



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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

Protocolado n. 30.271/2017

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI Nº 6.652, DE 08 DE OUTUBRO DE 1991, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS (COM A REDAÇÃO DADA PELAS LEIS MUNICIPAIS Nº 6.724, DE 06 DE NOVEMBRO DE 1991; Nº 6.859, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1991; Nº 6.937, DE 10 DE ABRIL DE 1992; Nº 10.777, DE 23 DE MARÇO DE 2001; Nº 10.931, DE 04 DE SETEMBRO DE 2001; Nº 12.804, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006, E Nº 13.890, DE 19 DE JULHO DE 2010). CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. EXCEPCIONALIDADE. REGIME JURÍDICO. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. 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. Descrição de hipóteses que não denotam transitoriedade ou imprevisibilidade burla o sistema de mérito, sendo incompatível com os princípios da isonomia, moralidade, impessoalidade e eficiência (art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

111 da CE/89). A Lei local impugnada genericamente “estabelece os casos e a forma de contratação de pessoal por tempo determinado”, sendo por isso incompatível com o art. 115, II e X, CE/89, que reproduz o art. 37, II e IX, CF/88. **2.** A sujeição dos contratados por prazo determinado ao regime celetista contraria a exigência do regime administrativo. Violação aos princípios da razoabilidade e da moralidade (art. 111 da CE/89). **3.** Invade a reserva da Administração a regra segundo a qual a contratação de pessoal se dará sempre mediante autorização legislativa. Inconstitucionalidade da expressão “mas sempre sob autorização legislativa” constante do art. 3º da Lei nº 6.652/1991, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 6.724/1991. Ofensa aos arts. 5º e 47, II e XIV, CE.

○ **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 no art. 125, § 2º e art. 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** em face dos incisos II e IV e do parágrafo único do art. 2º, bem como das expressões “pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho” e “mas sempre sob autorização legislativa” constantes do *caput* do art. 3º, todos da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pelas Leis Municipais nº 6.724, de 06 de novembro de 1991; nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 10.931, de 04 de setembro de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas do Município de Campinas, pelos fundamentos a seguir expostos:

## **I – OS DISPOSITIVOS NORMATIVOS IMPUGNADOS**

A Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, do Município de Campinas, que “estabelece os casos e a forma de contratação de pessoal por tempo determinado”, originalmente dispunha nos seguintes termos:

**“Artigo 1º** - Esta Lei estabelece os casos, prazos e limites para contratação de pessoal a que se refere o artigo 133, da Lei Orgânica Municipal.

**Artigo 2º** - Para os fins do art. 133 da Lei Orgânica Municipal estende-se como excepcional interesse público:

I – estado de calamidade pública

II – manutenção de serviço público essencial interrompido, desde que não diretamente por ato da municipalidade;

III – conclusão de obra ou serviço inadiável, cuja paralisação traga prejuízos ao erário público ou à sociedade como um todo.

**Parágrafo único** – Para o disposto no inciso II deste artigo, consideram-se serviço público essencial:

I – transporte coletivo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

II – coleta de lixo;

III - atendimento médico de emergência;

IV – fornecimento de água.

**Artigo 3º** - A contratação de pessoal a que se refere esta Lei será sempre no regime da Consolidação das Leis do Trabalho, por prazo determinado não superior a quatro meses e improrrogável.

**Artigo 4º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 6.368, de 27 de dezembro de 1990.” (*sic*)

Sua redação, porém, foi alterada pelas Leis Municipais nº 6.724, de 06 de novembro de 1991; nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 10.931, de 04 de setembro de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas também de Campinas, conforme a seguir detalharemos.

Primeiramente, a Lei nº 6.724, de 06 de novembro de 1991, dispôs da seguinte maneira:

**“Artigo 1º** - O artigo 3º da Lei nº 6.652 que ‘Estabelece os casos e a forma de contratação de pessoal por tempo determinado’, passa a vigorar com a seguinte redação:

**‘Artigo 3º** - A contratação de pessoal a que se refere esta lei dar-se-á pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, por prazo determinado de até 12



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(doze) meses, prorrogável por igual período, mas sempre sob autorização legislativa.’

**Artigo 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Em seguida, a Lei nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991, alterou a Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, assim estabelecendo:

“**Artigo 1º** - Ficam acrescentados ao Parágrafo único, do artigo 2º, da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1.991, os incisos V e VI com a seguinte redação:

‘**Artigo 2º**-

.....

**Parágrafo único** –

.....

.....

V – serviço funerário;

VI – serviço de cemitérios.’

**Artigo 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Editada em 10 de abril de 1992, a Lei nº 6.937 também acrescentou outro inciso ao parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 6.652/1991, senão vejamos:

“**Artigo 1º** - Ficam acrescentados ao parágrafo único, do artigo 2º, da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, o inciso VIII com a seguinte redação:

‘**Artigo 2º** - .....

**Parágrafo único** - .....



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

V - .....

VI - .....

VII- .....

VII – Educação.

**Artigo 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

A Lei nº 10.777, de 23 de março de 2001, assim estabeleceu:

“**Art. 1º** - Fica acrescido o inciso IV ao artigo 2º, da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a seguinte redação:

‘**Art. 2º** - .....

IV - realização de campanhas de saúde e de serviços de higiene e limpeza de caráter urgente (AC).’

**Art. 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Também a Lei nº 10.931, de 04 de setembro de 2001, alterou a Lei nº 6.652/91. *In verbis*:

“**Art. 1º** - Fica acrescido ao artigo 3º da Lei nº 6.652/91, alterada pela Lei nº 6.724/91, o seguinte parágrafo:

‘**Art. 3º** - .....

**Parágrafo único** - Para efeito de contratação de pessoal a que se refere esta lei, fica estipulado que do total das vagas oferecidas, fica reservada a cota de 50% para as mulheres com mais filhos, desempregadas e que sejam chefes de família’.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Art. 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

A Lei nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, por sua vez, assim fixou:

“**Art. 1º** - Fica alterado o inciso III do parágrafo único do art. 2º da Lei nº. 6.652, de 08 de outubro de 1991, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 2-º** - .....

Parágrafo único - .....

III – saúde’. (NR)

**Art. 3º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 4º** - Ficam revogadas as disposições em contrário.”

Por fim, a Lei nº 13.890, de 19 de julho de 2010, trouxe a seguinte redação:

“**Art. 1º** - Fica acrescido ao parágrafo único, do artigo 2º da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, o inciso VIII com a seguinte redação:

‘**Art. 2º.** - .....

Parágrafo único -.....

VIII - Serviços socioassistenciais de atendimento em abrigos institucionais e de prevenção de situações de violência, exploração sexual e abuso de álcool e drogas”. (NR)

**Art. 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Art. 3º** - Ficam revogadas as disposições em contrário.”

Assim, após as alterações promovidas pelas leis acima transcritas, a Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, do Município de Campinas, passou a apresentar a seguinte redação:

**“Artigo 1º** - Esta Lei estabelece os casos, prazos e limites para contratação de pessoal a que se refere o artigo 133, da Lei Orgânica Municipal.

**Artigo 2º** - Para os fins do art. 133 da Lei Orgânica Municipal estende-se como excepcional interesse público:

I – estado de calamidade pública

II – manutenção de serviço público essencial interrompido, desde que não diretamente por ato da municipalidade;

III – conclusão de obra ou serviço inadiável, cuja paralisação traga prejuízos ao erário público ou à sociedade como um todo.

IV - realização de campanhas de saúde e de serviços de higiene e limpeza de caráter urgente

**Parágrafo único** – Para o disposto no inciso II deste artigo, consideram-se serviço público essencial:

I – transporte coletivo;

II – coleta de lixo;

III - saúde;

IV – fornecimento de água;

V – serviço funerário;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

VI – serviço de cemitérios;

VII – Educação;

VIII - Serviços socioassistenciais de atendimento em abrigos institucionais e de prevenção de situações de violência, exploração sexual e abuso de álcool e drogas.

**Artigo 3º** - A contratação de pessoal a que se refere esta lei dar-se-á pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, por prazo determinado de até 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, mas sempre sob autorização legislativa.

**Parágrafo único** - Para efeito de contratação de pessoal a que se refere esta lei, fica estipulado que do total das vagas oferecidas, fica reservada a cota de 50% para as mulheres com mais filhos, desempregadas e que sejam chefes de família.

**Artigo 4º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 6.368, de 27 de dezembro de 1990.” (*sic*)

Os incisos II e IV e o parágrafo único do art. 2º, bem como as expressões “pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho” e “mas sempre sob autorização legislativa” constantes do *caput* do art. 3º da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pelas Leis Municipais nº 6.724, de 06 de novembro de 1991; nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 10.931, de 04 de setembro de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Município de Campinas, são inconstitucionais por violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, 111 e 115, II e X, da Constituição Estadual, conforme passaremos a expor.

**II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

Os dispositivos normativos impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal e do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Daí decorre a possibilidade de contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual, por sua remissão à Constituição Federal e a seu art. 37, IX, se a tanto não bastassem como parâmetro, nesta ação, os arts. 111 e 115, X, da Constituição Estadual.

Os dispositivos normativos em questão são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, *verbis*:

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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:

(...)

II - 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.

(...)

Art. 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. ”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**III. a) DESCRIÇÃO DE HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA QUE NÃO CARACTERIZAM NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO**

Os incisos II e IV e o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pelas leis municipais nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas do Município de Campinas, descrevem hipóteses de contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público que contrariam os incisos II e X do art. 115 da Constituição Estadual.

O inciso II do art. 2º estabelece a possibilidade de contratação temporária para a “manutenção de serviço público essencial interrompido, desde que não diretamente por ato da municipalidade”. O parágrafo único do art. 2º, em seus incisos elenca quais seriam os serviços públicos referidos no supramencionado inciso II, quais sejam: transporte coletivo, coleta de lixo, saúde, fornecimento de água, serviço funerário, serviço de cemitérios e educação.

Trata-se, porém, de situação passível de ser solucionada por meio da realização de concurso público para contratação de novos servidores (prestação direta do serviço público) ou por meio da celebração de contratos de permissão ou concessão de serviços públicos, mediante prévia licitação (prestação indireta).

Tem-se que é “inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente” (STF, ADI



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

3.649-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 28-05-2014, m.v., DJe 30-10-2014).

No tocante ao **inciso IV do art. 2º** (“realização de campanhas de saúde e de serviços de higiene e limpeza de caráter urgente”), estabeleceu-se circunstância não ensejadora da contratação temporária, que **não denota excepcionalidade, por ser situação previsível** e que veicula necessidades ordinárias da rotina administrativa.

Ademais, não se trata de hipóteses que ontologicamente ostentam o **requisito da transitoriedade**, como exige o parâmetro constitucional.

Serviços de transporte coletivo, coleta de lixo, saúde, fornecimento de água, serviço funerário, serviço de cemitérios, educação (inciso II do art. 2º c.c. o parágrafo único do mesmo art. 2º), higiene e limpeza (inciso IV do art. 2º), são absolutamente normais, corriqueiros, previsíveis e ordinários no exercício das funções administrativas, que, ademais, devem ser incumbidos a ocupantes de postos permanentes de qualquer esfera da Administração – notadamente nos Municípios – o que patenteia, *in casu*, tentativa de burla ao provimento de cargos ou empregos permanentes por concurso público. Não há na norma sob análise ligação com eventual insuficiência de recursos humanos no quadro de pessoal da Administração Pública nem com parâmetros de urgência, transitoriedade ou excepcionalidade.

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**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.” (Recurso Extraordinário nº 527.109-MG, Julg. 09-04-2014, Rel. Cármen Lúcia)

“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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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.” (ADI nº 3116/AP, Julgamento 14-04-2011, Rel. Cármen Lúcia)

A contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público se destina ao suprimento de necessidade administrativa em face de “*circunstâncias que compelem a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária*” (STF, ADI 3.649-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 28-05-2014, m.v., DJe 30-10-2014), sendo, portanto, exigível, para além de outros requisitos, que a contratação tenha como meta o atendimento de necessidade temporária e que esta se qualifique por excepcional interesse público.

Regra constitucional é a admissão de pessoal nos órgãos e entidades da Administração Pública mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como estampa o art. 115, II, da Constituição Estadual, que reproduz o art. 37, II, da Constituição Federal. Ressalvada a investidura em cargos de provimento em comissão, a admissão de pessoal é sempre orientada por essa regra.

A Constituição Estadual no art. 115, X, reproduz o quanto disposto no art. 37, IX, da Constituição da República, possibilitando limitada, residual e excepcionalmente a admissão de pessoal por tempo determinado em razão de necessidade administrativa transitória de excepcional interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Não é qualquer interesse público que autoriza a contratação temporária – que constitui outra exceção à regra do concurso público – somente aquele que veicula uma necessidade do aparelho administrativo na prestação de seus serviços, devendo, ademais, concorrer a excepcionalidade desse interesse público, a temporariedade 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, 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 admissibilidade da contratação por tempo determinado visa ao “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’),



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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).

Por fim, consigne-se que o tema (TEMA 612) foi objeto de Repercussão Geral no Colendo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. **Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares.** Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a **inconstitucionalidade da norma municipal.** Modulação dos efeitos.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, da constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: 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 necessidade de contratação seja indispensável, sendo **vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.**

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal." (REx n. 658.026-MG, Rel. Min. Dias Toffoli, dje 31/10/2014)

Dessa forma, é necessária a declaração de inconstitucionalidade dos incisos II e IV do art. 2º, bem como do seu parágrafo único, todos da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pelas leis



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

municipais nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas do Município de Campinas.

### III. b) ADOÇÃO DO REGIME CELETISTA

Verifica-se que o *caput* do art. 3º da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pela Lei nº 6.724, de 06 de novembro de 1991, ambas do Município de Campinas, estabelece que “a contratação de pessoal a que se refere esta lei dar-se-á pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, por prazo determinado de até 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, mas sempre sob autorização legislativa”.

Ocorre que a contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público é incompatível com o regime celetista na Administração Pública, ante a transitoriedade inerente à contratação temporária (art. 115, X, Constituição Estadual).

Isso porque, o regime de vínculo das funções temporárias é administrativo-especial como deliberado pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 207/611), pois, *“os servidores temporários não estão vinculados a um cargo ou emprego público, como explica Maria Sylvia Zanella di Pietro, mas exercem determinada função, por prazo certo, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. O seu vínculo com o Estado reveste-se, pois, de nítido cunho administrativo, quando mais não seja porque, como observa Luís Roberto Barroso, ‘não seria de boa lógica que o constituinte de 1988, ao contemplar a relação de emprego no art. 37, I, tenha disciplinado a mesma hipótese no inciso IX, utilizando-se de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

*terminologia distinta*” (STF, RE 573.202-AM, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 21-08-2008, m.v., DJe 04-12-2008). Neste sentido:

“CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. MEDIDA LIMINAR NA ADI 3.357. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME TEMPORÁRIO. JUSTIÇA DO TRABALHO. INCOMPETÊNCIA. 1. No julgamento da ADI 3.395-MC, este Supremo Tribunal suspendeu toda e qualquer interpretação do inciso I do artigo 114 da CF (na redação da EC 45/2004) que inserisse, na competência da Justiça do Trabalho, a apreciação de causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo. 2. Contratações temporárias que se deram com fundamento na Lei amazonense nº 2.607/00, que minudenciou o regime jurídico aplicável às partes figurantes do contrato. Caracterização de vínculo jurídico-administrativo entre contratante e contratados. 3. Procedência do pedido. 4. Agravo regimental prejudicado” (RTJ 209/1084).

“Conflito de competência. 2. Reclamação trabalhista contra Município. Procedência dos pedidos em 1ª e 2ª instâncias. 3. Recurso de Revista provido para declarar a incompetência da Justiça do Trabalho, sob fundamento no sentido de que, na hipótese, o contrato é de natureza eminentemente administrativa. Lei Municipal no 2378/89. Regime administrativo-especial. 4. Contrato por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Típica demanda trabalhista contra



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

pessoa jurídica de direito público. Competência da Justiça do Trabalho. Art. 114 da Constituição. Precedentes. 5. Conflito de competência procedente” (RTJ 193/543).

No mesmo sentido discorre a doutrina:

“Ora, a Constituição de 1988 apesar de se referir à contratação como forma de vínculo não pretendeu que a função temporária fosse presidida pelo regime jurídico celetista (contratual e bilateral) que domina os empregos públicos.

O art. 37, IX, impõe um regime administrativo especial, próprio para a contratação temporária, e não que esta adote o regime celetista. A forma de vínculo (bilateral) não se confunde com sua natureza (administrativo-especial e que é unilateral legal), estando superada a polêmica que existia no passado sobre admissão de servidor temporário e contratação de prestação de serviços técnicos especializados.

Se ao agente público não se aplica o regime estatutário (dos servidores públicos investidos em cargos de provimento efetivo após aprovação em concurso público), isso não quer dizer que os servidores temporários se sujeitarão ao regime jurídico celetista, que é contido aos empregados públicos – aqueles investidos em empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Se assim fosse, não haveria necessidade de referência à lei específica.

É essa menção à lei específica que fundamenta a derrogação do direito laboral comum e do direito estatutário geral e aponta para a necessidade de um



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

regime jurídico administrativo especial, porque deve ser peculiar para orientação das relações jurídicas daí decorrentes. A contratação é apenas forma prevista para o vínculo, e não a essência ou o conteúdo do regime jurídico. Além disso, como a adoção do regime celetista na Administração Pública é excepcional, mister a existência de expressa permissão constitucional, e cuja ausência implica interpretar-se interdita.

Como a União é detentora exclusiva da competência legislativa em direito trabalhista (art. 22, I, Constituição de 1988), Estados, Distrito Federal e Municípios estariam impedidos da edição de suas respectivas leis específicas para admissão de contratação temporária, o que implicaria perda de suas autonomias constitucionalmente asseguradas, inclusive pelo art. 37, IX, da Carta Magna. Esse preceito não lhes autorizou a apenas definir as hipóteses de contratação temporária, como pode parecer à primeira vista. A norma constitucional lhes franqueia a definição integral e completa da contratação temporária, o que abrange os contornos de seu regime jurídico. A menção à contratação é apenas a impressão de requisito de forma, não de conteúdo, pois, não significa a adoção do regime jurídico trabalhista (contratual ou celetista)". (Wallace Paiva Martins Junior. *Contratação por prazo determinado: comentários à Lei nº 8.745/93*, São Paulo: Atlas, 2015, p. 55).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Desta forma, requer-se a declaração de inconstitucionalidade da expressão “pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho” constante no *caput* do art. 3º da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pela Lei nº 6.724, de 06 de novembro de 1991, ambas do Município de Campinas.

**III.C) RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL**

Finalmente, a iniciativa parlamentar ofende o quanto contido nos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual, por tratar da gestão do Município, matéria inserida na reserva da Administração.

A disciplina da contratação de pessoal por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder imune a interferências do Poder Legislativo, como se infere dos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144 e do art. 29, *caput*, da Constituição Federal.

O artigo 47 consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

Os incisos II e XIV do artigo 47 estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

Neste sentido, é pacífica a jurisprudência da Suprema Corte, *mutatis mutandis*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos – expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 – não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993.

(ADI 4102, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente.

(ADI 770, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00055)

Não resta dúvida, diante de tais preceitos legais, de que a competência privativa para a prática dos atos de gestão compreende a identificação da necessidade e interesse na contratação de pessoal para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, observados os limites estabelecidos na lei específica.

A expressão contida no artigo 3º da lei impugnada condiciona a contratação temporária à autorização legislativa e, nesse sentido, invade a seara da gestão da cidade, da competência privativa do Prefeito Municipal.

Enfim, é inconstitucional o referido dispositivo por ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 5º, CE), que se desdobra na competência privativa do Chefe do Poder Executivo para exercer a direção superior da administração (art. 47, II) e praticar os demais atos de administração (art. 47, XIV).

#### **IV – PEDIDO**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Face ao exposto, requer o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade: i) dos incisos II e IV do art. 2º, ii) do parágrafo único do art. 2º, e iii) das expressões “pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho” e “mas sempre sob autorização legislativa” constantes do *caput* do art. 3º, todos da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, do Município de Campinas, com a redação dada pelas Leis Municipais nº 6.724, de 06 de novembro de 1991; nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 10.931, de 04 de setembro de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010.

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

São Paulo, 13 de abril de 2018.

**GIANPAOLO POGGIO SMANIO**  
Procurador-Geral de Justiça

grcp/mam



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado n. 30.271/2017

Interessada: Câmara Municipal de Campinas

Assunto: Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pelas Leis Municipais nº 6.724, de 06 de novembro de 1991; nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 10.931, de 04 de setembro de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas do Município de Campinas.

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face dos incisos II e IV e do parágrafo único do art. 2º, bem como da expressão “pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho” constante no *caput* do art. 3º, todos da Lei nº 6.652, de 08 de outubro de 1991, com a redação dada pelas Leis Municipais nº 6.724, de 06 de novembro de 1991; nº 6.859, de 19 de dezembro de 1991; nº 6.937, de 10 de abril de 1992; nº 10.777, de 23 de março de 2001; nº 10.931, de 04 de setembro de 2001; nº 12.804, de 27 de dezembro de 2006, e nº 13.890, de 19 de julho de 2010, todas do Município de Campinas, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se ao interessado informando sobre a propositura desta ação.

São Paulo, 13 de abril de 2018.

**GIANPAOLO POGGIO SMANIO**  
Procurador-Geral de Justiça