

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado nº 121.977/2016

Constitucional. Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa. 1. A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público só se legitima se a lei municipal explicitar o caráter excepcional da hipótese de cabimento e a indispensabilidade da hipótese de cabimento. 2. Lei local que traz hipóteses genéricas e abertas para a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é incompatível com o art. 115, X, CE/89, que reproduz o art. 37, IX, CF/88. A descrição de hipóteses que não denotam transitoriedade burla o sistema de mérito, compatível com os princípios da isonomia, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 111 e 115, II, CE/89). 3. Tampouco é razoável a duração de contratos temporários por prazo total que exceda 12 (doze) meses. 4. A expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos padrões, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho", contida na parte final do art. 4°, da lei impugnada possibilita a fixação de



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

remuneração de servidores temporários à margem da reserva de lei, violando a separação de poderes (arts. 5° e 24, § 2°, 1, CE/89).

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n° 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2°, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido liminar, em face dos incisos II, IV, V e VI do caput, bem como dos incisos III, IV e V do § 1°, todos do art. 2°, e da expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho" contida na parte final do art. 4°, todos dispositivos da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, pelos fundamentos a seguir expostos:

I - O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, com as modificações introduzidas pela Lei n° 2.621, de 20 de dezembro de 2006, que "Cria o regime especial de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e dá outras providências" (fls. 15/17), dispõe:



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

"Artigo 1° — Fica criado neste município o regime especial de contratação por tempo determinado, para atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Artigo 2° - Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

I – combater surtos epidêmicos;

II – fazer recenseamento, levantamento e coleta de dados;

III – atender a situações de calamidade pública ou de emergência;

IV – substituir professor ou admitir professor visitante;

V — permitir a execução de serviços profissionais ou de assessoria por pessoas de notória competência ou especialização, nas áreas de administração municipal, pesquisa científica e tecnológica;

VI — atender a outras situações temporárias ou de urgência de outros serviços considerados inadiáveis a execução.

§ 1° - As contratações de que trata este artigo terão dotação específica no orçamento da despesa e obedecerão os seguintes prazos:

I – nas hipóteses dos incisos I, III, 06 (seis) meses;

II – na hipótese do inciso II, 12 (doze) meses;



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

III – na hipótese do inciso IV, até 24 (vinte e quatro) meses;

IV – na hipótese do inciso V, até 48 (quarenta e oito) meses;

V — na hipótese do inciso VI, até 18 (dezoito) meses.

§ 2° - Os prazos de que trata o parágrafo anterior são improrrogáveis.

§ 3° - O recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação em jornal de grande circulação, exceto nos casos dos incisos III e VI.

Artigo 3° - É vedado o desvio de função da pessoa contratada na forma dessa Lei, bem como sua recontratação, sob pena de nulidade do contrato e responsabilidade administrativa e civil da autoridade contratante.

Artigo 4° - Nas contratações por tempo determinado, serão observados os padrões de vencimentos do quadro de pessoal civil deste Município, e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos padrões, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho.

Artigo 5° - O regime de contratação será regido pelas normas do Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município de Uchoa (lei municipal n° 1.875, de 29 de dezembro de 1.993).



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Artigo 6° - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário". (g.n.)

II - O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os incisos II, IV, V e VI do caput, bem como dos incisos III, IV e V do § 1°, todos do art. 2°, assim como a expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho" contida na parte final do art. 4°, todos dispositivos da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1°, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

As normas contestadas são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

"Artigo 5° - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

- § 1° É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.
- § 2° O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2° - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

 l - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

Il - 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 comissões, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

(...)

 X – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. (...)"

II – A – HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Em primeiro lugar, falta o requisito do interesse público excepcional a justificar a contratação temporária dos incisos II, IV, V e VI do caput, do art. 2°, da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, o que acarreta violação aos arts. 111 e 115, X, CE/89.

De início, cumpre salientar que, inspirado pelos princípios de impessoalidade e de moralidade referidos no art. 111 da Constituição



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Estadual (que reproduz o art. 37, caput, da Constituição Federal), o art. 115, X, da Constituição do Estado (que reproduz o art. 37, IX, da Constituição da República) fixa a necessidade de a lei de cada ente federado estabelecer os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, pois, segundo José dos Santos Carvalho Filho, há três elementos que configuram pressupostos na contratação temporária: a determinabilidade temporal, a temporariedade da função e a excepcionalidade do interesse público (Manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, 9. ed., pp. 478-479).

A obra legislativa não poderá olvidar a determinação do prazo e a temporariedade da contratação e nem lhe será lícito inscrever como hipótese de seu cabimento qualquer necessidade administrativa senão aquela que for predicada na excepcionalidade do interesse público.

Os dispositivos impugnados genericamente são instituídos para disciplinarem as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, à míngua de qualquer característica excepcional.

Neste sentido, explica a literatura que:

empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro situações que administrativas comuns não podem chamamento desses servidores. Portanto, pode dizerse que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial" (José dos Santos Carvalho Filho. Manual de



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, 9. ed., pp. 478-479).

"trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em situações incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos) (...) 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 quê 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 incomum que se tem de acobertar" (Celso Antonio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2009, 20. ed., pp. 281-282).

A lei específica não poderá lançar mão de cláusulas amplas, genéricas e indeterminadas. Deve empregar conceitos que consubstanciem aquilo que seja possível conceber na excepcionalidade. Neste sentido, já foi decidido:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. (...) 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 evidenciaria a situação de que emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade. IV. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (RTJ 192/884).

"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. (...) 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 3.430-



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 12-08-2009, v.u., DJe 23-10-2009).

Não é somente a temporariedade de uma atividade que justifica a contratação por tempo determinado, pois, ela pode ser desempenhada por recursos humanos constantes do quadro de pessoal permanente. Para autorizá-la, é mister que a lei precise a excepcionalidade da medida.

Analisando-se as hipóteses contempladas pelo art. 2°, em seus incisos II, IV, V e VI, infere-se que todas são claramente inconstitucionais, visto que não evidenciam a excepcionalidade da medida: a) fazer recenseamento, levantamento e coleta de dados; b) substituir ou admitir professor visitante; c) permitir a execução de serviços profissionais ou de assessoria por pessoas de notória competência ou especialização, nas áreas da administração municipal, pesquisa científica e tecnológica; d) atender a outras situações temporárias ou de urgência de outros serviços considerados inadiáveis a execução.

Em suma, as quatro hipóteses não espelham a extraordinariedade, a imprevisibilidade e a urgência, que fundamentam a legitimidade da admissão temporária de pessoal no serviço público, na medida em que traduzem situações concretas ou abstratas, presentes, passadas ou futuras, da rotina administrativa, e cuja execução compete, de ordinário, a servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo. Mencionados dispositivos da lei local – através de expressões abrangentes e genéricas - autorizam a contratação temporária para a prestação de serviços públicos que tipicamente incumbem à Administração Pública, não configurando situação capaz de legitimar a contratação por tempo determinado.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Portanto, os incisos II, IV, V e VI do art. 2°, da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, são incompatíveis com os arts. 111 e 115, X, da Constituição Estadual.

II – B – DURAÇÃO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Em segundo lugar, em três hipóteses de contrato temporário, a sua duração supera o período de 12 meses: § 1°, III, IV e V, do art. 2°, da Lei n° 1.815/1993, do Município de Uchoa, o que revela excesso e comprova que não se trata de situação de emergência.

Com efeito, prazo de contratação temporária que supere doze meses é **excessivo**, longo, elástico, não ostenta qualquer razoabilidade.

Denota, para completar, nítida intenção de subversão à regra da investidura permanente e efetiva em cargo ou emprego públicos mediante aprovação em prévio concurso público.

Para arrematar, lembre-se que a Suprema Corte deliberou que é razoável prazo de 12 (doze) meses:

"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



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses" (STF, ADI 3.649-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 28-05-2014, m.v., DJe 30-10-2014 — g.n.).

No mesmo sentido, o Tribunal Paulista:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Incisos III e VII do art. 2°, e do artigo 3° e §1° (redação dada pelas Leis 2.279/14 e 2.245/13), ambos da Lei 1.027, de 10 de março de 1995, do Município de São Sebastião. Contratação temporária para 'campanhas de saúde pública' e 'de menores aprendizes'. Inconstitucionalidade. Inexistência de situação de necessidade temporária de excepcional interesse público. Inconstitucionalidade, ainda, da autorização para contratação por lapso temporal superior a 12 (doze) meses. Ação procedente, com efeitos a partir de 120 dias da data do julgamento". (TJSP, ADI n° 2128333-14.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Borelli Thomaz, julgado em 09 de dezembro de 2015, v.u, g.n.)

Admitir a duração máxima dos contratos por 18, 24 e 48 meses foge da excepcionalidade exigida pelo constituinte, notadamente por se tratar de situações fáticas contingenciais e imediatas.

Seria inimaginável uma hipótese de urgência com duração de 18 meses. Não se poder olvidar que o Município conta com seu quadro de cargos efetivos para atender às demandas que sobrevierem e, além do



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

mais, um ano é período suficiente para a superação de uma eventual urgência.

Por isso, requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos III, IV e V do § 1°, do art. 2° da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, são incompatíveis com os arts. 111 e 115, X, da Constituição Estadual.

II – C – REMUNERAÇÃO À MARGEM DE RESERVA DE LEI

Para completar, a expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho" contida na parte final do art. 4°, da mesma lei, é incompatível com os princípios de separação dos poderes e da reserva absoluta de lei da remuneração dos servidores públicos latu sensu.

É da reserva absoluta de lei a fixação da remuneração devida aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos - aí se incluindo os servidores contratados por tempo determinado porque investidos em função pública temporária - não podendo ser livre, flexível e variável às condições do mercado.

Além disso, ao se exigir a reserva de lei, o parâmetro constitucional aponta como sede escorreita e exclusiva para tanto o Poder Legislativo, ainda que a respectiva iniciativa legislativa pertença ao Chefe do Poder Executivo.

Ora, a fórmula legal municipal implica, na prática, a delegação para o Chefe do Poder Executivo fixar, à míngua de lei e por ato próprio, o valor da remuneração, o que tampouco se compatibiliza com a divisão funcional do poder.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Portanto, a expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho" contida na parte final do art. 4°, da Lei n° 1.815/93, é incompatível com os arts. 5° e 24, § 2°, 1, da Constituição Estadual.

III – PEDIDO LIMINAR

À saciedade demonstrado o fumus boni iuris, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o periculum in mora. A atual tessitura dos preceitos legais da Câmara Municipal de Uchoa apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, de per si, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, de maneira a evitar oneração do erário irreparável ou de difícil reparação.

O perigo da demora decorre, especialmente, da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e da eficácia da disposição normativa questionada, subsistirá a sua aplicação. Serão realizadas despesas que, dificilmente, poderão ser revertidas aos cofres públicos na hipótese provável de procedência da ação direta.

Basta lembrar que os pagamentos realizados aos servidores públicos contratados de forma temporária, certamente, não serão revertidos ao erário, pela argumentação usual, em casos desta espécie, no sentido do caráter alimentar da prestação e da efetiva prestação dos serviços.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da concessão da liminar na ação direta de inconstitucionalidade.



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Note-se que, com a procedência da ação, pelas razões declinadas, não será possível restabelecer o status quo ante.

Assim, a imediata suspensão da eficácia das normas impugnadas evitará a ocorrência de maiores prejuízos, além dos que já se verificaram.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

Com efeito, no contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182).

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação incisos II, IV, V e VI do caput, bem como dos incisos III, IV e V do § 1°, todos do art. 2°, e da expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho", contida na parte final do art. 4°, todos dispositivos da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa.

IV - PEDIDO

Em face do exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II, IV, V e VI do caput, bem como dos



SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

incisos III, IV e V do § 1°, todos do art. 2°, e da expressão "e não havendo possibilidade de aplicação dos mesmos, serão observados os valores vigentes no mercado de trabalho", contida na parte final do art. 4°, todos dispositivos da Lei n° 1.815, de 03 de agosto de 1993, do Município de Uchoa, do Município de Uchoa.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Uchoa, bem como citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 11 de outubro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio Procurador-Geral de Justiça

pss