necessidade fática determinada e excepcional, burlando-se, por via oblíqua, o princípio setorial motivação administrativa, previsto no artigo 13, §2º, da Carta Estadual.

¹ 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

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.²

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

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006. p. 500.



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

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, asseverou que **a lei municipal regular 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.**³ (grifos nossos)

Pois bem.

³ 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.**



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

Os incisos I, II, III e IV, do art. 7º da Lei n.º 241/1990, do Município de São Sebastião do Rio Preto, são inconstitucionais, porque **extremamente genéricos** e não se coadunam com os princípios constitucionais da acessibilidade e do concurso público.

Vale ressaltar que a execução de projetos, programas e atividades nas áreas sociais, assim como o atendimento a serviços públicos de saúde, desde que consubstanciem fatos rotineiros da administração municipal, e, por isso, previsíveis, não podem ensejar a contratação temporária, **sem que restem especificadas as contingências fáticas emergenciais aptas a justificarem tal contratação**⁴.

Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal, assim como no julgado supra, também reformou decisão do TJMG, reconhecendo a inconstitucionalidade de lei do Município de Estrela do Sul/MG, que previa a contratação temporária para situações desprovidas de excepcionalidade, senão vejamos:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PESSOAL - CONTRATAÇÃO. A arregimentação de prestadores de serviços pela administração pública há de decorrer, em termos de regra, de concurso público, sendo exceção a contratação direta para atender a necessidade temporária e a singularidades, devendo a lei fixar o período necessário.

(RE 556311, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-110 DIVULG 06-06-2014 PUBLIC 09-06-2014)

Na ocasião, o Ministro Relator foi incisivo:

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [ADI 3.116](#), Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 14-4-2011, Plenário, DJE de 24-5-2011. Vide: [ADI 3.430](#), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.



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

As normas questionadas contrariam, a mais não poder, a Constituição Federal, por encerrarem situação genérica e deixarem em aberto as hipóteses de contratação temporária. Preveem casos em que normalmente a arrematação é mediante concurso, rotineiros e não excepcionais, sendo silentes sobre o prazo das contratações.

A par desse julgado, também por força de Recurso Extraordinário interposto em face de decisão do Tribunal, a Suprema Corte assim se manifestou:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 1.120/2003 DO MUNICÍPIO DE CONGONHAL/MG. 1) NECESSIDADE TEMPORÁRIA E EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO NÃO CONFIGURADOS. 2) CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MÉDICOS, DENTISTAS, ENFERMEIROS, TÉCNICOS EM ENFERMAGEM, BIOQUÍMICO, TÉCNICOS EM RX, AUXILIARES DE ENFERMAGEM E AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE, AUXILIARES ADMINISTRATIVOS, PROFESSORES, **OPERÁRIOS DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS**; OPERADORES DE MÁQUINAS, PEDREIROS, PINTORES, ELETRICISTAS, ENCANADORES, AUXILIARES DE PEDREIROS, TÉCNICO AGRIMENSOR E MESTRE DE OBRAS, MERENDEIRAS E SERVIÇAIS, MAGAREFE E MONITOR DE ESPORTES. 3) CONTRARIEDADE AO ART. 37, INC. II E IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES. . 4) RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.120/2003 DO MUNICÍPIO DE CONGONHAL/MG.

(RE 527109, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Como não poderia deixar de ser, a Ministra Relatora também foi enfática quanto à inconstitucionalidade da norma em questão:



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

7. No caso vertente, parece-me fora de dúvida de que contrariam os incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República as contratações 'temporárias' de pessoal, nos termos do art. 2º da Lei Complementar n 1.120/2003 do Município de Congonhal, de "I - médicos, dentistas, enfermeiros, técnicos em enfermagem, bioquímico, técnicos em RX, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, para atendimento no serviço de saúde; II - agentes e auxiliares administrativos, para a manutenção dos serviços administrativos do município; III - professores, para lecionar nas escolas municipais; IV - operários para atendimento das obras e serviços públicos; V - operadores de máquinas, para operar as máquinas da Prefeitura; VI - pedreiros, pintores, eletricitas, encanadores, auxiliares de pedreiros, técnico agrimensor e mestre de obras, para executar obras e tarefas municipais; VII - merendeiras e serviçais, para auxiliar na manutenção das escolas; VIII - técnicos para atender as necessidades do Plano Diretor de Erradicação do 'Aedes Aegypti' do Brasil - PEAs, elaborado pelo Governo Federal e Secretaria Municipal de Saúde; IX - magarefe, para atender as necessidades do sistema de abastecimento do Município; X - monitor de esportes, para atender as atividades desportivas com crianças e adolescentes do município" (fl. 72). O caráter permanente das funções passíveis de contratação e a previsibilidade da necessidade ensejadora dessas contratações são características que marcam as disposições impugnadas da Lei Complementar n. 1.120/2003 do Município de Congonhal/MG.

No mesmo sentido, em decisões acertadas, esse Tribunal Mineiro já consignou:

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



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

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 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



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

seja possível a substituição por outro servidor do quadro, sem prejuízo do serviço público⁵. [grifo nosso]

Lado outro, como consequência imediata do vício legislativo consistente na simples descrição da função pública, a ausência de normatização da excepcionalidade ou da temporariedade dos vínculos, de natureza permanente, expõe um segundo aspecto da inconstitucionalidade material.

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:

“(…) 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]

Claro, pois, o vício da inconstitucionalidade contido nos dispositivos apontados.

3. Conclusão.

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade,

⁵ 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.



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

Considerando a inconstitucionalidade da norma legal impugnada;

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 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:

- 1) a adequação da redação do inciso I do parágrafo único do art. 7º da Lei n.º 241/1990, substituindo a expressão “utilidade pública” por “calamidade pública”.
- 2) a revogação dos incisos II, III, e IV do parágrafo único do art. 7º da Lei Municipal n.º 241/1990;

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



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

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** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o conseqüente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2015

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade