



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003436-51.2014.815.0000

Relator : Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho

Requerente : Prefeito Constitucional de Cacimba de Areia

Requerido : Município de Sobrado

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 40/2001 DO MUNICÍPIO DE SOBRADO. NORMA QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES. EXCEÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 2º, IV E V, DA LEI IMPUGNADA. NECESSIDADE DE ESPECIFICAÇÃO DA CONTINGÊNCIA FÁTICA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA. PREVISÃO GENÉRICA. SITUAÇÕES PERMANENTES. IMPOSSIBILIDADE. DESCONFORMIDADE COM OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS PARADIGMÁTICOS. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 27, DA LEI Nº 9.868/99. EFICÁCIA DA DECISÃO, APÓS 180 DIAS DA COMUNICAÇÃO AOS REQUERIDOS. PREVENÇÃO DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE

DO SERVIÇO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA.

- É de se reconhecer a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º e dos incisos IV e V do art. 2º, da Lei nº 40/2001, do Município de Sobrado, que institui hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática de excepcional interesse público, exigida, nos preceitos constitucionais paradigmáticos, para afastar a incidência da regra do Concurso Público.

- Objetivando prevenir-se a solução de continuidade do serviço público na municipalidade, é o caso de se aplicar, por analogia, o art. 27, da Lei nº 9.868/99, modulando os efeitos desta decisão, para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação aos requeridos.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA o Tribunal de Justiça da Paraíba, em sua composição Plenária, por unanimidade, declarar a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º, e os incisos IV e V, do art. 2º, da Lei nº 40/2001, do Município de Sobrado, modulando os efeitos desta decisão, para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação de estilo.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pelo **Ministério Público Estadual**, por meio do seu **Procurador-Geral de Justiça**, legitimado pela Constituição Estadual, a teor do seu art. 105, “a”, 3, objetivando a declaração da inconstitucionalidade do art. 1º, parágrafo único e art. 2º, IV e V, da Lei nº 40/2001, do Município de Sobrado, que “Trata de contratação de pessoal, por tempo determinado para atender a necessidade

temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências”.

Alega, em síntese, que a incompatibilidade material da Lei, com a Constituição do Estado da Paraíba, reside no fato de que “a necessidade temporária de excepcional interesse público é verificada a partir de situação fora do comum, anormal e imprevisível que dá ensejo à contratação por tempo determinado de servidor público”.

Segundo argumenta, a contratação temporária de pessoal há de se fundar em necessidade administrativa que foge à normalidade, apresentando-se em situações incomuns e imprevistas, que reclamam a adoção de medidas urgentes e capazes de normalizar, em curto espaço de tempo, a situação apresentada.

Assevera que os dispositivos mencionados limitam-se “ditarem, como de excepcional interesse público, atividades que abarcam áreas de atuação essenciais e permanentes do setor público do Município, sem quaisquer especificações sobre os casos realmente excepcionais. Não detalham, portanto, a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência”.

Acrescenta, ainda, que as referidas normas “ao permitir a contratação de pessoal para exercício de funções permanentes (saúde, segurança e administração em geral) da administração municipal, ofende outro precedente do Excelso Pretório. Por fim, importa destacar que a previsão da contratação temporária para atividade de “assessoria ligada diretamente à Administração Central”, além de não detalhar que tipo de assessoria seria esta, ofende o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Estadual, pois, o exercício de função de assessoramento se caracteriza pela confiança e, dessa forma, dá-se mediante o provimento de cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, jamais através de contratação temporária”.

Afirma que “Trata-se, por conclusão lógica, de contratação para exercício de atividade não temporárias, mas permanentes, afetas à

atividade-fim da Administração Pública Municipal”.

Pede, por isso, a concessão de medida cautelar a fim de “que se abstenha de realizar novas contratações com base no art. 1º, parágrafo único; e do art. 2º, incisos IV e V, todos da Lei n 40/2001, do Município de Sobrado-PB”.

Para tanto, argumenta que está presente a fumaça do bom direito, consubstanciada na incompatibilidade dos dispositivos impugnados com o art. 30, VIII e XIII, da Constituição Estadual.

O perigo na demora, segundo aponta, “resulta da lesão atual e permanente ao patrimônio material e moral do Município, a cujos habitantes, a exemplo dos demais paraibanos, a Carta Estadual assegura o direito a uma Administração proba, justa, eficaz e amoldada pelo menos ao senso comum de moralidade no trato da coisa pública”.

O pedido de medida cautelar foi indeferido pelo Plenário desta Corte, fls. 35/39.

Citado, o **Estado da Paraíba** apresentou informações às fls. 47/52.

A **Prefeitura Municipal de Sobrado** prestou informações às fls. 54/56.

O **Ministério Público** pediu a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos apontados na inicial. Acrescentou, subsidiariamente, a modulação dos efeitos temporais da decisão, a fim de que tenha eficácia *ex-nunc*, a partir de 60 (sessenta) dias, a contar da comunicação.

É o RELATÓRIO.

VOTO

Através da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, intenta o Ministério Público do Estado da Paraíba a “declaração da inconstitucionalidade do art. 1º, Parágrafo único e art. 2º, incisos IV e V, da Lei nº 40/2001, do Município de Sobrado, que “Trata de contratação de pessoal, por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências”.

O promovente suscitou a ocorrência de desconformidade da norma não apenas a dispositivos da Constituição Federal, mas também a comandos de idêntico teor presentes na Constituição do Estado da Paraíba, especificamente, os incisos VIII e XIII, do art. 30:

Art. 30. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VIII - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação concurso 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;

(...)

XIII – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

De acordo com os dispositivos supracitados, a regra geral para admissão de pessoal no serviço público é a aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, excetuados os casos de investidura em cargo em comissão e de contratação destinada a atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Sobre este último tipo de ingresso no serviço público, **Celso Antônio Bandeira de Mello**¹ disserta que o mesmo tem o escopo de “ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presuma 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, requeridas 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 (nesse sentido, 'necessidade temporária') por não haver tempo hábil para realizar concurso, em que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar”.

Percebe-se, ainda, que, a despeito da regra angular e cogente de provimento de cargos e funções públicas por concurso público, o constituinte, tanto federal, quanto estadual, resguardou ao legislador ordinário a necessidade de detalhar os casos da contratação temporária de excepcional interesse público. Todavia, ao assim agir, não deixou esse trabalho ao mero capricho de seu executor. Firmou balizas relacionadas, em síntese, com os critérios de legalidade, temporariedade e excepcionalidade, para fins de descrição dos casos em que seja possível essa modalidade de admissão.

Para melhor compreensão, transcrevo os dispositivos atacados, destacando-os:

¹ In Curso de Direito Administrativo, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 281/282.

Art. 1º. Para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, a Prefeitura Municipal poderá efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, mediante contrato administrativo padronizado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, será considerado como de excepcional interesse público o atendimento dos serviços que, por sua natureza, tenham características inadiáveis e deles decorram ameaça ou prejuízo à vida, à segurança, à continuidade de obras e a subsistência, bem como atividades relacionadas com as áreas de educação, saúde, segurança e administração geral.

E,

Art. 2º. Considera-se como de excepcional interesse público as contratações que visem:

“[...]”

IV – a implantação e manutenção de serviços essenciais à população, especialmente a continuidade de obras e a prestação de serviços de segurança, saúde e educação, água, energia, limpeza pública, telefonia, transportes públicos;

V – o suprimento de docentes em salas de aula, de pessoal especializado nas áreas de saúde, nos casos de licença para repouso à gestante; nos casos de licença para tratamento de saúde; licença por motivo de doença em família e licença para tratamento de interesse particular.”

Pelo que se nota das referidas disposições, as contratações por elas autorizadas, além de não se revestirem da excepcionalidade

exigida constitucionalmente, pressupõem situações genéricas, fazendo uso de termos muito abrangentes, impossíveis de especificação.

Essa última constatação se extrai logo no parágrafo único, do art. 1º, da lei vergastada, já que, nele, há uma descrição do que seria excepcional interesse público, por meio, contudo, da adoção de conceitos vagos, a saber, “o atendimento dos serviços que, por sua natureza, tenham características inadiáveis e deles decorram ameaça ou prejuízo à vida, à segurança, à continuidade de obras e a subsistência, bem como atividades relacionadas com as áreas de educação, saúde, segurança e administração geral”.

Vê-se que o referido dispositivo é abrangente e genérico, não sendo possível, sob qualquer ótica, identificar-se referência ou especificação legal dos casos que demandam a contratação temporária.

Em verdade, caberia ao legislador pormenorizar, de forma transparente, as hipóteses de contratações, permitindo o controle de legalidade sobre a efetivação destas e evitando qualquer tipo de desvio de finalidade. Da forma apresentada, a abrangência é tanta que impossibilita a identificação de alguma atividade administrativa que não se encaixe no dispositivo.

Ademais, necessário destacar que essa conceituação genérica é seguida da enumeração de outras áreas, quais sejam, “[...] **educação, saúde, segurança e administração geral.**”, oportunizando, novamente, ao Chefe do Executivo a proceder ao recrutamento de pessoal sem a realização de concurso público. Em caso idêntico, o Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou:

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. (STF - ADI 3210 PR – Relator(a): CARLOS VELLOSO – Julgamento: 10/11/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

No tocante aos incisos IV e V da norma sob análise, penso que os mesmos afiguram-se inconstitucionais, por possibilitarem a livre nomeação pela Chefia do Executivo para as mais diversas áreas e atividades, sejam essenciais, permanentes ou burocráticas.

Ademais, deve ser ressaltado que esse permissivo oferecido pela legislação causa prejuízo para a segurança e qualidade do serviço público, fato que reveste-se de relevância.

Com efeito, ao submeter os candidatos a cargos públicos a uma rigorosa seleção (concurso de provas ou de provas e títulos), a Administração tem a oportunidade de selecionar os melhores entre todos os concorrentes, o que dá ao cidadão, ao menos em tese, a garantia de que aquele futuro servidor está apto a desempenhar as funções do cargo para que concorreu.

Esse “atestado de qualificação” se traduz, senão na certeza, mas em um sério indício de que o serviço será prestado com qualidade, evitando o desperdício de dinheiro público com o pagamento de servidores despreparados.

Aliás, insta esclarecer que a simples apresentação de títulos específicos ou profissionais que comprovem a habilitação para o desempenho da função técnica, tal como prevê o art. 5º, VII, da lei em discussão, não oferece qualquer garantia de que os serviços serão prestados com a qualidade pretendida pelo legislador constituinte, que elevou ao posto de princípio constitucional a eficiência no serviço público.

Ainda deve ser salientado que, no caso do inciso VI do art. 2º do diploma legal objurgado, as municipalidades devem possuir corpo de funcionários suficiente para preencher as vagas deixadas por aqueles temporariamente afastados, até porque tais situações são previsíveis e os serviços nele dispostos não possuem o caráter de excepcionalidade.

Sendo assim, creio que as regras estatuídas na lei municipal objeto desta demanda, de fato, afrontam o art. 30, VIII e XIII, da Constituição Estadual, ao autorizar a contratação de pessoal para prestação de serviços que não se enquadram no conceito de excepcional interesse público, já que, a princípio, tratam de circunstâncias comuns ou ordinárias. Nesse sentido, destaco:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI AMAPAENSE N. 765/2003. CONTRATAÇÃO
POR TEMPO DETERMINADO DE PESSOAL PARA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PERMANENTES:

SAÚDE; EDUCAÇÃO; ASSISTÊNCIA JURÍDICA; E, SERVIÇOS TÉCNICOS. NECESSIDADE TEMPORÁRIA E EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO NÃO CONFIGURADOS. DESCUMPRIMENTO DOS INCISOS II E IX DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (STF - ADI 3116/AP – Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA - Julgamento: 14/04/2011 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

E,

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade. III - O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer

tais funções. IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade. V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos. VI - Ação que se julga procedente.” (STF - ADI 3430/ES - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julgamento: 12/08/2009 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Esta Corte, em julgamento de caso bastante similar, assim já decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 039/1999 do Município de Riachão do Poço. Diploma legal que dispõe sobre a contratação temporária de servidores. Exceção à regra do Concurso Público. Necessidade de especificação da contingência fática de excepcional interesse público. Previsão genérica das hipóteses do § 1º, do art. 1º e dos incisos IV, V, VI e VII, do art. 2º, da lei impugnada. Impossibilidade. Ausência que implica delegação indevida do encargo ao Chefe do Poder Executivo, interessado na contratação. Desconformidade com os preceitos constitucionais paradigmáticos. Reconhecimento da inconstitucionalidade material. Interdependência dos dispositivos declarados inconstitucionais com o inciso III, § 1º e § 4º, do art. 3º, do mesmo Diploma Legal. Incidência da inconstitucionalidade por arrastamento. Modulação temporal dos efeitos. Aplicação analógica do art. 27, da Lei nº 9.868/99. Eficácia da decisão, após 180 dias da comunicação

aos requeridos. Prevenção de solução de continuidade do serviço público. Procedência. É de se reconhecer a inconstitucionalidade material do § 1º, do art. 1º e dos incisos IV, V, VI e VII, do art. 2º, da Lei nº 039/1999, do Município de Riachão do Poço, que institui hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática de excepcional interesse público – exigida, nos preceitos constitucionais paradigmáticos, para afastar a incidência da regra do Concurso Público - e, por conseguinte, transfere o encargo, indevidamente, ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo interessado. De outra banda, é de se reconhecer, ainda, por arrastamento, a inconstitucionalidade do inciso III e § 1º e § 4º, do art. 3º, em face da interdependência desses com aqueles em que devidamente constatado o vício material. Por fim, objetivando prevenir-se a solução de continuidade do serviço público na municipalidade, é o caso de se aplicar, por analogia, o art. 27, da Lei nº 9.868/99, modulando os efeitos desta decisão, para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação aos requeridos. (TJPB - ADI Nº 999.2010.000543-1/001 - Relator: Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Tribunal Pleno – Publicado em 19/05/2011).

Por fim, no que diz respeito aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da referida legislação, entendo ser o caso de se aplicar, por analogia, a regra prevista no art. 27, da Lei nº 9.868/99, que permite aos Tribunais, por maioria de dois terços de seus membros, restringi-los a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Assim, objetivando garantir a continuidade do

serviço público na municipalidade, é o caso de se modular os efeitos desta decisão para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação aos requeridos, inclusive, seguindo os recentes precedentes desta Corte em que se declarou a inconstitucionalidade de Leis de mesma temática.

Dessa forma, resguarda-se a segurança jurídica das relações e afasta qualquer possibilidade de paralisação dos serviços públicos, uma vez que, de forma indireta, proporciona à Municipalidade um prazo para promover a adequação da norma, respeitando as disposições constitucionais.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido constante na presente ação, para reconhecer a inconstitucionalidade material **do parágrafo único do art. 1º e dos incisos IV e V do art. 2º, todos da Lei nº 40/2001 do Município de Sobrado** e, para evitar qualquer possibilidade de solução de continuidade do serviço público, determino a modulação dos efeitos desta decisão, para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação aos requeridos.

É como **VOTO**.

Presidiu a sessão o Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira - Vice-Presidente, no exercício da Presidência, na eventual ausência da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti (Presidente), com voto. Participaram ainda do julgamento, os Desembargadores Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho (Relator), José Ricardo Porto, Maria das Graças Moraes Guedes, Leandro dos Santos, José Aurélio da Cruz, Luiz Silvio Ramalho Júnior, Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Marcos Cavalcanti de Albuquerque, Joás de Brito Pereira Filho, Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira, Arnóbio Alves Teodósio e João Benedito da Silva

Impedido o Desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos (Corregedor-Geral de Justiça).

Ausentes, justificadamente, o Desembargador Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, e, sem direito a voto, Marcos Coelho de Salles (Juiz

convocado para substituir o Desembargador Carlos Martins Beltrão Filho), Ricardo Vital de Almeida (Juiz convocado para substituir o Desembargador Saulo Henriques de Sá e Benevides), Alexandre Targino Gomes Falcão (Juiz convocado para substituir o Desembargador Romero Marcelo da Fonseca de Oliveira) e Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir o Desembargador João Alves da Silva).

Presente o Dr. José Raimundo de Lima, Procurador de Justiça, substituindo o Procurador-Geral de Justiça, Dr. Bertrand de Araújo Asfora.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em 15 de outubro de 2014 - data do julgamento.

Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho
Desembargador
Relator