



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer n. G65/2019

Assunto: PL 115/2019

Interessado: Vereador Carlos Alberto Binato

Ementa: PL 115/2019. Prorrogação do prazo de contratações temporárias. Contrariedade às posições do STF e TCE/SP. Possível vício de inconstitucionalidade material.

1. Indaga o Vereador Carlos Alberto Binato acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 115/2019; tal Projeto de Lei visa acrescentar um parágrafo único ao art. 7º da Lei n. 6.437/2017 atualmente em vigor.
2. A Lei n. 6.437/2017, por sua vez, dispõe sobre a admissão de pessoal por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público de que trata o art. 37, inciso IX da Constituição Federal, e dá outras providências correlatas.
3. O art. 7º, “caput”, da Lei n. 6.437/2017, na redação vigente prevê que os contratos de admissão em caráter temporário poderão ser firmados pelo prazo máximo de 1 (um) ano; com a inclusão do referido parágrafo único, pretende-se permitir a prorrogação do contrato por mais 1 (um) ano “*mediante justificativa prévia apresentada pela respectiva Secretaria Municipal responsável*”¹.
4. É o relatório. Passo a opinar.
5. A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso II, prevê que a admissão de pessoal no serviço público deverá ocorrer mediante **concurso público**. Tal critério favorece a meritocracia e assegura igualdade de oportunidades para aqueles interessados em verem-se providos em cargos públicos através de critérios

¹ Conforme a redação do PL 115/2019.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

objetivos previstos em lei e nos editais de cada concurso, bem como prestigia o princípio da impessoalidade (Constituição Federal, art. 37, “caput”). O teor do dispositivo é o seguinte, “*in verbis*”:

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; (Destaquei)

6. Em atenção à possibilidade de contingências especiais que possam ocorrer no âmbito das unidades federativas, o inciso IX do mesmo dispositivo contém um permissivo para que cada ente político, por lei própria, possa disciplinar a contratação de pessoal nos casos de excepcional interesse público, nos termos a seguir transcritos:

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



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

7. A ideia de *necessidade temporária de excepcional interesse público* não é de fácil tradução para a prática administrativa tendo em vista tratar-se de um conceito aberto que deverá ser preenchido pelo intérprete no momento da elaboração da legislação local.
8. Esta dificuldade enfrentada pelos diversos entes federativos na disciplina da matéria levou à propositura de uma série de ações de controle de constitucionalidade no âmbito do Poder Judiciário o que culminou em seu enfrentamento pelo Eg. Supremo Tribunal Federal nos autos do RE n. 658.026/MG. Neste julgamento, ocorrido em sede de repercussão geral, foram fixados os requisitos para a contratação temporária, quais sejam: “a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários, permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”².
9. O Ministério Público do Estado de São Paulo, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis já teve oportunidade de propor ações de controle de constitucionalidade visando retirar do ordenamento jurídico leis municipais que acabem por desobedecer ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal; em vista da relevância dos argumentos trazidos pelo “Parquet”, vale transcrever a sua manifestação nos autos de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei n. 513/2013 de determinado município do interior paulista. Vejamos:

A Constituição Estadual no art. 115, X, reproduz o quanto disposto no art. 37, IX, da Constituição da

² STF, Recurso Extraordinário n. 658.026, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 09/04/2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em 22/08/2019.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

República, possibilitando limitada, residual e excepcionalmente a admissão de pessoal por tempo determinado em razão de necessidade administrativa *transitória de excepcional interesse público*.

E não é qualquer interesse público que autoriza a contratação temporária – que constitui outra exceção à regra do concurso público –, mas somente aquele que veicula uma necessidade do aparelho administrativo na prestação de seus serviços, devendo, ademais, concorrer a excepcionalidade desse interesse público, a *temporiedade da contratação e a submissão à previsão legal, notadamente pela imprevisibilidade e extraordinariedade da situação e a impossibilidade de a Administração Pública acorrê-lo com meios próprios e ordinários de seu quadro de recursos humanos*.

A admissão de pessoal a termo, portanto, deve objetivar *situações anormais, urgentes, incomuns e extraordinárias que molestem as necessidades administrativas, não se admitindo dissimulação na investidura em cargos ou empregos públicos à margem do concurso público e para além das ressalvas constitucionais (...)*.³ (Destaquei)

³ Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais_2017/5EC0C23D8C446F84E050A8C0DD01377F. Acesso em 22/08/2019.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

10. Em complemento a tais lições, o órgão especial do Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.069.047-08.2015.8.26.0000, em que se discutia dispositivos da Lei n. 3.581/2013 do município de Adamantina – SP, bem registrou o seu consolidado entendimento acerca da matéria, nos termos a seguir transcritos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Dispositivos da Lei nº 3.581, de 20 de novembro de 2013, que disciplina as contratações por tempo determinado no Município de Adamantina. (...)”

Surpreende o teor dos incisos VI e VII, do artigo 2º, da Lei 3.581/2013, que estabelecem a contratação de pessoal por tempo determinado para atendimento às atividades finalísticas nas áreas de saúde, educação, segurança pública e saneamento, bem como para a função de docente. Com a devida vênia, a disposição representa verdadeira burla aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência do serviço público, na medida em que possibilita à Administração a contratação de quem quer que seja para ocupar cargos temporários em funções fundamentais na estrutura administrativa, adotando-se, para a seleção de pessoal, critérios personalistas e subjetivos, sem qualquer compromisso com o interesse público. (...)



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Da mesma forma, *são inconstitucionais as disposições dos incisos VIII, IX e X, do artigo 2º, da Lei 3.581/13, que preveem a contratação extraordinária para suprimento das necessidades de pessoal em área de prestação de serviços essenciais em decorrência de vacância definitiva ou eventual de cargos, as contratações de pessoal para funções eventuais, transitórias e de necessidade temporária*, bem como para a execução direta de obras determinadas e serviços para atender a convênios e contratos celebrados com entidades governamentais, dada a *previsibilidade* das situações destacadas.” (ADIn nº 2.069.047-08.2015.8.26.0000 v.u. j. de 26.08.15 Rel. Des. TRISTÃO RIBEIRO)

11. Voltando ao caso concreto, é difícil de se imaginar uma situação excepcional ou transitória que possa ter duração – prefixada – de até 2 (dois) anos; a exposição de motivos do PL 67/2019, em respeitosa divergência, não trouxe elementos que demonstrassem uma situação fática excepcional, tendo justificado a sua edição em virtude dos elevados custos e morosidade para a realização de concursos públicos, todavia, a realização de concursos públicos insere-se na rotina administrativa de forma a assegurar pessoal em número suficiente para atender às necessidades normais da Administração Pública. A morosidade e o custo para a realização de concursos públicos não se inserem dentro de um campo de imprevisibilidade.

12. Sob o enfoque o controle externo realizado sobre os recursos públicos, é pertinente trazer as ponderações feitas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em seu “*Manual Básico – Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação*”



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

eleitoral” que faz o seguinte alerta: “Mesmo realizado processo seletivo, esta Corte vem negando registro a sucessivos contratos para a mesma função; assim e porque a repetição descaracteriza a indispensável temporariedade de contratação (TC 1843/010/06)”⁴.

13. Colhe-se, ademais, da mesma Egrégia Corte de Contas, nos autos do TC-000507/004/12, em que foram julgadas ilegais as contratações temporárias de agentes comunitários de saúde e professores pela Prefeitura de Palmital, as seguintes reflexões sobre a matéria discutida neste parecer, “ipsis litteris”:

“Ademais, carência de pessoal ou necessidade de tempo para realizar concurso ou substituir demissionário, aposentado ou exonerado, além de serem situações comuns nos municípios brasileiros, não são justificativas aptas a legitimar a dispensa do concurso público, ainda mais através de contratos com prazo de duração superior a 1 ano.

As situações descritas pela Fiscalização apresentam-se como álea ordinária da Administração e não se subsumem ao regramento constitucional das admissões temporárias.

Em relação às contratações temporárias para os cargos de Agente Comunitário de Saúde, o art. 16, da Lei 11.350/06 é claro ao vedar contratação temporária de Agentes de Saúde e análogos, a não

⁴ ROSSI, Sérgio Ciquera. TCE/SP, Manual Básico – Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral, p. 66



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

ser em casos de surtos endêmicos, situação que não foi comprovada ou sequer alegada nos autos.

Portanto, o fato dos setores de saúde e educação serem essenciais não é apto a ensejar a relevação da referida falha, muito pelo contrário, suas proeminências recomendam que a lei seja observada com ainda maior rigor, realizando concursos públicos para o provimento de tais cargos essenciais.⁵

14. Acerca do prazo para as contratações temporárias serem realizadas, cabe observar que o Egrégio Supremo Tribunal Federal consolidou a posição de que a duração dos contratos temporários por até 1 (um) afigura-se como razoável, motivo pelo qual mais uma vez é questionável a previsão legal que eleve este período.

(...) 7) A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, verbi gratia, de atendimento de necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retorne. **Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o**

⁵ Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/246076.pdf



Câmara Municipal de Assis
ESTADO DE SÃO PAULO

prazo de 12 meses.” (ADI 3649/RJ j. de 28.05.14
Rel. Min. LUIZ FUX).

15. Por fim, cabe anotar que há julgado no âmbito do Colendo Tribunal de Justiça Bandeirante que reputou razoável a duração da contratação temporária por até 2 (dois) anos; é o que foi assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2210892-28.2015.8.26.0000.
16. Diante do exposto, opino pela possibilidade de que o PL 67/2019, caso aprovado pela Câmara do Município, seja objeto de Ação de Inconstitucionalidade eis que se mostra questionável a sua constitucionalidade material, ficando, contudo, registrada a existência de divergência quanto ao limite máximo de duração das contratações temporárias.
17. É o parecer, SMJ.

Assis – SP, 22/08/2019.

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias

OAB/SP 300.090
Procurador Jurídico

Leandro Kreitlow
Procurador Jurídico
OAB/SP 427.219