SERVIDOR PÚBLICO — CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.210-1 PARANÁ
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Relator: Min. Carlos Velloso
Requerente(s): Procurador-Geral da República
Requerido(a/s): Governador do Estado do Paraná
Requerido (a/s): Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

EMENTA: 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1°; do artigo 2°, §§ 1° e 2°; do artigo 3°; do artigo 4° e do artigo 5°, todos da Lei 9.198, de 18 de janeiro de 1990, com as alterações da Lei n° 10.827, de 06 de junho

de 1994, ambas do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Britto.

Brasília, 11 de novembro de 2004.

NELSON JOBIM — PRESIDENTE

CARLOS VELLOSO RELATOR

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 103, VI, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade da Lei 9.198, de 18 de janeiro de 1990 (exceto dos artigos 6° e 7°) e da Lei 10.827, de 06 de junho de 1994, ambas do Estado do Paraná, que dispõem sobre a contratação de servidores, em caso de excepcional interesse público, para atender temporária necessidade de serviço.

As normas impugnadas têm o seguinte teor:

Lei estadual 9.198/90:

"Art. 1° — A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado do Paraná, fica autorizada a contratar servidores, em casos de excepcional interesse público, para atender temporária necessidade de serviço.

Art. 2° — A contratação a que se refere o artigo anterior se dará mediante a realização de teste seletivo e será ordenada por despacho fundamentado do Chefe do respectivo Poder, que declarará a necessidade e o interesse público, após a manifestação dos órgãos envolvidos.

§ 1° — As solicitações de contratações a que se refere esta lei deverão conter justificativa pormenorizada sobre a necessidade das mesmas e a caracterização da temperariedade do serviço a ser realizado.

§ 2° — O contrato, improrrogável, terá prazo máximo de um ano, sendo vedada a recontratação.

Art. 3° — Os salários dos servidores contratados nos termos desta lei não poderão, em hipótese alguma, ser superiores aos pagos a servidores que exerçam funções análogas no Estado.

Art. 4° — O Chefe do respectivo Poder regulamentará esta lei, em trinta dias, atendendo às peculiaridades de cada área de atuação do Estado.

Art. 5° — Efetivada a contratação autorizada por esta lei, o órgão responsável encaminhará a respectiva documentação ao Tribunal de Contas do Estado, para fins de registro (art. 75, III, da Constituição Estadual).

(...)." (Fls. 46-47)

Lei estadual 10.827/94:

"Art. 1°. O § 2°, do artigo 2° da Lei n° 9.198, de 18 de janeiro de 1990, passa a ter a redação abaixo, ficando o referido artigo acrescido do seguinte § 3°:

'Art. 2° — ...

§ 1° — ...

§ 2° — O contrato terá prazo máximo de dois anos.

§ 3° — O contrato poderá ser renovado por uma única vez, dentro do prazo máximo estipulado no § anterior.'

Art. 2°. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, com eficácia a partir da promulgação da Emenda n° 02 à Constituição do Estado do Paraná, revogadas as disposições em contrário." (Fl. 48)

Sustenta o autor, em síntese, o seguinte:

a) contrariedade ao art. 37, IX, da Constituição Federal, dado que o referido artigo submete à lei a tarefa de elencar as hipóteses, em abstrato, de excepcional contratação temporária, todavia, a Lei estadual 9.198/90, com as alterações trazidas pela Lei estadual 10.827/94, transferiu " *(...) ao Chefe de Poder, Interessado na contratação de servidores temporários, a atribuição de declarar a necessidade e o excepcional interesse público Impulsionador de eventual contratação temporária, após a manifestação dos órgãos envolvidos, ao invés de abstratamente dispor acerca dos eventos passíveis de conferirem a excepcionalidade*" (fl. 04);

b) contrariedade ao art. 37, capuit, da C. F., visto que a ausência, nas leis impugnadas, de especificação das hipóteses em que o interesse público reclama a contratação temporária de servidores, outorgou aos Chefes de cada Poder grau de arbítrio inexistente no art. 37, IX, da C.F., afrontando o principio da legalidade

administrativa. Sobre o tema, esta Corte se manifestou na ADI 1.500/ES, Relator Ministro Carlos Velloso;

Ao final, requer o autor, a *procedência* da presente ação "para *declarar a inconstitucionalidade da Lei 9.198, de 18 de janeiro de 1990, exceto art. 6º e 7º, e da Lei 10.827, de 06 de junho de 1994, ambas do Estado do Paraná*" (fl. 06).

Solicitadas informações (f l. 51), na forma do *art. 6º da Lei 9.868/99*, o *Governador do Estado do Paraná* as prestou (fls. 59-66), sustentando, em síntese, o seguinte:

a) *constitucionalidade dos diplomas legais impugnados*, sendo certo que o Estado do Paraná, nos termos do art. 25, *caput*, valeu-se do seu poder de auto-organização, entendendo que "*(...) o interesse da Administração e da sociedade seria melhormente atendido se, ao invés de se fixar arbitrariamente em lei as hipóteses em que se permitiria a contratação temporária, conferisse uma autorização aos Chefes dos Poderes do Estado do Paraná para decidirem, no caso concreto, sobre as situações internas que permitiriam a mencionada contratação*" (fl. 63);

b) *inexistência de ofensa ao princípio da legalidade administrativa*;

c) *ausência da prática de ato arbitrário pelos Chefes dos Poderes do Estado do Paraná*, uma vez que os Decretos estaduais 6.914/90 e 7.273/90 regulamentaram, de forma suficiente, a Lei estadual 9.198/90, alterada pela Lei estadual 10.827/94, valendo salientar que as contratações realizadas com base nas referidas leis e decretos paranaenses foram aprovadas e registradas pelo Tribunal de Contas do Estado.

O *Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná*, por sua vez, alegou, em síntese, que as leis estaduais discutidas estão em consonância com o art. 37, *caput* e IX, da C. F., sendo certo que referidos diplomas legais estabeleceram exigências (processo de seletividade e decisão fundamentada do Chefe do respectivo Poder declarando a excepcional necessidade do interesse público) para serem preenchidas pelo eventual contratado da Administração Pública do Estado do Paraná.

O ilustre *Advogado-Geral da União Substituto*, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, manifestou-se pela "*(...) procedência do pedido formulado na presente ação direta de Inconstitucionalidade, em face da incompatibilidade da Lei nº 9.198, de 18 de janeiro de 1990, à exceção dos arts. 6° e 7°, e da Lei nº 10.827, de 06 de junho de 1994, ambas do Estado do Paraná, com a Constituição Federal*" (fl. 89).

O eminente *Procurador-Geral da República*, Prof. Cláudio Fonteles, opinou pela *procedência* da presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 9.198, de 18 de janeiro de 1990, exceto os art. 6° e 7°, e da Lei 10.827, de 06 de junho de 1994, ambas do Estado do Paraná.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmºs. Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro *CARLOS VELLOSO* (Relator): O Procurador-Geral da República argüi a inconstitucionalidade das Leis 9.198, de 18.01.90, exceto os artigos 6° e 1°, e Lei 10.827, de 06.6.94, ambas do Estado do Paraná, que dispõem sobre a contratação de servidores, em caso de excepcional interesse público, para atender temporária necessidade de serviço.

Sustenta-se que as normas impugnadas transferem ao Chefe do Poder, interessado na contratação de servidores temporários, a atribuição de declarar a necessidade e o excepcional interesse público, após a manifestação dos órgãos envolvidos, em vez de, abstratamente, dispor acerca dos eventos passíveis de conferirem a excepcionalidade, certo que o inciso IX, do art. 37, da C. F., submete à lei a tarefa de elencar as hipóteses, em abstrato, de excepcional contratação temporária.

Abrindo o debate, esclareça-se que a regra é o ingresso no serviço público mediante concurso público, salutar regra que elege o mérito pessoal como autorizador do *discrimen* (C.F., art. 37, II).

Há duas exceções: cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração (C.F., art. 37, II) e contratação temporária

de excepcional interesse público (C.F., art. 37, IX). Essa segunda hipótese sujeita-se às seguintes condições: 1) previsão legal dos casos; 2) a contratação há de ser por tempo determinado; *3) para atender necessidade temporária; 4) essa necessidade temporária deve ser de excepcional interesse público (C.F., art. 37, IX).*

Nas ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 2.219/PB, por mim relatadas, discorri a respeito do tema, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido:

ADI 1.500/ES:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 4.557, de 1994, art. 4°, do Estado do Espírito Santo. Resolução n° 1.652, de 1993, arts. 2° e 3°, do Estado do Espírito Santo. SERVIDOR PÚBLICO: VENCIMENTOS: FIXAÇÃO. Resolução n° 08/95 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

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 Inc. II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. C.F., art. 37, IX. Nesta hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de Interesse público; d) Interesse público excepcional.

II. — Lei 4.957, de 1994, art. 4°, do Estado do Espírito Santo e arts. 2° e 3° da Resolução 1.652, de 1993, da Assembléia Legislativa do mesmo Estado: Inconstituclonalidade.

III. — Os vencimentos dos servidores públicos devem ser fixados mediante lei. C. F., art. 37, X. Vencimentos dos servidores dos Tribunais: Iniciativa reservada aos Tribunais: C.F., art. 96, II, b.

IV. — Ação direta de Inconstitucionalidade não conhecida relativamente ao artigo 1° da Resolução n° 1.652/93 da Assembleia Legislativa e julgada procedente, em parte." ("DJ" de 16.8.2002)

ADI 2.229/ES:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espirito Santo: Inconstitucionalidade.

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 de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) Interesse público excepcional.

II. — Lei 6.094/2000, do Estado do Espirito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucional Idade.

III. — Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." ("DJ" de 25.6.2004)

Destaco do voto que proferi quando do julgamento da ADI 1.500/ES:

(...)

Não há como invocar, no caso, a hipótese excepcional do Inc. IX do art. 37 da Constituição Federal — 'a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público' — dado que esse tipo de contratação tem caráter temporário, 'eminentemente precário e passageiro' (Celso Ribeiro Bastos, 'Curso de Direito Administrativo', Saraiva, 2ª ed., 1996, pág. 277), certo que as leis que disciplinarem a hipótese excepcional referida 'deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade', só podendo 'prever casos que efetivamente justifiquem a contratação. Esta, à evidência, somente poderá ser feita sem processo seletivo quando o Interesse público assim permitir.' (Hely Lopes Melrelles, 'Dir. Administrativo Brasileiro', Malheiros Ed., 21ª ed., 1996, pág. 382).

Na verdade, a contratação temporária, prevista no Inc. IX do art. 37 da Constituição Federal, tendo em vista o seu caráter excepcional, passageiro, atenderá situações excepcionais. No âmbito federal, a Lei 8.745, de 9.12.93, disciplina a questão, dispondo, regis-

tra Hely Lopes Meirelles, 'sobre os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público: a) assistência a situação de calamidade pública; b) combate a surtos endêmicos; c) realização de recenseamentos; d) admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro; e) atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender a área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de Engenharia (art. 2º). O art. 3º estabelece como regra geral o recrutamento mediante processo seletivo simplificado, prescindindo, portanto, de concurso público.' A Lei 8.745, de 9.12.93, 'deverá servir de norte para os Estados e Municípios', assevera Hely Lopes Meirelles (Ob. e loc. cits.).

Celso Antônio Bandeira de Mello também adverte e ensina que 'a Constituição prevê que a lei (entende-se, federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso) estabelecerá os casos de contratação para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissão apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos) (art. 37, IX).' ('Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed., 5ª ed., 1994, pág. 136).

O Supremo Tribunal Federal, na ADIn 1.291-PB, de que fui relator, suspendeu a eficácia de Lei 5.883, de 1994, do Estado da Paraíba, que dispõe sobre a contratação temporária de pessoal.

Acentuei no voto que então proferi:

'A Constituição estabelece, no art. 37, II, que a administração pública direta, indireta ou fundacional, federal, estadual e municipal, somente poderá admitir servidores mediante a realização de 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 primeira exceção, pois, à regra do concurso público é para o cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. A outra exceção à regra do concurso público está Inscrita no Inciso IX do mesmo artigo 37: 'a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público'. Com propriedade, escreveu o eminente Ministro Paulo Brossard, no voto que proferiu na ADIn 890-DF, que 'a regra é o concurso público, e as duas exceções são para os cargos em comissão referidos e as contratações de pessoal, mas estas estão subordinadas simultaneamente às seguintes condições: a) deve existir previsão em lei dos casos possíveis; b) devem ter tempo determinado; c) devem atender a necessidade temporária; d) a necessidade temporária deve ser de interesse público; e e) o interesse público deve ser excepcional'.

Celso Antônio Bandeira de Mello versou o tema. Examinando a cláusula 'excepcional interesse público' e os demais requisitos da contratação, escreveu que, 'desde logo, não se coadunaria com sua índole contratar pessoal senão para evitar o declínio do serviço ou para restaurar-lhe o padrão indispensável mínimo seriamente deteriorado para falta de servidores. (...) Em segundo lugar, cumpre que tal contratação seja Indispensável, vale dizer, indubidosamente não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes. Em terceiro lugar, sempre na mesma linha de raciocínio, não pode ser efetuada para a instalação ou realização de serviços novos, salvo, é óbvio, quando a irrupção de situações emergentes os exigiria e já agora por motivos indeclináveis, como os de evitar a periclitação da ordem, segurança ou saúde. Em quarto lugar, descaberia contratar por esta via para cargo, função ou emprego de confiança, que isto seria a porta aberta para desmandos de toda espécie'.

('Regime Constit. dos Servidores da Administração Direta e Indireta', Ed. R.T., 2ª edição, 1991, págs. 82-83).

(...).'"

No julgamento da ADI 2.125-MC/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, não foi outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO

CAUTELAR. REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL PELA MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.014-4/00. CARGOS TÍPICOS DE CARREIRA. INCONSTITUCIONALIDADE. PREENCHIMENTO MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO (CF, ARTIGO 37, II).

1. As modificações introduzidas no artigo 37 dá Constituição Federal pela EC 19/98 mantiveram inalterada a redação do inciso IX, que cuida de contratação de pessoal por tempo determinado na Administração Pública. Inconstitucionalidade formal inexistente.

1.2 Ato legislativo consubstanciado em medida provisória pode, em principio, regulamentá-lo, desde que não tenha sofrido essa disposição nenhuma alteração por emenda constitucional a partir de 1995 (CF, artigo 246).

2. A regulamentação, contudo, não pode autorizar contratação por tempo determinado, de forma genérica e abrangente de servidores, sem o devido concurso público (CF, artigo 37, II), para cargos típicos de carreira, tais como aqueles relativos à área jurídica.

3. Medida cautelar deferida até julgamento final da ação." ("DJ" de 29.9.2000)

Na ADI 2.987/SC, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o Supremo Tribunal Federal, mantendo o entendimento anterior, foi mais longe, porque decidiu que a contratação temporária excepcional — C. F., art. 37, IX — não poderia abranger "admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes" ("DJ" de 02.4.2004). O julgamento ocorreu em 19.02.2004.

No caso sob exame, esclarece o ilustre Advogado-Geral da União na sua manifestação de fls. 81/89, da qual destaco:

10. Razoável concluir, na esteira do STF, que a contratação deve ser realizada em caráter temporário e precário, em face da caracterização de excepcional interesse público, atendendo-se sempre aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Não se trata de ampla liberdade conferida ao legislador (federal, estadual e municipal) para enumerar as hipóteses de excepcional interesse público a justificarem as contratações temporárias.

11. Na medida em que a contratação de serviços públicos no Estado do Paraná — tal como previsto pelas Leis nº 9.198, de 1990, e nº 10.827, de 1994 — está condicionada a despacho fundamentado do Chefe do respectivo Poder mediante o qual ficará caracterizada a necessidade e o interesse público (art. 2º), verifica-se, de forma inequívoca, a incompatibilidade desse dispositivo com os permissivos constitucionais que autorizam a contratação sem prévio concurso público. Então, apesar do caráter temporário da contratação, na prática, abre-se a possibilidade para sucessivas contratações dependentes única e exclusivamente de um simples despacho autorizador da autoridade competente, o que acarreta manifesto desvio do permissivo constitucional autorizador da contratação temporária, ensejando aquela situação, temida por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, de uma 'porta aberta para desmandos de toda a espécie'.

(...)." (Fl. 86)

No caso, é o chefe do Poder, interessado na contratação de servidores temporários, que terá a atribuição de declarar a necessidade e o excepcional interesse público. Todavia, o comando constitucional, inciso IX, do art. 37, é no sentido de que "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público." É dizer, a lei é que estabelecerá os casos de contratação e não o chefe do Poder interessado. No caso, as leis impugnadas estabelecem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência.

Na esfera federal, a Lei 8.745, de 1993, alterada pela Lei 9.849, de 1999, especifica os casos de excepcional interesse público autorizadores da contratação por tempo determinado.

O ingresso no serviço público pelo mérito pessoal do indivíduo constitui conquista da sociedade brasileira, que a Constituição consagrou (C.F., art. 37, II). A Constituição pretérita também exigia o concurso público. A exigência seria, entretanto, para a primeira investidura. A fraude campeou, inventaram as

contratações pela CLT. O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição deve cuidar do tema com rigor, a fim de evitar que a salutar disposição constitucional seja fraudada mediante contratações temporárias com invocação do inciso IX do art. 37 da C.F.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade dos artigos 1°, 2°, §§ 1°, 2°, 3°, 4° e 5°, da Lei 9.198, de 1990, com as alterações da Lei 10.827, de 1994, ambas do Estado do Paraná.