



**Representação por Inconstitucionalidade nº 0023484-10.2021.8.19.0000**

**Representante:** EXMO SR PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Representado 1:** EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA

**Representado 2:** CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA

**Legislação:** LEI Nº 1399 DE 2015

**Relatora:** Desembargadora **MARIA HELENA PINTO MACHADO**

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 1.399, DE 16 DE JANEIRO DE 2015, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N.º 1.404, DE 19 DE MARÇO DE 2015, E PELA LEI N.º 1.475, DE 15 DE JANEIRO DE 2016, TODAS DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. OFENSA AOS ARTIGOS 9º, PARÁGRAFO 1º, 77, INCISOS II E XI E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ASSIM COMO O DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, INCISO I, E 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. TEMA Nº 612. REPERCUSSÃO GERAL QUE 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'. PREVALÊNCIA DA REGRA DA OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, INCISO II, CF). BALIZAS FIXADAS PARA A VALIDADE DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: 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**

1



QUE DEVAM ESTAR SOB O ESPECTRO DAS CONTINGÊNCIAS NORMAIS DA ADMINISTRAÇÃO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE SAQUAREMA QUE CONTÉM PREVISÕES REVESTIDAS DE VAGUEZA E GENERALIDADE, ALARGANDO O CONCEITO DE “NECESSIDADE EXCEPCIONAL”. EXISTÊNCIA DE 1.889 (UM MIL, OITOCENTOS E OITENTA E NOVE) CARGOS TEMPORÁRIOS, DOS QUAIS 1.299 (UM MIL, DUZENTOS E NOVENTA E NOVE) ESTÃO RELACIONADOS AO CAMPO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL. DEMONSTRAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E VULGARIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA EM DETRIMENTO DA REGRA DO CONCURSO PÚBLICO, TORNANDO O PROVISÓRIO EM DEFINITIVO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS *EX NUNC*.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos da Representação por Inconstitucionalidade nº 0023484-10.2021.8.19.0000 em que figura como Representante EXMO SR PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e Representados EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA e CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA

ACORDAM, por maioria de votos, os Desembargadores que compõem o egrégio Órgão Especial do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, em **julgar procedente** o pedido, para declarar com eficácia *ex nunc* de 180 dias, a contar da publicação da presente, e efeito *erga omnes*, a **inconstitucionalidade** da Lei n.º 1.399, de 16 de janeiro de 2015, com a redação conferida pela Lei n.º 1.404, de 19 de março de 2015, e pela Lei n.º 1.475, de 15 de janeiro de 2016, todas do Município de Saquarema, por violação aos artigos 9º, parágrafo 1º, 77, incisos II e XI e 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como o disposto nos artigos 5º, inciso I, e 37, incisos II e IX, da Constituição da República.





## RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, tendo por objeto a Lei n.º 1.399, de 16 de janeiro de 2015, com a redação conferida pela Lei n.º 1.404, de 19 de março de 2015, e pela Lei n.º 1.475, de 15 de janeiro de 2016, todas do Município de Saquarema.

Sustenta que a referida legislação conflita com os preceitos inscritos nos artigos 9º, parágrafo 1º, 77, incisos II e XI e 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como o disposto nos artigos 5º, inciso I, e 37, incisos II e IX, da Constituição da República.

Afirma que a Lei 1.399/2015 e suas alterações, ao versar sobre contratação temporária por excepcional interesse público, incorre em flagrante inconstitucionalidade, por infringir os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e, notadamente, a regra do concurso público.

O Representante alega que a lei se presta a postergar a realização de concursos públicos ao permitir o exercício de funções e cargos típicos de servidores efetivos a servidores de natureza ocasional. Tal situação é decisivamente demonstrada pelos dispositivos que justificariam a excepcionalidade do interesse público para a contratação temporária, bem como pelo excessivo número de profissionais contratados, como se vê do art. 4º da lei objurgada:

*Art. 4º Justifica a excepcionalidade do interesse público para a contratação de serviços pelo regime especial de direito administrativo, as seguintes situações:*

- I. necessidade de garantia de continuidade dos serviços públicos;*
- II. decorrentes de leis específicas de reestruturação organizacional com a ampliação e criação de órgãos, unidades e subunidades administrativas elou operacionais;*
- III. decorrentes de execução de programas dos governos Federal e Estadual e, de celebração de convênios, ajustes e acordos, com os entes públicos e civis de interesse público, que exijam contratação de pessoal para a sua execução;*
- IV. decorrentes de frentes de serviços criadas para resolver problemas emergenciais, sociais ou de calamidade pública;*
- V. decorrentes de contratações necessárias para a execução de obras e serviços de engenharia pela administração direta;*
- VI. decorrentes da variação populacional em razão da demanda turística;*



*VII. decorrentes de afastamento do servidor efetivo do cargo por qualquer motivo, especialmente os definidos na Lei n.º 97, de 13 de dezembro de 1993 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Saquarema).*

Afirma que, nos referidos dispositivos, não se vislumbra especificação de qualquer cenário fático capaz de justificar a necessidade para a contratação de pessoal por prazo determinado, a fim de atender a excepcional interesse público, ao contrário, por meio da abertura normativa e da previsão de critérios genéricos à contratação temporária, ocorre verdadeiro amparo legal ao subterfúgio à regra do concurso público, permitindo-se a substituição de servidores efetivos por mão de obra ocasional.

Que os incisos I, II, III, VI e VII do art. 4º classificam como necessidade temporária de excepcional interesse público a reposição de pessoal, que a toda evidência encerra o exercício de atividades regulares a serem exercidas por servidores efetivos, e cuja necessidade é previsível ao administrador, a quem incumbe a tarefa de adotar as medidas necessárias a manter a continuidade da prestação do serviço, inclusive, no que concerne aos servidores.

Já as previsões elencadas nos incisos IV e V, que dispõem sobre frentes criadas para resolver problemas emergenciais e situações decorrentes da necessidade de obras e serviços de engenharia, surpreendem por não haver qualquer sinal que ampare a contratação temporária de servidor que preste tais serviços, conforme se depreende a partir do estudo dos cargos denominados nos Anexos I, II e III, que variam de Professores a Terapeutas Ocupacionais ou Técnicos de Prótese Dentária – nenhum deles, portanto, capaz de realizar serviços de engenharia ou de calamidade pública.

Tais circunstâncias tornam-se ainda mais graves em vista da previsão do artigo 3º, §2º da Lei para o prazo de vigência 01 (um) ano dos contratos, renováveis por mais 01 (um) ano, período que cria um cenário favorável para que a contratação temporária – e, portanto, excepcional – torne-se a regra no Município – especialmente 06 (seis) anos depois de sua publicação.

Sustenta que a Administração Pública de Saquarema opta por criar leis específicas para a contratação temporária de acordo com os cargos especificamente elencados em seus anexos (vide artigo 2º da norma). Desta forma, há mais de 06 anos encontra-se respaldada por esta Lei a contratação de pessoal suficiente a prover 1.889 (um mil, oitocentos e oitenta e nove) cargos temporários, dos quais 1.299 (um mil, duzentos e noventa e nove) estão

4





relacionados ao campo do magistério municipal, o que evidentemente é tempo de sobra para a realização dos respectivos concursos públicos.

Aduz que a realização com a frequência devida, dos concursos públicos para seleção de profissionais aptos ao provimento dos cargos afasta, por si só, as hipóteses de contratação de servidores temporários aventadas pelo legislador municipal, que não constituem, por óbvio, exceção ao mandamento constitucional, mas sim evidente burla ao desiderato do legislador constituinte.

Destaca a inércia e a ineficiência administrativa em realizar concursos públicos para cargos efetivos do quadro de pessoal, especialmente na área de educação, em que as contratações temporárias se renovam a cada ano, sem adoção de providências suficientes a cumprir a regra inscrita no artigo 37, inciso II CRFB, reproduzida no artigo 77, inciso II da CERJ.

Argumenta, ainda, que é certo que a jurisprudência admite o recrutamento transitório para as atividades de magistério. Todavia, tal aceite não se opera de forma indiscriminada, restando condicionado à especificação, em cada caso, dos traços de emergencialidade que justificam tal medida atípica, a saber, situações alheias ao controle da Administração Pública, cuja superveniência poderia desaparelhá-lo o corpo docente.

Já no que tange ao artigo 4º, inciso III, que define como de excepcional interesse as situações “decorrentes de execução de programas dos governos Federal e Estadual e, de celebração de convênios, ajustes e acordos, com os entes públicos e civis de interesse público, que exijam contratação de pessoal para a sua execução”, além de não corroborar motivos suficientes à contratação temporária, não especifica, em momento algum, os cargos sujeitos a tal exceção, encerrando previsões vagas, abertas e demasiadamente genéricas.

Requer seja julgado procedente o pedido pelo Colendo Órgão Especial, declarando, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.399, de 16 de janeiro de 2015, com a redação conferida pela Lei n.º 1.404, de 19 de março de 2015, e pela Lei n.º 1.475, de 15 de janeiro de 2016, todas do Município de Saquarema.

Informações da Câmara Municipal às fls. 31/33.

À fl. 36, certidão de ausência de manifestação por parte da Prefeita do Município de Saquarema, apesar de intimada devidamente.



À fl. 37, carta de intimação da Procuradoria-Geral do Município de Saquarema, e, à fl. 38, certidão em que se atesta a ausência de resposta apesar da intimação eletrônica.

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça às fls. 52/59 opinando pela declaração, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, da inconstitucionalidade da Lei n.º 1.399, de 16 de janeiro de 2015.

Manifestação da Procuradoria Geral do Estado, às fls. 62/77.

**É o relatório.**

## **VOTO**

Cumpra transcrever, de início, a legislação reputada como inconstitucional pelo Representante, qual seja a Lei n.º 1.399, de 16 de janeiro de 2015, com a redação conferida pela Lei n.º 1.404, de 19 de março de 2015, e pela Lei n.º 1.475, de 15 de janeiro de 2016, todas do Município de Saquarema, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do Inciso X, do artigo 37 da Constituição da República:

### *CAPÍTULO I*

#### *DAS DISPOSIÇÕES GERAIS*

*Art. 1º Ficam estabelecidos nesta Lei os casos de contratação de pessoal para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, mediante contrato de caráter público, sob o regime especial de direito administrativo, nos termos do que dispõe o Inciso IX, do artigo 37 da Constituição da República.*

*Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as contratações necessárias à regular prestação dos serviços públicos municipais, para atender as unidades da administração direta e indireta, e para atender aos convênios, acordos e programas pactuados com entes públicos e civis de interesse público, conforme Anexos I, II e III desta Lei.*





*Art. 3º A contratação pelo regime especial de direito administrativo será precedida de seleção simplificada de candidatos, observados os pré-requisitos para o exercício das funções, os quais deverão ser criados por ato do Poder Executivo.*

*§1º A forma da seleção simplificada observará ao princípio da impessoalidade;*

*§2º A duração dos contratos temporários definidos na forma desta Lei será de um ano, podendo ser prorrogada por igual período. (redação conferida pela Lei n.º 1.475/2016)*

*§3º O Poder Executivo destinará pelo menos 5% (cinco por cento) das vagas descritas nos Anexos I, II e III desta Lei para seleção de pessoas com deficiência, desde que a deficiência seja compatível com o desempenho das respectivas atribuições.*

*4º As vagas destinadas aos candidatos inscritos na condição de pessoa com deficiência, se não providas por falta de candidatos ou pela reprovação no Processo Seletivo, serão preenchidas pelos demais candidatos, observada a ordem classificatória.*

*Art. 3º-A Na hipótese de não preenchimento de todas as vagas abertas em processo seletivo simplificado, para cargos em que não haja aprovado em concurso público, e havendo a necessidade premente de contratação temporária para evitar a paralisação de atividades essenciais, sem que haja tempo para a realização de novo processo seletivo simplificado, poderá Administração Pública contratar aqueles que preencherem os requisitos mínimos para o exercício das respectivas funções.*

*§1º A contratação temporária de que trata o caput deste artigo somente fica autorizada para o mesmo exercício-financeiro em que tenha ocorrido processo seletivo simplificado;*

*§2º A Administração Pública publicará edital de convocação para preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo. (artigo acrescido pela Lei n.º 1.404/2015)*

*§4º As vagas destinadas aos candidatos inscritos na condição de pessoa com deficiência, se não providas por falta de candidatos ou pela reprovação no Processo Seletivo,*

*serão preenchidas pelos demais candidatos, observada a ordem classificatória.*

*Art. 3º-A Na hipótese de não preenchimento de todas as vagas abertas em processo seletivo simplificado, para cargos em que não haja aprovado em concurso público, e havendo a necessidade premente de contratação temporária para evitar a paralisação de atividades essenciais, sem que haja tempo para a realização de novo processo seletivo simplificado, poderá Administração Pública contratar aqueles que preencherem os requisitos mínimos para o exercício das respectivas funções.*

*§1º A contratação temporária de que trata o caput deste artigo somente fica autorizada para o mesmo exercício-financeiro em que tenha ocorrido processo seletivo simplificado;*

*§2º A Administração Pública publicará edital de convocação para preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo. (artigo acrescido pela Lei n.º 1.404/2015)*

*Art. 4º Justifica a excepcionalidade do interesse público para a contratação de serviços pelo regime especial de direito administrativo, as seguintes situações:*

*I- necessidade de garantia de continuidade dos serviços públicos;*

*II- decorrentes de leis específicas de reestruturação organizacional com a ampliação e criação de órgãos, unidades e subunidades administrativas elou operacionais;*

*III- decorrentes de execução de programas dos governos Federal e Estadual e, de celebração de convênios, ajustes e acordos, com os entes públicos e civis de interesse público, que exijam contratação de pessoal para a sua execução;*

*IV- decorrentes de frentes de serviços criadas para resolver problemas emergenciais, sociais ou de calamidade pública;*

*V- decorrentes de contratações necessárias para a execução de obras e serviços de engenharia pela administração direta;*

*VI- decorrentes da variação populacional em razão da demanda turística;*

*VII- decorrentes de afastamento do servidor efetivo do cargo por qualquer motivo, especialmente os definidos na Lei n.º 97, de 13 de dezembro de 1993 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Saquarema).*

*Art. 5º A remuneração do pessoal contratado nos termos desta Lei será fixada em Importância não superior ao valor da remuneração fixada para os servidores de final de carreira das mesmas categorias ou nos planos de cargos e salários do órgão contratante, ou não existindo a semelhança, as condições do mercado de trabalho, assegurando-se ao contratado os seguintes direitos:*

*I - décimo terceiro salário na forma definida pelo §3º do artigo 39, combinado com o inciso VIII do artigo P, da Constituição da República;*

*II- salário nunca inferior ao mínimo, na forma prevista pelo inciso VII do artigo 7º da Constituição da República;*

*III- as vantagens definidas nos incisos I, II, III, IV e V, do artigo 62, da Lei n.º 97, de 13 de dezembro de 1993 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Saquarema);*

*IV- filiação ao sistema oficial de previdência da União (INSS) e, respectivas seguridades sociais, na forma prevista na Lei Federal n. 8.213, de 24 de julho de 1991 e, nos incisos XVIII, XIX, XXIII e, XXVIII, do Artigo P da Constituição da República.*

*Parágrafo Único. Não se enquadram nas situações previstas nos incisos I, III e IV, deste artigo, aqueles que tenham sido contratados para serviços caracterizados como frentes de emergência e, execução de obras e serviços de engenharia pela administração direta, na forma do disposto nos incisos IV e V do artigo 4º desta Lei.*

#### **CAPÍTULO II**

##### **DO PROCESSO SELETIVO**

*Art. 6º As contratações temporárias para atendimento das situações previstas nos incisos I, II, III, V, VI e VII, do artigo 4º, ressalvada a hipótese prevista no art. 3º-A desta Lei, será precedida de processo seletivo simplificado e obedecerá à seguinte sistemática: (redação conferida pela Lei n.º 1.404/2015)*

*I. constituição de Comissão de Seleção Simplificada de Pessoal Temporário, composta de 3 (três) servidores do quadro permanente, através de Ato do Prefeito; II. convocação de candidatos para atendimento à seleção pela administração municipal, através de edital publicado em veículo de comunicação oficial adotado pelo Município, com a antecedência mínima de 03 (três) dias da data de*

*apresentação para a seleção; (redação conferida pela Lei n.º 1.475/2016)*

*III. processo de seleção simplificada de avaliação, análise de experiência profissional e títulos, de caráter eliminatório e classificatório;*

*§1º No ato da inscrição o candidato deverá estar ciente de que para contratação terá de preencher todos os requisitos previstos no edital de convocação;*

*§2º Os candidatos classificados, até o número de vagas abertas nesta Lei, serão convocados, de acordo com a necessidade da Administração Pública, obedecendo à ordem de classificação.*

*Art. 7º O processo seletivo para os casos enquadrados nas situações previstas no inciso IV do artigo 4º desta Lei será feito mediante regulamentação específica para a urgência sempre através de decretação de estado emergencial, de calamidade pública e de risco social.*

*Parágrafo Único. Os casos de riscos sociais serão considerados somente mediante justificativa pelo órgão ou unidade da administração pública responsável pelas ações sociais no âmbito do Município de Saquarema, incluindo as unidades dos entes públicos Federais e Estaduais.*

### *CAPÍTULO III*

#### *DAS DISPOSIÇÕES FINAIS*

*Art. 8º É proibida a contratação, nos termos desta Lei, de servidores da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas.*

*Parágrafo único. Excetua-se do disposto no caput deste artigo, as cumulações amparadas pela Constituição da República, condicionada à formal comprovação da compatibilidade temporária.*

*Art. 9º A contratação poderá ser feita independentemente da existência do cargo, emprego ou função, estabelecendo-se, todavia, o prazo do contrato. Art. 10 No caso de contratação de servidores prevista nesta Lei, as despesas decorrentes serão aquelas previstas no orçamento vigente.*

*Art. 11 O pessoal contratado nos termos desta Lei não poderá:*

*I. receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato;*

*II. ser nomeado ou designado, ainda a título precário ou em substituição, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, durante a vigência do contrato;*

*Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na rescisão do contrato.*

*Art. 12 As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta -ei serão apuradas mediante sindicância ou processo administrativo, se aplicando nessas situações o disposto no Estatuto dos Servidores Públicos Municipal, no que couber.*

*Art. 13 O contrato firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á, sem direito a indenizações:*

*I. pelo término do prazo contratual;*

*II. por iniciativa do contratante, nos seguintes casos:*

*a) de prática de infração disciplinar;*

*b) de conveniência da Administração;*

*c) de o contratado assumir o exercício de cargo ou emprego incompatível com as funções do contrato;*

*d) em que o recomendar o interesse público, III. por iniciativa do contratado.*

*Art. 14 As contratações somente poderão ser feitas com observância da dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização do Secretário de Planejamento e Gestão, conforme estabelecido em ato do Poder Executivo.*

*Art. 15 Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos orçamentários necessários à execução do disposto nesta Lei.*

*Art. 16 O Chefe do Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei no que couber, especialmente quanto à documentação exigida para inscrição no processo seletivo e para contratação.*

*Art. 17 Esta Lei entrará em vigor, na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.*

*Parágrafo único. A extinção do contrato, no caso do inciso III, será comunicada pelo contratado com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.*



Com efeito, a presente ação trata de necessidade temporária e de excepcional interesse público, a ensejar a contratação legítima de pessoal, por tempo determinado.

O caput do art. 77 da Constituição Estadual, reproduzindo o art. 37 da Carta da República, prevê que a Administração Pública se orienta pelos princípios jurídicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e seu inciso II, como regra de reprodução obrigatória da Carta Federal estatui que “a investidura em cargo ou emprego público da administração direta, indireta ou fundacional 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”.

A própria Constituição Estadual excepciona a citada regra ao prever em seu inciso XI do mesmo artigo, reproduzindo, agora, o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.

O artigo 37, IX, da Constituição exige complementação normativa criteriosa quanto aos casos de “necessidade temporária de excepcional interesse público” que ensejam contratações sem concurso e ainda que recrutamentos dessa espécie sejam admissíveis, em tese, mesmo para atividades permanentes da Administração, o legislador tem o dever de especificar, em cada caso, a emergencialidade concreta que justifica a medida atípica.

STF, ADI 3210-PR, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 11.11.2004: 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. (No mesmo sentido: ADI 1500-1/ES, Rel. Min. Carlos Velloso)

Nessa perspectiva, a matéria foi o objeto de exame pelo STF, que fixou o Tema nº 612 quando do julgamento do RE nº 658.026/MG, relator o em. Ministro DIAS TOFFOLI, cuja ementa do v. acórdão vale transcrever:

“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 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. (grifei)**

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.

5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para 'cultura de gestão estratégica') que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito *ex nunc*, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social”.



O citado Acórdão asseverou, ainda, que a contratação por tempo determinado deverá ser autorizada apenas para “*evitar o declínio do serviço ou para restaurar-lhe o padrão indispensável mínimo seriamente deteriorado pela falta de servidores*”, tendo sido igualmente consignado que a contratação por tempo determinado deverá ser indispensável, “*vale dizer, indubitavelmente não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes*”.

Nessa perspectiva, analisando-se o teor da lei impugnada, mormente o art. 4º e seus incisos, em confronto com as condições fixadas no Tema 612, (**os casos excepcionais estejam previstos em lei; o prazo de contratação seja predeterminado; a necessidade seja temporária; o interesse público seja excepcional; 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**), não se vislumbra a presença dos requisitos para a sua validade, senão, vejamos:

Em se tratando de alterações de quadro de pessoal, como sugerido pelos incisos I, II, III, VI e VII, afigura-se absolutamente previsível eventual necessidade de substituição ou de ampliação da necessidade de servidores, não havendo descrição da contingência fática que evidencia a excepcionalidade de interesse público a justificar a contratação temporária.

A expressão “*necessidade de garantia de continuidade dos serviços públicos*” do inciso I é um requisito genérico da contratação por tempo determinado, que não possui o condão de delimitar de forma adequada o cenário fático autorizador.

Já a dicção dos incisos IV e V do art. 4º (“*decorrentes de frentes de serviços criadas para resolver problemas emergenciais, sociais ou de calamidade pública*” e “*decorrentes de contratações necessárias para a execução de obras e serviços de engenharia pela administração direta*”) deve ser confrontada, em verdade, com a realidade do Município de Saquarema, que há mais de 06 anos, segundo o Representante, a contratação encontra-se respaldada por esta Lei de pessoal suficiente a prover 1.889 (um mil, oitocentos e oitenta e nove) cargos temporários, dos quais 1.299 (um mil, duzentos e noventa e nove) estão relacionados ao campo do magistério municipal.

Tal circunstância revela, inequivocamente, o desvirtuamento da natureza transitória e excepcional, pois há vagueza e abertura na definição legal, inexistindo qualquer especificação dos cargos e casos que justificariam a



contratação temporária em tais moldes, o que propicia a ocorrência de diversas contratações de cargos que têm atribuições específicas exercidas por servidores de um quadro permanente.

Revela-se na lei impugnada abertura para que sejam contratadas pessoas para situações totalmente previsíveis, portanto, sem caráter excepcional, hipótese vista em mais um inciso como o VI (*decorrentes da variação populacional em razão da demanda turística*) e o VII (*decorrentes de afastamento do servidor efetivo do cargo por qualquer motivo, especialmente os definidos na Lei n.º 97, de 13 de dezembro de 1993 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Saquarema)*).

Nessa ordem de ideias, percebe-se que, nas situações encontradas nos incisos I,II,III, VI e VII, cabe à Administração o planejamento e gestão coordenada para antecipar tais eventos, organizando-se para realocar servidores em disponibilidade ou de seu quadro efetivo em exercício; ou, ainda, ampliar a carga de trabalho, de forma a, temporariamente e nos termos legais, prover o serviço público, sem contar na própria realização de concurso público para a formação de cadastro de reserva, expediente adequado para o bom funcionamento do serviço público.

A generalidade do conteúdo da lei vergastada conduz ao entendimento de que pode servir de instrumento para a burla do concurso público, violando frontalmente o art. 37, II da CR/88, assim como o do art. 77, inciso XI, em âmbito constitucional estadual, reverberando, por consequência, no princípio da igualdade, já que mão de obra ocasional é também muitas vezes contratada por vínculos pessoais e de parentalidade, deixando que os candidatos aos cargos concorram em pé de igualdade.

Releva salientar que, quanto ao enorme contingente de pessoal contratado para exercer o magistério, o STF já decidiu que deve haver a especificação da situação emergencial e atípica a justificar tal contratação, o que não foi comprovado nesta ação pelos Representados para justificar a contratação expressiva de tantos funcionários. Confira-se:

STF, ADI nº 3721, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 15/08/2016, Tribunal Pleno: “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 22/2000, DO ESTADO DO CEARÁ. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO. CASOS DE LICENÇA. TRANSITORIEDADE DEMONSTRADA. CONFORMAÇÃO LEGAL IDÔNEA, SALVO QUANTO A DUAS HIPÓTESES: EM



QUAISQUER CASOS DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO (ALÍNEA “F” DO ART. 3º). PRECEITO GENÉRICO. IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO E OUTROS (§ ÚNICO DO ART. 3º). METAS CONTINUAMENTE EXIGÍVEIS. 1. O artigo 37, IX, da Constituição exige complementação normativa criteriosa quanto aos casos de “necessidade temporária de excepcional interesse público” que ensejam contratações sem concurso. Embora recrutamentos dessa espécie sejam admissíveis, em tese, mesmo para atividades permanentes da Administração, fica o legislador sujeito ao ônus de especificar, em cada caso, os traços de emergencialidade que justificam a medida atípica. 2. A Lei Complementar 22/2000, do Estado do Ceará, autorizou a contratação temporária de professores nas situações de “a) licença para tratamento de saúde; b) licença gestante; c) licença por motivo de doença de pessoa da família; d) licença para trato de interesses particulares; e) cursos de capacitação; e f) e outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária”; e para “fins de implementação de projetos educacionais, com vistas à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense” (art. 3º, § único). 3. As hipóteses descritas entre as alíneas “a” e “e” indicam ocorrências alheias ao controle da Administração Pública cuja superveniência pode resultar em desaparelhamento transitório do corpo docente, permitindo reconhecer que a emergencialidade está suficientemente demonstrada. O mesmo não se pode dizer, contudo, da hipótese prevista na alínea “f” do art. 3º da lei atacada, que padece de generalidade manifesta, e cuja declaração de inconstitucionalidade se impõe. 4. Os projetos educacionais previstos no § único do artigo 3º da LC 22/00 correspondem a objetivos corriqueiros das políticas públicas de educação praticadas no território nacional. Diante da continuada imprescindibilidade de ações desse tipo, não podem elas ficar à mercê de projetos de governo casuísticos, implementados por meio de contratos episódicos, sobretudo quando a lei não tratou de designar qualquer contingência especial a ser atendida. 5. Ação julgada



parcialmente procedente para declarar inconstitucionais a alínea “f” e o § único do art. 3º da Lei Complementar 22/00, do Estado do Ceará, com efeitos modulados para surtir um ano após a data da publicação da ata de julgamento.”

Conclui-se, portanto, que todo o diploma deve ser declarado inconstitucional por arrastamento horizontal, já que a declaração de nulidade de um ou alguns dispositivos torna insubsistente o seu conjunto, dada a sua sistematicidade e impossibilidade jurídica de separação dos diversos dispositivos.

Nesse ponto em particular, com relação ao inciso II, (“*decorrentes de leis específicas de reestruturação organizacional com a ampliação e criação de órgãos, unidades e subunidades administrativas e/ou operacionais*”) e inciso III do art. 4º (“*decorrentes de execução de programas dos governos Federal e Estadual e, de celebração de convênios, ajustes e acordos, com os entes públicos e civis de interesse público, que exijam contratação de pessoal para a sua execução*”), cabe destacar a percutiente análise da Procuradoria do Estado, no sentido de que tais disposições deveriam subsistir, sendo conferida interpretação conforme a Constituição, submetendo a eficácia destas contratações de pessoal por tempo determinado à realização de concurso público ou a edição de Decreto regulamentador específico, estabelecendo todo o substrato fático para que seja idênticos os prazos de vigência dos contratos e dos Convênios, acordos etc... que os respaldem.

Contudo, conforme a fundamentação exposta no voto, a declaração de inconstitucionalidade deve recair sobre toda a lei, pois a realidade do Município de Saquarema, onde 1.889 (um mil, oitocentos e oitenta e nove) cargos temporários, dos quais 1.299 (um mil, duzentos e noventa e nove) estão relacionados ao campo do magistério municipal, demonstra que foi institucionalizada e vulgarizada a contratação temporária em detrimento da regra do concurso público, tornando o provisório em definitivo.

Quanto aos efeitos da declaração, o art. 108, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, admite que o Órgão Especial, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, possa modular os efeitos dessa decisão no tempo, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, o que se ajusta ao caso ora em exame, pois a imediata cessação de todos os contratos temporários firmados pelo Município de Saquarema pode colapsar o serviço público.

Impõe-se a modulação dos efeitos, fixando-se o prazo de 180 dias para os contratos em vigor na data deste julgamento, ressaltando-se que a



própria lei permite, em seu art. 13, II, B, a rescisão imotivada do contrato sem qualquer direito de indenização do servidor temporário. Assim, não há sequer que aventar a possibilidade de violação de legítimas expectativas ou de situações definitivamente constituídas, já que a relação contratual entre a administração municipal e os servidores temporários é, por sua natureza mesma, precária.

O prazo fixado afigura-se suficiente para que o poder legislativo municipal edite nova lei atendendo-se às balizas constitucionais, podendo mesmo se inspirar no modelo da Lei Federal nº 8.745/93, ou mesmo na Lei Estadual nº 6.901/14, deste Estado do Rio de Janeiro, observadas as disposições declaradas inconstitucionais por esta Corte no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 0031189-35.2016.8.19.0000.

Ante o exposto, encaminho meu voto no sentido de julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material dos arts. 1º, caput e § 1º, 2º, caput e incisos, 3º e 5º, inciso III, e, por arrastamento horizontal, de toda a Lei Municipal nº 846/2013, do Município de Mangaratiba, ressalvada, por modulação dos efeitos da presente decisão, a subsistência dos contratos temporários em vigor nesta data, por até 180 (cento e oitenta) dias a contar do presente julgamento, vedada a prorrogação daqueles cujo prazo se exaurir no interregno.

Por todo exposto, **julga-se procedente** a presente Representação por Inconstitucionalidade, declarando-se, com eficácia *ex nunc* de 180 dias a contar da publicação da presente e efeito *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.399, de 16 de janeiro de 2015, com a redação conferida pela Lei n.º 1.404, de 19 de março de 2015, e pela Lei n.º 1.475, de 15 de janeiro de 2016, todas do Município de Saquarema, por violação aos artigos 9º, parágrafo 1º, 77, incisos II e XI e 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como o disposto nos artigos 5º, inciso I, e 37, incisos II e IX, da Constituição da República.

Rio de Janeiro, 14 de março de 2022.

Desembargadora **MARIA HELENA PINTO MACHADO**  
Relatora