



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Gabinete da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

Acórdão

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2012596-03.2014.815.0000
RELATORA : Des.^a Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti
REQUERENTE : Ministério Público do Estado da Paraíba
REQUERIDO : Município de Riachão de Bacamarte

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRESSÃO DE NECESSIDADE DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CONTINGÊNCIA FÁTICA A IDENTIFICAR A SITUAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE. CONTEMPLAÇÃO DE ATIVIDADES DE CARÁTER PERMANENTE, A SEREM EXERCIDAS POR SERVIDOR DO QUADRO EFETIVO. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS GARANTIDORES DO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO POR MEIO DO RESPECTIVO CONCURSO. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Restando demonstrado que a legislação impugnada não prevê a contingência fática a respaldar a contratação por excepcional interesse público e contempla atividades de caráter permanente - a serem exercidas por servidores investidos através de concurso público - há de se julgar procedente a demanda, declarando-se a inconstitucionalidade da lei em confronto com o art. 30, incisos VIII e XIII da Constituição Estadual, cujo conteúdo reproduz regra do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acima identificados:

ACORDA o Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 84/2001, DO MUNICÍPIO DE RIACHÃO DO BACAMARTE, MODULANDO OS EFEITOS DESTA DECISÃO PARA 180 DIAS, APÓS AS COMUNICAÇÕES DE ESTILO.**

RELATÓRIO

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** movida pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em face do Município de Riachão de Bacamarte.

O *Parquet* requer, na inicial, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 84/2001, daquela municipalidade, que “autoriza a contratação de pessoal por excepcional interesse público, no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências” (fl. 03).

Fundamentando seu pedido, alega que a referida legislação “*afrontou a Constituição do Estado da Paraíba, especificamente os incisos VIII e XIII de seu artigo 30¹*” (fl. 05).

Aduz, para tanto, que “*o legislador constituinte somente admitiu o afastamento da incidência da regra do concurso público para provimento originário de cargo público em duas situações: uma relativa aos cargos comissionados, reservados às funções de direção, chefia e assessoramento e que são de livre nomeação e exoneração; a outra, para a contratação por tempo determinado, destinada a atender a necessidade de excepcional interesse público*”, devendo esta segunda espécie de contratação (necessidade excepcional) ocorrer por prazo restrito à satisfação da necessidade e ficar adstrita à situação momentânea, emergencial e repentina por que eventualmente possa vir a passar a Administração Pública.

Nessa esteira de raciocínio, sustenta que a Lei objeto desta ação é flagrantemente inconstitucional, porquanto “*A temporariedade, como é bem de convir, é ditada pela necessidade momentânea, emergencial e repentina por que eventualmente pode vir a passar a Administração Pública. Logo, a contratação deve ter prazo restrito à satisfação desta necessidade*” (fl. 06).

Assevera, pois, “*por conclusão lógica, de contratação para exercício de atividades não temporárias, mas permanentes, afetas à atividade fim da Administração Pública Municipal*”. E que “*não há que se cogitar, na espécie, do excepcional interesse público, que justifica o imediato suprimento temporário de uma necessidade (a denominada 'necessidade temporária')*”.

O Prefeito Municipal de Riachão de Bacamarte, assim como a sua Câmara Municipal, deixaram de manifestar-se no feito, apesar de devidamente intimados, conforme certidão de fl. 58.

A Procuradoria do Estado, instada a pronunciar-se a teor do §2º e *caput* do art. 204 do RITJPB, pugnou pela rejeição da ADI.

¹Art. 30. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também: VIII - 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; XIII - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Às fls. 59/75, o Procurador-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido, para declarar-se a total inconstitucionalidade material da Lei nº 084/2001 do Município de Riachão do Bacamarte.

VOTO

O Ministério Público Estadual sustenta que a Lei nº 84/2001 do Município de Riachão do Bacamarte é inconstitucional, por afrontar o art. 30, incisos VIII e XIII da Constituição do Estado da Paraíba, que estabelecem *in verbis*:

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 em 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.

Esses dispositivos da Constituição Estadual são reproduções do contido no art. 37, incisos II e IX da Carta Magna Federal, que possuem a mesma redação. Observe-se:

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

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

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

Da leitura dos sobreditos preceitos constitucionais verifica-se que a regra para o ingresso no serviço público é a prévia aprovação em concurso público, excepcionadas duas hipóteses que são: **1)** a nomeação para exercício de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; **2)** e a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

No caso dos autos, interessa a análise desta última forma de investidura, já que é dela que tratam os dispositivos objeto da ação.

Para essa espécie de contratação (por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público), doutrina e jurisprudência pátrias firmaram posicionamento no sentido de que se faz necessário o preenchimento de três requisitos, quais sejam: **1) excepcional interesse público; 2) temporariedade da contratação; 3) hipóteses expressamente previstas em lei.**

Nesse sentido, proclama a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“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.”²

Portanto, deve-se aferir se os dispositivos impugnados na presente demanda atendem ou não a esses requisitos, de onde se extrairá conclusão sobre a existência ou não da inconstitucionalidade levantada pelo *parquet*.

A norma impugnada possui o seguinte teor:

Art. 1º – Fica o Poder Executivo autorizado a admitir pessoal por excepcional interesse público, por prazo determinado, não superior a 12 (doze) meses, nos moldes do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 2º – As admissões com base nesta lei, dar-se-ão sobre os cargos constantes do anexo I e obedecerão o disposto na Lei Municipal nº 031/97 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município), até a realização de certame público.

Art. 3º – A remuneração e a carga horária, para os cargos já existentes, obedecerão o disposto na Lei Municipal nº 020/97, e os demais, em se tratando de nível superior, aplicar-se-ão a remuneração da categoria profissional respectiva, respeitando-se, sempre, a isonomia salarial para os cargos do quadro permanente.

² STF – Tribunal Pleno - ADI 3210 - Relator: Ministro Carlos Veloso – J: 11/11/2004.

Parágrafo primeiro – é vedada a acumulação de cargos, independentemente de compatibilidade de carga horária.

Parágrafo segundo – a remuneração pela carga horária T-20 será reduzida a metade da prevista no anexo I, para o cargo T-40.

Art. 4º – As despesas com as contratações objeto desta lei correrão a conta do orçamento anual, respeitando-se, quanto aos gastos com pessoal, o limite imposto pela Lei Complementar 101/2000.

Art. 5º – Os efeitos desta lei retroagem a 01.01.2001.

Art. 6º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º – Revogam-se as disposições contrárias.

De imediato se percebe que a disposição normativa é genérica, pois limita-se a elencar áreas de atividade que abarcariam a admissão temporária de forma completamente abstrata, sem especificar a contingência fática que a contemplaria, ou seja, as situações hipotéticas que permitiriam essa contratação.

Dizer simplesmente que “**as admissões com base nesta lei, dar-se-ão sobre os cargos constantes do anexo I e obedecerão o disposto na Lei Municipal nº 031/97 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Município), até a realização de certame público**”, significa dar uma margem absurda de discricionariedade ao chefe do Executivo local, que pode se utilizar desse texto legal para dar suporte às mais variadas espécies de admissão.

Da maneira que o texto legal está redigido, a Edilidade pode, sob o pretexto de atendimento a excepcional interesse público, contratar servidores temporários para as mais diversas funções relacionadas àqueles cargos enumerados no Anexo I da Lei (gari, servente, telefonista, vigia, fiscal municipal etc), dispondo de uma vastíssima gama de hipóteses para burlar a regra constitucional de investidura no cargo por meio de concurso público.

Sobre a inconstitucionalidade dessas espécies de normas carentes de contingência fática, assim se pronuncia a jurisprudência do STF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. - 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. (...). 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.³

Diante de sua abstração e generalidade, deve ser decretada a inconstitucionalidade do §1º, do art. 1º, da Lei nº 1.174/2005.

Observe-se que os cargos elencados no Anexo I da lei ora atacada, estão relacionados a serviços de caráter permanente, constituindo atividades que devem ser exercidas por ocupantes de cargo efetivo, mediante aprovação em concurso público, já que tais funções não apresentam nenhuma imprevisibilidade ou excepcionalidade a ensejar a contratação temporária.

Conforme afirmado na inicial e proclamado por esta egrégia Corte em julgamento de casos similares (como, por exemplo, na ADI nº 999.2010.000543-1/001⁴), o que não se pode é permitir a contratação de temporários em virtude do aumento das necessidades do Município ou da falta de estrutura e organização deste em realizar o correto manejo de seus servidores.

É bem verdade que a Procuradoria Geral do Estado defendeu a tese de que são permitidas “contratações para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho de atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.” (fl. 50), de onde concluiu ser lícita a previsão das atividades constantes nos dispositivos hostilizados.

Para tanto, fez-se menção a um precedente do STF, exarado na ADI 3.068, de relatoria do Ministro Eros Grau, assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.843/04. SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88. 1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.

³ STF – Tribunal Pleno - ADI 3210 - Relator: Ministro Carlos Veloso – J: 11/11/2004.

⁴Acórdão lavrado pelo Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho.

2. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. 3. Ação direta julgada improcedente.⁵

Há de se observar, porém, que esse precedente não se aplica ao caso dos autos.

Isso porque, na fundamentação daquele aresto, ficou claro que só não foi declarada a inconstitucionalidade da norma - que previa a contratação de servidores temporários para ocupação de cargos permanentes - porque o dispositivo em questão (art. 81-A⁶ da Lei nº 8.884/94 – artigo inserido pela Med. Prov. nº 136/2003)) já previa a data do término de sua vigência, peculiaridade que fez os julgadores ponderarem que essa lei poderia ter sido instituída para que o administrador tivesse tempo de realizar o concurso público necessário para o preenchimento de seu quadro efetivo.

No julgamento, o Ministro Nelson Jobim (à época, Presidente do STF) asseverou, inclusive, que, se ao final da vigência da lei (dezembro de 2005) a situação ainda não estivesse resolvida (com a realização de concurso público para preenchimento dos cargos), a questão poderia ser reexaminada no momento oportuno, se fosse o caso. Eis a transcrição de parte do voto do citado Ministro:

“A Medida Provisória nº 136, convertida na Lei nº 10.843, de 2004, acrescentou o art. 81-A, de natureza transitória – um artigo que se esgotará em um determinado momento do tempo -, que possibilita a contratação por tempo determinado (...). No parágrafo único, viabilizou a possibilidade da prorrogação de sua duração nominal (...) ficando limitada a sua vigência, em qualquer caso, a 31 de dezembro de 2005. Quero explicitar meu voto no sentido de que se a situação, em 2005, não estiver resolvida com relação à abertura dos concursos paralelos necessários para cumprir, teremos que discutir então a possibilidade da manutenção de um estado de temporariedade, que acaba se tornando permanente pela subsequência, mas isso será examinado no momento oportuno, se for o caso.”

⁵STF – Tribunal Pleno - ADI 3068 - Relator: Min. Marco Aurélio - Relator p/ Acórdão: Min. Eros Grau J: 25/08/2004 - DJ 23/09/2005 - Republicação DJ 24/02/2006.

⁶Art. 81-A. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE poderá efetuar, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, e observado o disposto na Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993, contratação por tempo determinado, pelo prazo de 12 (doze) meses, do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas competências institucionais, limitando-se ao número de 30 (trinta). Parágrafo único. A contratação referida no caput poderá ser prorrogada, desde que sua duração total não ultrapasse o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, ficando limitada sua vigência, em qualquer caso, a 31 de dezembro de 2005, e dar-se-á mediante processo seletivo simplificado, compreendendo, obrigatoriamente, prova escrita e, facultativamente, análise de curriculum vitae, sem prejuízo de outras modalidades que, a critério do CADE, venham a ser exigidas. (Incluído pela Lei 10.843, de 2004)

Diferentemente daquele caso apreciado pela Suprema Corte, na espécie, **a lei examinada não tem natureza transitória, ou seja, não há prazo prevendo o término de sua vigência**, condição para que, com base nesse precedente do STF, se respaldasse a contratação temporária para exercício de cargo permanente.

Inexistindo, no presente caso, previsão para o término da vigência da norma, a eficácia dos dispositivos impugnados faria com que se permitisse ad *infinitem* a contratação de servidores temporários para o exercício de cargos permanentes (fazendo-se, apenas, a mudança de um servidor por outro a cada 12 meses, prazo máximo de duração de cada contrato, de acordo com a previsão da norma), perpetuação que não se coaduna com o posicionamento predominante no Pretório Excelso.

Nesse sentido:

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX).

Inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.⁷

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. (...) É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. (...) Ação que se julga procedente.⁸

Nesse prisma, constatando-se que a Lei nº 084/2001 não prevê a contingência fática a respaldar a contratação por excepcional interesse público e que seu anexo apresenta um rol de atividades de caráter permanente, a serem exercidas por servidores investidos através de concurso público, integrantes do quadro efetivo da edilidade, há de se julgar procedente a demanda, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei sob análise, por estar em confronto com o art. 30, incisos VIII e XIII da Constituição Estadual, cujo conteúdo reproduz regra do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

⁷STF – Tribunal Pleno - ADI 2987 - Relator: Min. Sepúlveda Pertence J: 19/02/2004.

⁸STF – Tribunal Pleno - ADI 3430 - Relator: Min. Ricardo Lewandowski - J: 12/08/2009.

Feito esse registro, esclareço, apenas, que, com fulcro no art. 27⁹ da Lei nº 9.868/99, deve ser atribuído efeito *pro futuro* à decisão, para que se dê solução de continuidade ao serviço público.

Quanto ao prazo de modulação desses efeitos, deve ser seguida a linha de jurisprudência adotada por esta Corte desde o julgamento da ADI nº 999.2010.000558-9/001, em 30/03/2011, remetendo-se, pois, a eficácia dessa decisão para os 180 (cento e oitenta) dias posteriores à comunicação dos requeridos.

Face todo o exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade Lei nº 084/2001 do Município de Riachão do Bacamarte remetendo os efeitos do *decisum* para os 180 (cento e oitenta) dias posteriores à comunicação dos requeridos.

É como voto.

Presidiu a sessão o Exm^o. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque - Presidente. Relatora: eminente Desa. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram ainda do julgamento os Exm^{os}. Desembargadores Márcio Murilo da Cunha Ramos, Saulo Henriques de Sá e Benevides, Arnóbio Alves Teodósio (Corregedor-Geral de Justiça), Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, João Benedito da Silva, João Alves da Silva, Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, Carlos Martins Beltrão Filho, Maria das Graças Moraes Guedes e José Aurélio da Cruz. Impedidos os Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos e Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, Marcos William de Oliveira (Juiz convocado para substituir o Des. Joás de Brito Pereira Filho), Tércio Chaves de Moura (Juiz convocado para substituir a Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda ferreira), Aluizio Bezerra Filho (Juiz convocado para substituir o Des. José Ricardo Porto) e José Guedes Cavalcanti Neto (Juiz convocado para substituir o Des. Luiz Sílvio Ramalho Júnior). Ausente, justificadamente, o Exm^o. Des. Leandro dos Santos.

Presente à sessão o Exm^o. Dr. Bertrand de Araújo Asfora, Procurador-Geral de Justiça do Estado da Paraíba..

Sala de Sessões do Tribunal Pleno “Desembargador Manoel Fonsêca Xavier de Andrade” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, no dia 09 de novembro de 2016.

Desa Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti
RELATORA

G/03

⁹Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.