

Representação de Inconstitucionalidade nº 0036141-91.2015.8.19.0000

Relator: Des. Mauro Dickstein

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

Representado: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CORDEIRO

Representado: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRO

Legislação: Lei Municipal nº 1.776, de 14 de março de 2013.

### ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.776, DE 14/03/2013, DO MUNICÍPIO DE CORDEIRO. DIPLOMA LEGAL QUE “DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER À NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, NOS TERMOS DO ART. 37, INCISO IX, DA CONSTITUCIONAL FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS, DEDUZIDA ATRAVÉS DE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA LOCAIS, QUE TEM COMO PARÂMETRO DE CONTROLE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, MESMO NOS CASOS EM QUE HAJA FORMALMENTE INCORPORADO OS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ATO NORMATIVO IMPUGNADO QUE, AO CRIAR CARGOS PÚBLICOS DE COORDENADOR DE PROGRAMAS, ORIENTADOR SOCIAL E INSTRUTOR DE ENSINO (NAS ÁREAS DE CABELEIREIRO, CULINÁRIA, ARTESANATO, MODELAGEM E MODA ÍNTIMA, DANÇA, RECREAÇÃO PARA IDOSO, CRIANÇAS E ADOLESCENTES), PARA O CUMPRIMENTO DO “PROGRAMA DE ATENDIMENTO INTEGRAL DA FAMÍLIA” (PAIF), DESTINADO EXCLUSIVAMENTE À CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NO CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, NOS TERMOS DO CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E O ESTADO, A SEREM PREENCHIDOS MEDIANTE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, NÃO JUSTIFICA O AFASTAMENTO DO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO, PORQUANTO AUSENTE DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICA QUE EVIDENCIE O CONTEXTO DE EXCEPCIONALIDADE OU A TRANSITORIEDADE DAS ATIVIDADES. PREVISÃO GENÉRICA DE CONTRATAÇÃO PARA “UM PROGRAMA ESPECÍFICO, COM PRAZO DETERMINADO”, SEM QUE INDICADO, SEQUER, A DURAÇÃO DO MENCIONADO PROGRAMA, OU O PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONVÊNIO. AJUSTE ENTRE ENTES FEDERATIVOS QUE APESAR DE NECESSARIAMENTE CONTER A PREVISÃO DE INÍCIO E FIM (ART. 116, § 1º, VI, DA LEI Nº 8.666/93), NÃO AUTORIZA A CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO TEMPORÁRIO PARA A SUA EFETIVAÇÃO, NOTADAMENTE QUANDO SE VISLUMBRA A PERENIDADE DAS ATIVIDADES A SEREM EXERCIDAS PELOS TERCEIRIZADOS CONTRATADOS. PREVISÃO NO ORDENAMENTO DE OUTRAS ALTERNATIVAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS, COMO O REGIME JURÍDICO DE PARCERIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS E ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR, ATRAVÉS DE COOPERAÇÃO MÚTUA, QUE PERMITE A SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO SEM A NECESSIDADE DE APARELHAMENTO DA MÁQUINA ESTATAL E SEM QUE RESTE VIOLADO O POSTULADO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO, NOTADAMENTE QUANDO DIRIGIDAS A ATUAÇÃO COMPLEMENTAR, NÃO ABRANGIDAS NA ATIVIDADE FIM, COMO NA HIPÓTESE. OPÇÃO, PORÉM, PELA DISPENSA DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA O PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS CRIADOS PELA LEI IMPUGNADA, SEM QUE A ATIVIDADE SE ENQUADRASSE DE FORMA CLARA E OBJETIVA COMO TRANSITÓRIA, EM DECORRÊNCIA DA URGÊNCIA DA DEMANDA OU DA PRÓPRIA NATUREZA DA ATIVIDADE A SER EXERCIDA, O QUE VIOLA O DISPOSTO NOS ARTIGOS 77, INCISOS II

E XI, E 345, TODOS DA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VEDAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA A PRESERVAÇÃO DOS CONTRATOS JÁ EXISTENTES, OS QUAIS TERÃO EFICÁCIA ATÉ O TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM CURSO (31/12/2017), CONSIDERANDO A PREVISÃO DO RESPECTIVO CUSTEIO EM LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, POR VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 77, *CAPUT*, INCISOS II E XI, E ART. 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, COM EFEITOS *EX NUNC*.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0036141-91.2015.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e Representados o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CORDEIRO e o EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRO.

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em Sessão de Julgamento realizada em 17 de abril de 2017, por maioria, em julgar procedente, o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 1776, de 14 de março de 2013, do Município de Cordeiro, por afronta ao disposto no art. 77, *caput*, e incisos II e XI, e art. 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por unanimidade, atribuir-lhe efeitos *ex nunc*, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 17 de abril de 2017.

MAURO DICKSTEIN  
Desembargador Relator

## RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pretendendo a respectiva declaração em face da Lei nº 1.776, de 14 de março de 2013, do Município de Cordeiro, que “*Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e dá outras providências*”, por violação aos princípios norteadores da administração pública (legalidade, moralidade, interesse público, impessoalidade, publicidade), notadamente a determinação de concurso público e contratação por prazo determinado para atender à necessidade temporária e excepcional interesse público, em ofensa aos arts. 77, *caput*, e incisos II e XI, da Carta Estadual, simétrico ao art. 37, *caput*, e incisos II e IX, da Constituição Federal, de observância obrigatória pela edilidade (art. 345, da CE/RJ).

Aduz o Representante, em síntese, que a lei impugnada é genérica, ampla e aberta não indicando em que consiste o excepcional interesse público para autorizar a contratação temporária, vale dizer, não especifica as situações fáticas capazes de justificar a necessidade para a contratação de pessoal por prazo determinado. Ao revés, o art. 2º, parágrafo único, limita-se a elencar cargos, cujas atribuições, previstas no art. 8º, não justificam a exceção à regra do concurso público, sobretudo por se tratar de funções afetas ao quadro permanente de servidores públicos do Município, relacionadas à educação e saúde que, ademais, devem ser previstas nas políticas públicas municipais. Cita precedentes do C. STF (ADI nº 890-1/DF e ADI nº 3430/ES) e deste E. Órgão Especial (Representação de Inconstitucionalidade nº 0033433-73.2012.8.19.0000, nº 0048165-59.2012.8.19.0000 e nº 0057837-57.2013.8.19.0000).

Requer a declaração da inconstitucionalidade, com eficácia *ex tunc* e *erga omnes*, da Lei nº 1.776, de 14/03/2013, do Município de Cordeiro, por contrariedade ao art. 77, *caput*, e incisos II e XI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 14/18 (pasta 0002).

Despacho a pasta 25, determinando a notificação dos Representados para prestarem informações e posterior manifestação das Procuradorias-Gerais do Município, do Estado e da Justiça.

Ofício respondido pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Município de Cordeiro, na pasta 29 (fls. 29/35), esclarecendo que a lei impugnada foi criada para o cumprimento das obrigações firmadas em convênio entre o Município e o Governo do Estado, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como objeto a implantação do “Programa de Atendimento Integral à Família”.

Acrescenta que a contratação de pessoal necessária ao atendimento das cláusulas do convênio que, por sua própria natureza, é sazonal e temporário, para o exercício de funções de instrutor de cabeleireiro, culinária, artesanato, modelagem íntima, dança, pedreiro, pintor, entre outros, por não serem atividades usuais ao poder público, justifica a excepcionalidade da contratação durante a sua vigência, bem como, enquanto permanecerem os repasses financeiros para a satisfação do programa, porquanto seria incoerente criar vínculo definitivo em relação temporária.

Aduz que a edição de lei local estabelecendo as condições, critérios e regramentos para a contratação temporária se inserem na autonomia legislativa municipal, a teor dos arts. 1º, 29 e 30, da Constituição da República, não se aplicando à edilidade a legislação federal, salientando haver na norma impugnada a previsão de processo seletivo simplificado para a escolha dos temporários que laborarão pelo prazo nela previsto. Pugna pela improcedência do pedido.

Regularmente intimados o Exmo. Sr. Prefeito e a Procuradoria Geral do Município de Cordeiro (pastas 27, 36/37, 39/40), não se manifestaram, conforme certificado nas pastas 38 e 41.

A douta Procuradoria-Geral do Estado oficiou à pasta 0045, pelo conhecimento, em parte, da representação, diante do descabimento do exame de dispositivos da Constituição da República como parâmetro de controle e, no mérito, pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 1.776/2013, do Município de Cordeiro, por violação aos arts.77, *caput* e incisos II e XI, da CE/RJ.

Promoção da douta Procuradoria-Geral de Justiça à pasta 50, reiterando os fundamentos constantes da inicial, no sentido da procedência da representação.

É o relatório.

#### VOTO

A questão debatida cinge-se em aferir, no ato normativo impugnado, a existência de vício material ao autorizar a contratação temporária de pessoal para o serviço público, por suposta violação aos art. 77, *caput*, e incisos II e XI, da Carta Estadual.

Inicialmente há de ser rejeitada a preliminar de inadequação da Representação suscitada pela douta Procuradoria Geral do Estado, fundada na impossibilidade de apreciação dos dispositivos da Carta Magna tido por violados, eis que o parâmetro de controle de constitucionalidade de atos normativos municipais perante os Tribunais de Justiça locais, é a Constituição Estadual, mesmo nos casos em que haja formalmente incorporado os princípios estabelecidos na Constituição da República, de acordo com o que dispõe o artigo 125, § 2º, da Carta Política, *in verbis*:

*“Art. 125 - Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

*(...)*

*§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.*

Ademais, em se tratando de fiscalização abstrata, cuja causa de pedir é aberta, incumbe ao órgão julgador a verificação de violação a outros dispositivos constitucionais que não exclusivamente aqueles indicados na exordial, não havendo que se falar em inépcia da inicial ou mesmo insuficiência de argumentos a inviabilizar a hipotética procedência do pedido declaratório deduzido.

No caso, restou efetivamente indicada como norma de parâmetro a Constituição Estadual, especificamente o seu art. 77, *caput*, e incisos II e XI, razão pela qual claramente se conclui que a peça processual se revela instrumento juridicamente idôneo e formalmente apto a viabilizar a instauração do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Nesse sentido, a orientação do C. STF:

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA POR VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE REPRODUZ NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Os Tribunais de Justiça estaduais são investidos de competência jurisdicional para exercer a fiscalização abstrata de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face de parâmetros insculpidos na Constituição Estadual, ex vi do art. 125, § 2º, da Lei Fundamental de 1988, inclusive em relação a disposições que reproduzem compulsoriamente regras da Constituição da República.** Precedentes. (Rcl-AgR 10.500, Rel. Min. Celso de Mello; Rcl 12.653 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. In casu, o Município de Três Pontas ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Emenda nº 14/05, que acrescentou os artigos 115-A e 119-A à sua Lei Orgânica, de vez que vulnera o art. 21, § 1º, e art. 30, inciso II, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 15826 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 26-05-2015 PUBLIC 27-05-2015) (grifou-se)

Assim, resulta rejeitada a preliminar suscitada, tal como ora se decide.

No mérito, a questão consiste em saber se o ato normativo impugnado, ao autorizar a contratação temporária para o cumprimento do Programa de Atendimento Integral da Família (PAIF), exclusivamente para a continuidade dos serviços prestados no CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, nos termos do convênio firmado entre o Município e o Estado, para os cargos de Coordenador de Programas, Orientador Social e Instrutor de Ensino (nas áreas de Cabeleireiro, culinária, artesanato, modelagem e moda íntima, dança, recreação para idoso, crianças e adolescentes), pelo prazo de 12 meses, prorrogável por igual período, mediante processo seletivo simplificado, se adequa aos parâmetros contidos na Carta Política Estadual.

Estes os exatos termos da Lei impugnada:

**“LEI Nº1776/2013. “DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER À NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, NOS TERMOS DO ART. 37, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

O PREFEITO MUNICIPAL DE CORDEIRO, ESTADO DO RIO DE JANEIRO, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI.

**Art. 1º-** Fica o Poder Executivo autorizado a contratar pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei, **para atendimento de Convênio PAIF – Programa de Atendimento Integral a Família, firmado com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, através do SUAS – Sistema Único de Assistência Social.**

**Parágrafo Primeiro – A contratação da qual trata o caput dar-se-á única e exclusivamente para a continuidade dos serviços prestados no CRAS – Centro de Referência da Assistência Social,**

conforme art. 2º, uma vez que o Convênio continua em vigência, pelo período de 12(doze) meses, prorrogado por igual período.

**Parágrafo Segundo** - Em caso de término do Convênio citado no caput, o contrato fica automaticamente rescindido, podendo o Poder Executivo proceder à anulação do saldo orçamentário.

**Art. 2º** - Fica o Poder Executivo autorizado a contratar os seguintes cargos para atendimento nos CRAS – Centros de Referência da Assistência Social, onde se aplicam os cursos das áreas mencionadas no Parágrafo Único. A critério da Administração Pública poder-se-á cancelar a contratação ou haver alterações nos cursos ora oferecidos pelas oficinas abaixo:

CARGO	QUANTIDADE
Instrutor de Ensino	11
Coordenador de Programas	02
Orientador Social	02

**Parágrafo Único** – Os cargos para Instrutor de Ensino serão distribuídos entre as seguintes áreas:

ÁREA	QUANTIDADE
Instrutor de Cabeleireiro	01
Instrutor de Culinária	01
Instrutor de Artesanato	01
Instrutor de Modelagem e Moda Íntima	02
Instrutor de Dança	01
Instrutor de Pedreiro e Pintor	01
Instrutor de Canto e Coral	01
Instrutor de Recreação para Idoso	01
Instrutor de Recreação para Crianças e Adolescentes	02

**Art. 3º** - A remuneração dos cargos referidos na presente lei serão os seguintes:

CARGO	REMUNERAÇÃO (R\$)
Instrutor de Ensino	711,90
Coordenador de Programas	1.500,00
Orientador Social	1.500,00

**Parágrafo Único** – As remunerações estabelecidas neste artigo poderão sofrer alterações, consoante a majoração do salário mínimo nacional, ficando desde já, autorizadas às modificações orçamentárias e legais que se fizerem necessárias.

**Art. 4º**- As contratações aqui previstas serão precedidas de processo seletivo simplificado, ou similar, como forma de não se ferir os princípios constitucionais que norteiam a administração pública.

**Parágrafo Primeiro** – A seleção para todos os cargos será feita através de análise curricular, onde deverá restar cabalmente comprovado documentalmente a experiência profissional e a capacidade técnica dos pretendentes aos cargos postos à disposição, além de uma entrevista pessoal.

**Parágrafo Segundo** – A administração municipal dará ampla divulgação do processo seletivo, ou similar, fornecendo na ocasião as datas, horários e os locais onde serão realizadas as entregas dos currículos, os quais deverão estar atualizados.

**Parágrafo Terceiro** – Todo processo seletivo será supervisionado e aplicado por uma comissão, formada da seguinte forma: Secretária Municipal de Assistência Social, Psicóloga de carreira e por um profissional da área jurídica.

**Parágrafo Quarto** – A Comissão Técnica de Seleção será responsável pela seleção dos profissionais que atendam aos requisitos técnicos e administrativos exigidos neste instrumento convocatório, mediante análise de currículos e entrevista, sendo estas etapas eliminatórias e classificatórias. As etapas serão assim distribuídas:

**Primeira Etapa: análise de currículo (eliminatória);**

- a) Seleção curricular com nota de 0(zero) a 10(dez); sendo selecionados, aqueles com nota igual ou superior a 7(sete);
- b) A seleção curricular será efetuada através da análise do currículo e dos documentos comprobatórios;
- c) A ordem de classificação dos currículos será afixada no mural da Secretaria de Assistência Social a partir do final de todas as etapas.

**Segunda Etapa: entrevista (classificação)**

- a) Juntamente com a ordem de classificação, serão divulgadas a data e hora de comparecimento do candidato para entrevista. O não comparecimento na data designada importa em desistência do processo seletivo;
- b) Na hipótese de ocorrer empate no resultado do processo seletivo, será adotada como critério de desempate, a idade, valendo para esse fim, o mais idoso;
- c) Situação regular junto ao respectivo órgão de classe, quando obrigatória à filiação para o exercício da profissão;
- d) Estar em dia com as obrigações eleitorais (apresentar comprovantes);
- e) A listagem final dos classificados será divulgada no site da Prefeitura: [www.cordeiro.rj.gov.br](http://www.cordeiro.rj.gov.br) e no mural da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

**Art. 5º.** As contratações de que trata esta Lei serão obrigatoriamente implementadas pelo regime administrativo, sendo garantido ao contratado o direito ao vencimento mensal, estabelecido no art. 3º desta lei, acrescido de gratificação natalina (13º salário) e férias.

**Parágrafo Único – Por se tratar de contratação para preenchimento de um programa específico, com prazo determinado, o eventual vínculo empregatício estabelecido com os profissionais selecionados não importa em continuidade de serviços por tempo indeterminado, e em nenhuma hipótese gera estabilidade contratual ou vínculo direto com os órgãos administrativos da esfera federal e municipal.**

Ao participar desta seleção os profissionais interessados demonstram integral conhecimento e anuência com todas as suas condições, bem como todas as condições estabelecidas para eventual contratação e exercício da função junto ao CRAS e PROJovem.  
Os casos omissos serão decididos pela Comissão de Seleção.

**Art. 6º** - É vedada a contratação, nos termos desta Lei, de servidores da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de empresas públicas, de economia mista, suas subsidiárias e controladas pelo poder público, com exceção de acumulação lícita, prevista na Constituição Federal, no seu art. 37, inciso XVI.

**Art. 7º** - O contrato a ser firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á sem direito a indenizações pelo término do prazo contratual.

**Parágrafo Único** - Quando o término do contrato ocorrer por iniciativa do contratado, este deverá comunicar sua saída com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, não fazendo jus ao recebimento de férias e décimo terceiro proporcional.

**Art. 8º** - As atribuições dos cargos contratados serão:

**I – Instrutor de Ensino: Ser maior de idade na data da inscrição, possuir formação técnica devidamente comprovada para a área de atuação pretendida, além de experiência comprovada.**

- a) Elaborar aula, selecionando o assunto, o material utilizado, com base nos objetivos fixados, para obter melhor rendimento do curso.
- b) Ministras as aulas, transmitindo aos alunos conhecimento do curso;
- c) Interagir os alunos no meio social comunitário;
- d) Elaborar boletins de controle e relatórios, apoiando-se na observação do comportamento e desempenho dos alunos e anotando atividades efetuadas, para manter um registro.
- e) Desenvolver potencialidades e estimular aptidões e talentos, promovendo a auto-estima, a autodeterminação e autonomia;
- f) Executar outras tarefas correlatas com a função.
- g) Instruir os alunos na geração de trabalho e renda (exceção dos recreadores e dança).

**II – Orientador Social:** Ser maior na data da inscrição está cursando no mínimo, ensino superior, além de experiência devidamente comprovada.

- a) Organizar a participação dos adolescentes de 15 a 17 anos em grupo, desenvolvendo suas potencialidades e promovendo atividades educativas, recreativas e culturais, para assegurar o progresso coletivo e a melhoria do comportamento individual.
- b) Programar a ação básica de uma comunidade nos campos social, médico e outros, através da análise dos recursos e das carências sócio-econômicas dos indivíduos e da comunidade, de forma a orientá-los e promover seu desenvolvimento.
- c) Efetuar palestras orientadoras com temas voltados para a atualidade e realidade dos jovens;
- d) Encaminhar aos CRAS casos especiais como problemas de saúde, relacionamento familiar, drogas, alcoolismo e outros, sugerindo o encaminhamento aos órgãos competentes de assistência, para possibilitar atendimento dos mesmos.
- e) Executar outras tarefas correlatas determinadas pelo superior imediato.

**III- Coordenador de Programa:** Ter idade mínima de 21 anos completos na data da inscrição; possuir o ensino superior completo nas seguintes áreas: Serviço Social, Psicologia e Comunicação Social completo, além de possuir noções básicas de informática.

- a) Articular-se com outros órgãos municipais de forma a coletar, centralizar, organizar e analisar informações e dados para a elaboração dos convênios.
- b) Coordenar e fiscalizar as oficinas e toda a estrutura dos CRAS;
- c) Acompanhar o desenvolvimento dos programas de convênios.
- d) Participar de seminários, cursos, palestras e orientações desenvolvidas para manutenção de convênios.
- e) Responder sempre que houver dúvidas/esclarecimentos aos órgãos fiscalizadores.
- f) Executar outras tarefas correlatas determinadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

**Art. 9** – Na superveniência de contratações por concurso público, os contratos assinados por força da presente lei poderão ser rescindidos antecipadamente.

**Art. 10** – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”. (grifou-se).

A Constituição Estadual, em seu art. 77, XI, reproduzindo o comando da Carta da República (art. 37, IX), excepcionou, em determinadas situações, o postulado constitucional do concurso público, essencial à concretização dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, prevista no inciso II, do artigo 77, da CE/RJ (art. 37, II, da CRFB/88), dentre as quais se destaca a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, quando presentes os seguintes pressupostos: “(i) *determinabilidade do prazo da contratação*, ii) *temporiedade da carência*; iii) *excepcionalidade da situação de interesse público*”<sup>1</sup>, além da exigência formal de previsão dos

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos – *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 601.



cargos em lei do respectivo ente federativo contratante, conforme se extrai do teor do dispositivo abaixo reproduzido:

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)

II - 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;

(...)

XI -a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”. (grifou-se)

Há consenso doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, por ser regra de exceção ao postulado constitucional do concurso público, a interpretação do inciso XI, do art. 77, da CE/RJ, que repete a norma do art. 37, IX, da CRFB/88, há de ser restritiva.

Assim é que para ser válida, a norma deve estabelecer expressamente prazos determinados para as contratações, **definir a contingência fática que evidencie a situação de excepcionalidade ou de transitoriedade autorizadora da medida, porquanto inadmissíveis disposições genéricas, abertas, que eternizem a renovação do ajuste**, ou viabilizem, de alguma forma, o retorno ao sistema em que os governantes eleitos preenchiam os cargos públicos de acordo com a sua conveniência política.

Como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, “*trata-se, aí, de ensejar **suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos)***”<sup>2</sup>. (grifou-se)

Diante da indeterminabilidade do conceito jurídico da expressão “*necessidade temporária de excepcional interesses público*” impõe-se a definição de seu alcance e delimitação de seu objeto.

A temporariedade pressupõe situações de caráter eventual, transitórias, passageiras, ou como sugere Gustavo Alexandre Magalhães “*a necessidade transitória refere-se à exigência de providencias com duração predeterminada, abrangendo situações de urgência que demandem providencias imediatas, ou ainda atividades de natureza transitória que são incompatíveis com o provimento em caráter efetivo nos quadros da Administração Pública*”<sup>3</sup> (grifou-se).

Dessa forma, resulta incompatível com a ordem constitucional, a contratação de servidores temporários para atividades ordinárias e regulares desempenhadas pelo ente federativo, **em situação de normalidade**, consoante se extrai do julgado do C. STF, em que reconhecida repercussão geral, abaixo colacionado:

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de – *Curso de Direito Administrativo*. 32ª, revista e atualizada até a EC 84, de 2/12/2014. São Paulo: Malheiros Editores. P. 292.

<sup>3</sup> MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Contratação Temporária por Excepcional Interesse Público: aspectos Polêmicos*. 2.ed. São Paulo: Atlas. 2012. P.124.

**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, [d]a 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.

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. (RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014) (grifou-se).

Cumpra salientar, que a configuração da situação fática de “*excepcional interesse público*”, nem sempre dependerá da imprevisibilidade ou urgência da contratação, como no caso em que o ajuste temporário é justificado pela própria transitoriedade da atividade a ser desempenhada, como com clareza observa Magalhães, *in verbis*:

“Levando-se em consideração a transitoriedade do vínculo, há que se distinguir a temporariedade da demanda, decorrente de atividades permanentes, da transitoriedade da própria atividade a ser exercida.

No primeiro caso, não importa a natureza da atividade, mas a urgência com que ela tem que ser desempenhada. O que torna a situação excepcional é a impossibilidade fática de o desempenho das atividades ser precedido da realização de concurso público. Nestes casos, o atendimento aos requisitos formais exigidos pelo Constituinte (criação de cargos por meio de lei, realização de concurso público) poderia acarretar o perecimento de direitos e interesses coletivos.

Tratando-se de situações excepcionais não urgentes, é a natureza transitória da atividade a ser desempenhada que permite seu enquadramento entre as hipóteses de contratação temporária de servidor público. Nestes casos, não se justificaria a nomeação de servidores em caráter definitivo, visto que, cessada a situação excepcional, o Estado não precisará mais de seus

serviços. Não é a urgência da necessidade pública que justifica a contratação temporária, mas a natureza transitória da atividade a ser desempenhada. Admite-se, assim, a contratação de servidores por tempo determinado até que os interesses públicos sejam satisfeitos.

Observe-se que, embora a expressão “excepcional interesse público” sugira, à primeira vista, que o art. 37, IX, refere-se apenas a situações urgentes, não há dúvidas de que se aplica também aos casos de necessidades transitórias que não decorrem de situações de urgência. Em primeiro lugar não seria razoável exigir da Administração que admitisse em cargos ou empregos agentes públicos para tratar de necessidades transitórias, pois o Poder Público já saberia de antemão que, cessadas as atividades, teria que declarar a desnecessidade do cargo ou emprego provido. Contraria a própria natureza do provimento em caráter efetivo a admissão de agentes para atender a necessidades transitórias. Vale lembrar também que, em se tratando de prestação de serviços de natureza subordinada, é inadmissível que a relação jurídica seja fundada no art. 37, XXI, o qual trata da prestação de serviços em caráter não subordinado. Portanto, a única possibilidade de o Estado celebrar contrato por tempo determinado é o enquadramento no conceito de “excepcional interesse público” das situações urgentes e não urgentes.<sup>4</sup> (grifo nosso).

No mesmo sentido leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, ao interpretar a regra do art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988:

“A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar 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 que não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (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 acoberta”.<sup>5</sup> (grifou-se).

Não destoa dessa orientação precedente do C. STF em que prevaleceu o entendimento no sentido de que o alcance do termo “necessidade temporária de excepcional interesse público” deve ser definido caso a caso, podendo haver contratação para atender necessidades temporárias de atividades que podem ou não ser permanentes, abaixo reproduzido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. III, DA LEI N. 8.745/93: NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, PARA FINS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL; REALIZAÇÃO DE RECENSEAMENTOS E OUTRAS PESQUISAS DE NATUREZA ESTATÍSTICA EFETUADAS PELA FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.

1. É de natureza permanente a atividade de estatística e pesquisa desenvolvida pelo IBGE; sua intensidade e o volume dessas pesquisas não são os mesmos todo o tempo.  
2. Possibilidade de contratação temporária, nos termos do art. 37, inc. IX, da Constituição da República, para atender à necessidade temporária de pessoal necessário à realização de trabalhos em determinados períodos. Observância dos princípios da eficiência e da moralidade. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3386, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00007) (grifou-se).

No caso, a necessidade de contratação de pessoal para a continuidade do “Programa de Atendimento Integral da Família” (PAIF), objeto de convênio firmado entre o Município e o Estado para execução de políticas públicas de interesse coletivo na área social, através da criação e preenchimento de cargos públicos, não justifica o afastamento do postulado do

<sup>4</sup> MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. op. cit., p. 126.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 292.

concurso público, porquanto ausente, no ato normativo impugnado, a definição da situação fática que evidencie o caráter de excepcionalidade ou a transitoriedade das atividades, restringindo-se a previsão genérica de contratação para “*um programa específico, com prazo determinado*” (art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 1776/2013), sem que indicado, sequer, a duração do mencionado programa.

Na verdade, a motivação apresentada para a contratação temporária no art. 1º, §1º, da Lei nº 1.776/2013, (“*A contratação da qual trata o caput dar-se-á única e exclusivamente para a continuidade dos serviços prestados no CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, conforme art. 2º, uma vez que o Convênio continua em vigência, pelo período de 12(doze) meses, prorrogado por igual período*”), em redação confusa, imprecisa e ambígua, não atende minimamente aos requisitos constitucionais para a pretendida modalidade de acesso ao serviço público, na medida em que dirigidas as contratações à continuidade das atividades da Administração, em prejuízo dos serviços públicos e dos próprios terceirizados, que não gozarão de garantias trabalhistas, nem da estabilidade inerente ao serviço público.

Ademais, malgrado não haver na lei impugnada qualquer indicação quanto a vigência do convênio, já que o prazo contido no citado art. 1º, § 1º, a ele não se refere, o fato do ajuste entre entes federativos possuir, por determinação legal, “*previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fase programadas*” (art. 116, § 1º, VI, da Lei nº 8.666/93), não autoriza a criação de cargos de provimento temporário para a sua efetivação, notadamente quando se vislumbra a perenidade das atividades a serem exercidas pelos terceirizados contratados.

Não há dúvida de que o ordenamento jurídico oferece outras alternativas para a prestação de serviços sociais sem a necessidade de aparelhamento da máquina estatal e sem que reste violado o postulado constitucional do concurso público, notadamente quando dirigidas a atuação complementar, não abrangidas na atividade fim, como na hipótese.

Com efeito, o objeto do “*Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Município de Cordeiro-RJ 2014/2023*”, disponibilizado no portal da Prefeitura na internet<sup>6</sup>, definido como “*um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e, especialmente, acompanhamento sociofamiliar*”, seria, dentre outras ações, a **criação de Centro de Jovens, para atendimento de crianças e adolescentes de baixa renda, em que oferecidas atividades em horário extracurricular, em oficinas de aprendizado, como forma de inserção e convivência social**, nas áreas de culinária, cabeleireiro, artesanato, dança, música, esportes, entre outros, bem como, a de um “*Centro de Referência Especializado de Assistência Social*” (CREAS), **destinado, dentre outros, ao “atendimento às situações de violação de direitos, visando à orientação, o apoio e o atendimento especializado e continuado, na perspectiva de proteção às famílias/indivíduos vitimizados pelas diversas formas de violência (...)”**.<sup>7</sup>. (grifou-se).

<sup>6</sup> “Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Município de Cordeiro-RJ 2014/2023”. Disponível em: <[http://www.cordeiro.rj.gov.br/documentos/pmase/plano\\_de\\_atendimento\\_socioeducativo.pdf](http://www.cordeiro.rj.gov.br/documentos/pmase/plano_de_atendimento_socioeducativo.pdf)>. Acesso em 29.04.2016.

<sup>7</sup> “Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Município de Cordeiro-RJ 2014/2023”. P. 29.

Cite-se, como exemplo, o regime jurídico de parcerias entre os entes federativos e a comunidade, empresas e entidades do Terceiro Setor, que permite, através de cooperação mútua para a consecução de finalidades de interesse público, a satisfação de objetivos de interesse público com agilidade, eficiência e sem inflar a máquina estatal, instrumento legitimamente autorizado quando não voltadas à consecução das atividades-fim do Estado.

Dessa forma, conclui-se que o ato normativo impugnado efetivamente incorreu em vício material de inconstitucionalidade ao optar pela dispensa de concurso público de provas e títulos para o preenchimento de **cargos públicos**, sem que plenamente justificada a impossibilidade de sua realização, bem como, sem que a atividade se enquadrasse de forma clara e objetiva como transitória, em decorrência da urgência da demanda ou da própria natureza efêmera das funções a serem exercidas, característica afastada pelo próprio cronograma do plano (PAIF) ao estabelecer o prazo de 10 anos para a sua implementação, violando inequivocamente, o disposto nos artigos 77, incisos II e XI, e art. 345, todos da Carta Estadual.

Cumpra, porém, reconhecer a vedação de novas contratações, em face da inconstitucionalidade declarada neste julgado, procedendo-se, todavia, à modulação temporal dos efeitos da solução ora conferida, para que reste preservada a eficácia daqueles já existentes, até o término do exercício financeiro em curso (**31/12/2017**), considerando a previsão do respectivo custeio em Lei Orçamentária Anual, o que além de atender aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, visa garantir a segurança jurídica e a prevalência de relevante interesse social, na forma autorizada pelo art. 27, da Lei nº 9868/99, e art. 108, §2º, do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça, que autoriza a aplicação de efeitos prospectivos (*pro futuro*), ou a partir de determinado marco temporal, à declaração de inconstitucionalidade, com vistas à preservação do citado princípio constitucional implícito (segurança jurídica), seguindo a orientação firmada em precedente do C. STF, no julgamento da ADI nº 3649/RJ, em 28/05/2014, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ora reproduzida:

**Ementa:** 1) **A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.** 2) O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, na visão anglo-saxônica do *merit system*, já integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado. 3) Deveras, há 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. 4) **A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando: 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público.** 5) In casu, o Plenário desta Corte entendeu a inconstitucionalidade de toda a Lei nº 4.599 do Estado do Rio de Janeiro que disciplina a contratação temporária, dado o seu caráter genérico diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação temporária. Restou ressalvada a posição vencida do relator, no sentido de que apenas o art. 3º da norma objurgada conteria preceito inconstitucional, posto dúbio e dotado de trecho capaz de originar uma compreensão imprecisa, inválida e demasiado genérica, no sentido de que a própria norma por si só estaria criando os cargos necessários à realização da atividade, o que é juridicamente inviável, uma vez que referida providência dependeria de lei específica a ser aprovada diante de uma superveniente necessidade, nos termos do que previsto no art. 61, §1º, II, alínea "a", da Constituição da República. 6) **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. 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 próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses. 8) A hermenêutica consequencialista indicia que a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei fluminense com efeitos *ex tunc* faria exsurgir um vácuo jurídico no ordenamento estadual, inviabilizando, ainda que temporariamente, a manutenção de qualquer tipo de contratação temporária, o que carrearía um *periculum in mora inverso* daquele que leis como essa, preventivas, destinadas às tragédias abruptas da natureza e às epidemias procuram minimizar, violando o princípio da proporcionalidade – razoabilidade. 9) Ex positis, e ressalvada a posição do relator, julgou-se procedente a ação declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 4.599, de 27 de setembro de 2005. 10) **Reconhecida a necessidade de modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do termo a quo acima.** (ADI 3649, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014) (grifou-se)

Por tais fundamentos, julga-se procedente a Representação, declarando-se a inconstitucionalidade, com eficácia *ex nunc*, da Lei nº 1.776, de 14 de março de 2013, do Município de Cordeiro, na forma acima, por afronta ao disposto no art. 77, II e XI, e art. 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 17 de abril de 2017.

MAURO DICKSTEIN  
Desembargador Relator

MO