



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 70074658956 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
MARAU E MUNICÍPIO DE MARAU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR GELSON ROLIM
STOCKER**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Marau. Lei n.º 4.686/2011. Criação de empregos públicos destinados ao Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF. Obrigatoriedade de adoção do Regime Jurídico Único - estatutário - para todos os servidores públicos. Redação original do artigo 39, 'caput', da Constituição Federal ripristinada diante do deferimento de liminar pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, para suspender, com eficácia 'ex nunc', a formulação dada ao mencionado dispositivo pela Emenda Constitucional n.º 19/1998. Exceção prevista no artigo 198, parágrafo 4º, da Carta Política - regime celetista - para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*às Endemias que não se coaduna com o caso vertente. Excepcionalidade que deve ser interpretada restritivamente, diante do primado do concurso público. Construção jurisprudencial que flexibiliza o tema, autorizando o recrutamento temporário ou emergencial, igualmente inaplicável na espécie, diante da ausência da transitoriedade invocada. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. Inteligência dos artigos 1º e 8º, 'caput', da Constituição Estadual, combinados com o artigo 39, 'caput', da Constituição Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei n.º 4.686**, de 05 de julho de 2011, do **Município de Marau**, que *cria empregos públicos destinados ao programa núcleo de apoio à saúde da família - NASF e dá outras providências*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º e 8º, *caput*, ambos da Carta Estadual, combinados com o artigo 39, *caput*, da Constituição Federal (fls. 04/28 e documentos das fls. 29/105).

A peça exordial foi recebida (fls. 111/112).

O Prefeito Municipal de Marau, devidamente notificado, prestou as informações solicitadas, sustentando a constitucionalidade do ato normativo impugnado, na medida em que as contratações somente ocorreram sob o regime celetista devido à adesão ao Programa NASF - Núcleo de Apoio à Saúde da Família,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

nos moldes da Portaria n.º 154/2008 do Ministério da Saúde. Mencionou, ainda, que em virtude da transitoriedade do programa, torna-se inviável a realização de concurso público. Esclareceu, de igual modo, que os técnicos foram escolhidos via processo seletivo público sob o regime celetista, consoante permissivo do artigo 198, parágrafos 4º, 5º e 6º, da Constituição Federal. Afirmou, também, que o Tribunal de Contas do Estado analisou os atos de admissão com base na lei guerreada, manifestando-se pela regularidade das contratações. Destacou que os contratos foram firmados na forma do regramento dos Agentes de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias - Emenda Constitucional n.º 51/2006 e Lei Federal n.º 11.350/2006 -, e, desde que vinculados à área da saúde, não se sujeitam ao decidido, em sede cautelar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135. Ao final, postulou a improcedência do pedido (fls. 132/156). Acostou documentos (fls. 157/218).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos termos do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 221/222).

A Câmara Municipal de Vereadores de Marau, devidamente notificada¹, ficou silente (certidão da fl. 223).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

¹ Fls. 116, 118/119 e 120/121.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

2. O pedido vertido na petição inicial, em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos no processado em sentido adverso, merece integral acolhida, ratificando-se, nesse passo, os fundamentos alinhavados na peça inaugural.

A questionada Lei Municipal n.º 4.686, de 05 de julho de 2011, que cria empregos públicos, está assim vazada:

LEI N.º 4.686, DE 05 DE JULHO DE 2011.

Cria Empregos Públicos destinados a atender ao Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF e dá outras providências.

Prefeito Municipal de Marau, no uso de suas atribuições legais;

FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto na Lei Orgânica do Município de Marau, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º Ficam criados os seguintes empregos, regidos pela CLT e providos mediante Processo Seletivo Público, destinados ao atendimento do Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF.

| <i>EMPREGOS</i> | <i>QUANTIDADE E</i> | <i>CARGA HORÁRIA SEMANAL</i> | <i>SALÁRIO BÁSICO MENSAL</i> |
|--------------------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| <i>Fisioterapeuta</i> | <i>02</i> | <i>20</i> | <i>R\$ 1.138,84</i> |
| <i>Farmacêutico</i> | <i>01</i> | <i>40</i> | <i>R\$ 3.319,18</i> |
| <i>Nutricionista</i> | <i>01</i> | <i>40</i> | <i>R\$ 1.718,13</i> |
| <i>Médico Pediatra</i> | <i>01</i> | <i>20</i> | <i>R\$ 4.623,71</i> |
| <i>Médico Psiquiatra</i> | <i>01</i> | <i>20</i> | <i>R\$ 4.623,71</i> |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

§ Único. As especificações dos empregos criados por este artigo são as que constam no anexo único, que faz parte integrante desta Lei.

Art. 2º Os contratos dos empregados poderão ser rescindidos unilateralmente pelo Município, a qualquer momento, em caso de:
I - prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT;
II - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
III - necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da Lei Federal nº. 9.081, de 14 de junho de 1999;
IV - insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo;
V – encerramento das atividades desenvolvidas através do programa;
VI - descontinuidade do repasse de verba para execução do programa.

Art. 3º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, serão atendidas pela dotação orçamentária consignada à Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A normativa em testilha estabeleceu a criação de empregos públicos para os cargos de fisioterapeuta, farmacêutico, nutricionista, médico psiquiatra e médico pediatra, sob o regime celetista, para atender ao Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família, o que não se coaduna com o modelo constitucional vigente, notadamente o artigo 39, *caput*, da Constituição Federal², que estatuiu o regime jurídico único para os servidores públicos e determinou, modo expreso,

² A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

que os municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas³.

Tal circunstância é incontroversa, bem assim o credenciamento do ente municipal em tela no Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família junto ao Ministério da Saúde desde 2011, por força da Portaria n.º 598, de 29 de março de 2011.

O ponto nodal da discussão travada nos autos está adstrito à obtemperação do Município de Marau de que as contratações para atender ao Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família, nos moldes da Portaria n.º 154/2008 do Ministério da Saúde⁴, na medida em que pautadas pela transitoriedade e dependentes do aporte de recursos da União, constituem exceção à regra geral do regime jurídico único, ensejando a adoção, pela similaridade, do regramento dos Agentes de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias.

Entende-se que não. Ao menos, sob a modalidade aqui adotada.

A contratação dos Agentes de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias pela via do emprego público foi autorizada expressamente pela Emenda Constitucional n.º 51/2006, *in verbis*:

³ Nesse particular, cumpre enfatizar que o precitado dispositivo teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, cuja constitucionalidade restou declarada suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, em medida liminar deferida, com eficácia *ex nunc*, em 02 de agosto de 2007, ripristinando, assim, a versão original do artigo 39, cabeça, da Carta Política.

⁴ Fls. 159/173.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º e 6º:

"Art. 198.

*§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde **poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.***

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício." (NR)

Não obstante, o regramento ora guerreado não se subsume à exceção constitucional prevista no artigo 198, parágrafo 4º, da Carta Republicana.

Com efeito, regulamentando a matéria, restou promulgada a Lei Federal n.º 11.350, de 05 de outubro de 2006, que assim determina:

*Art. 3º O Agente Comunitário de Saúde tem como **atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e promoção da saúde**, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS e sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal.*

*Parágrafo único. São **consideradas atividades do Agente Comunitário de Saúde**, na sua área de atuação:*

I - a utilização de instrumentos para diagnóstico demográfico e sócio-cultural da comunidade;

II - a promoção de ações de educação para a saúde individual e coletiva;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

III - o registro, para fins exclusivos de controle e planejamento das ações de saúde, de nascimentos, óbitos, doenças e outros agravos à saúde;

IV - o estímulo à participação da comunidade nas políticas públicas voltadas para a área da saúde;

V - a realização de visitas domiciliares periódicas para monitoramento de situações de risco à família; e

VI - a participação em ações que fortaleçam os elos entre o setor saúde e outras políticas que promovam a qualidade de vida.

*Art. 4º O Agente de Combate às Endemias tem como atribuição o exercício de **atividades de vigilância, prevenção e controle de doenças e promoção da saúde**, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS e sob supervisão do gestor de cada ente federado.*

(...)

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Do cotejo do texto legal, não se identifica a similitude necessária entre os cargos em destaque e aqueles instituídos pela lei em apreço - fisioterapeuta, farmacêutico, nutricionista, médico psiquiatra e médico pediatra -. Ao revés, cuidam-se de cargos que demandam apenas o ensino fundamental, na forma do artigo 6º, inciso III, da Lei Federal n.º 11.350/2006⁵, com piso salarial de R\$ 1.014,00, conforme o parágrafo 1º do artigo 9º do mesmo Diploma Legal⁶.

⁵ Art. 6º O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

(...)

III - haver concluído o ensino fundamental.

⁶ § 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Ademais, consoante basilar regra de hermenêutica, o permissivo constitucional invocado, na medida em que se constitui em exceção à regra geral que exige a prévia realização de concurso público para o ingresso no serviço público, comporta unicamente interpretação restritiva.

Preleciona Matheus Carvalho sobre a temática⁷:

Não obstante a definição do regime jurídico único estatutário aos servidores da Administração Pública Federal, incluindo suas autarquias e fundações públicas de direito público, existe a possibilidade de contratação de empregados, sob o regime de Consolidação das Leis do Trabalho, para os agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. Trata-se de exceção decorrente do texto constitucional.

Explique-se.

O art. 198, § 4º da Constituição Federal define que “Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação”.

Para regulamentar este dispositivo, foi editada a lei 11.350/06 que dispõe acerca da contratação destes agentes. A legislação estabelece algumas regras para a contratação de pessoal com essa finalidade, definindo, inclusive, suas atividades e áreas de atuação.

Ademais, o agente comunitário de saúde e o agente de combate a endemias devem ser aprovados em processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade das atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além da aprovação em processo seletivo, o agente de saúde deve cumprir, ainda, alguns requisitos para assunção da função, quais sejam, residir na área de comunidade em que atuar, desde a data da publicação do processo seletivo

⁷ CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm. 2017. pgs. 782-783.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

público; haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório de formação inicial e continuada e haver concluído o ensino fundamental, com exceção daqueles que já estiverem executando esta atividade quando foi editada a lei. Em relação aos agentes de combate a endemias, não se exige a residência na área da comunidade, sendo mantidos os demais requisitos legais, inclusive, formação no ensino fundamental.

Ocorre que a legislação em comento define que o vínculo destes agentes com a Administração Pública é regido pela CLT, por se tratarem de empregados contratados pelo poder público. Com efeito, o art. 8º, da lei 11.350/06 dispõe que “Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional da Saúde – FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa”.

Inclusive, assim como disposto na lei 9.962/00, a Administração Pública somente poderá rescindir unilateralmente o contrato de emprego do Agente Comunitário de Saúde ou do Agente de Combate às Endemias, de acordo com o regime jurídico de trabalho adotado, na ocorrência de prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 492 da CLT, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, ou em decorrência da insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para a continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

Trata-se, portanto, de exceção ao regime estatutário vigente para os entes de direito público da Administração Federal.

Demais disso, a invocada transitoriedade do Programa Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF - tem admitido, diante da flexibilização jurisprudencial, tão somente, o recrutamento sob o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

pálio da exceção constitucional da contratação emergencial ou temporária, inserta no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela EC n. 19/1998)

(...)

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

Na mesma senda, já decidiu o Pleno do Tribunal de Justiça Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE UBIRETAMA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO DE UM MÉDICO PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA. CONTRATO TEMPORÁRIO COM PRAZO DEETERMINADO. OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO NA MANUTENÇÃO DO SERVIÇO ESSENCIAL À POPULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. 1. As atribuições do profissional contratado têm nítida característica de transitoriedade e urgência o que autoriza o poder público a proceder na contratação emergencial, amparado pelo art. 37, IX da CF-88, com o objetivo de atender as necessidades de atendimento médico já que é obrigação da municipalidade a manutenção e a disponibilização do serviço essencial à população. 2. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Ubiretama ressalva as hipóteses de exceção em que os projetos de lei são enviados para deliberação em Plenário sem parecer das Comissões competentes. Inconstitucionalidade formal não verificada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060351210, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 22/06/2015)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Pela pertinência, transcrevem-se excertos do voto condutor, da lavra do Desembargador Nelson Antônio Monteiro Pacheco:

In casu, as atribuições do profissional contratado têm nítida característica de transitoriedade e urgência o que autoriza o poder público a proceder na contratação emergencial, amparado pelo art. 37, IX da CF-88, com o objetivo de atender as necessidades de atendimento médico já que é obrigação da municipalidade a manutenção e a disponibilização do serviço essencial à população.

Diante das circunstâncias mencionadas, estou acolhendo o parecer de lavra do ilustre Procurador-Geral de Justiça, Dr. Eduardo de Lima Veiga, a quem peço vênia para transcrever as razões, in verbis:

2. Da vinculação da contratação em análise ao Programa Estratégia Saúde da Família - ESF.

A Lei Municipal n.º 1.615/2013 autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar médico PSF, por excepcional interesse público, e dá outras providências.

Primeiro, é de ressaltar que estamos diante de contratação vinculada ao Programa mencionado na normativa e, portanto, há, em tese, o necessário caráter temporário.

O Programa Estratégia Saúde da Família (ESF) é um programa de adesão do Governo Federal, ao qual a vinculação pelos Municípios não é, portanto, obrigatória, sujeitando-se a juízo de conveniência do governo municipal no tocante à adesão ou à continuidade ao final do prazo ajustado no termo respectivo. E a assistência financeira dos entes instituidores dos programas está condicionada à referida vinculação. Portanto, força concluir que, malgrado, regra geral, os contratados possam exercer atividades típicas de cargos de provimento efetivo, a precariedade da vinculação e dos correspondentes repasses financeiros autorizam o entendimento no sentido de que estariam ao abrigo do permissivo constitucional contemplado no inciso IX do artigo 37 da Constituição da República.

(...)

Portanto, presente o respeito ao princípio da razoabilidade, bem como, outrossim, que a vinculação a tais programas não é necessariamente definitiva e constitui em larga medida uma



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

opção político-administrativa dos gestores municipais, afigura-se razoável a possibilidade de que a legislação de regência autorize a contratação pelo prazo de duração do convênio ou pelo prazo minimamente aceitável para não comprometer a continuidade dos serviços públicos, ainda mais em uma área tão sensível como é a da saúde.

Cabe registrar que, desafortunadamente, por variadas razões, os programas de políticas públicas, em qualquer das esferas (Federal/Estadual/Municipal), não têm a longevidade que lhes emprestaria verdadeira efetividade no encaminhamento de solução dos problemas sociais que determinaram a respectiva instituição.

De todo modo, caso a durabilidade dos referidos programas (por sucessivas administrações públicas) implique no futuro reconhecimento da sua eleição como de caráter permanente, afastada restará a situação permissiva acima mencionada.

Como bem destacado acima, é fundamental chamar atenção para o fato de que o ente municipal não poderá se valer do expediente (infelizmente corriqueiro) de prorrogar, via sucessivas edições de leis, a contratação temporária, fazendo com que se torne definitivo o vínculo do empregado com o ente público. Tal é o caso vertente, em que as contratações levadas a efeito não se pautam pela temporariedade, visto que a lei municipal vergastada foi editada em 2011, vale dizer, há mais de seis anos, sendo forçoso concluir, portanto, a impropriedade da argumentação defendida pela municipalidade acerca do caráter de *transitoriedade* dado aos programas governamentais voltados para a educação e a saúde da população e assemelhados.

Em verdade, os programas de atendimento à população na área da saúde e educação, a exemplo do PSF, NASF, PACS, PACE e outros, não possuem índole temporária nem



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

excepcional, uma vez que, além de sempre necessários, vêm sendo implementados por convênios entre os entes federados, com prazos indeterminados e têm, portanto, feição permanente.

Nessa ordem, em arremate, as contratações para o exercício de funções do quadro do NASF - política governamental que remonta há mais de dez anos - abrangem serviços permanentes de saúde que estão sob responsabilidade dos entes estatais e possuem natureza previsível, de tal sorte que devem ser exercidos por servidores regularmente aprovados em concurso público, sob pena de fraude à regra constitucional.

Importa referir que a matéria já foi sede de debate pela Suprema Corte, tendo o Ministro Ricardo Lewandowski manifestado em seu voto, no bojo do julgamento da Reclamação n.º 4.464⁸, o seguinte:

*(...) o PSF é, na verdade, uma Política de Governo que dura há mais de 10 (dez) anos, não havendo que se falar em admissão temporária, até porque a saúde é um direito permanente de todos e obrigação do Estado (...)” Então ele exige que essas admissões se façam em caráter permanente, e, penso eu, segundo o **regime estatutário**.*

Na mesma toada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 1.120/2003 DO MUNICÍPIO DE CONGONHAL/MG. 1) NECESSIDADE TEMPORÁRIA E EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO NÃO CONFIGURADOS. 2) CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MÉDICOS, DENTISTAS, ENFERMEIROS, TÉCNICOS EM ENFERMAGEM, BIOQUÍMICO, TÉCNICOS EM RX,

⁸ Supremo Tribunal Federal. Recl. n.º 4464. Rel. Carlos Britto. j. 20.05.2009. DJ 20.08.2009. SUBJUR N.º 495/2017



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

AUXILIARES DE ENFERMAGEM E AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE, AUXILIARES ADMINISTRATIVOS, PROFESSORES, OPERÁRIOS DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS; OPERADORES DE MÁQUINAS, PEDREIROS, PINTORES, ELETRICISTAS, ENCANADORES, AUXILIARES DE PEDREIROS, TÉCNICO AGRIMENSOR E MESTRE DE OBRAS, MERENDEIRAS E SERVIÇAIAS, MAGAREFE E MONITOR DE ESPORTES. 3) CONTRARIEDADE AO ART. 37, INC. II E IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES. . 4) RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.120/2003 DO MUNICÍPIO DE CONGONHAL/MG. (Supremo Tribunal Federal. RE 527109/MG. Rel. Cármen Lúcia. j. 09.04.2014. DJe 30.10.2014)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EQUIPES DE ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. ENCAMINHAMENTO DE PROJETO DE LEI À CÂMARA DE VEREADORES. LEI MUNICIPAL Nº 4.721/2003. (...)2. A obrigação do Município em implementar de forma adequada o programa de estratégia da saúde da família deflui de mandamento constitucional (arts. 6º e 196) e a jurisprudência das Cortes Superiores tem consolidado a orientação de que é cabível a atuação do Poder Judiciário relativamente à atuação preventiva da Administração na implementação das políticas públicas, quando relacionadas a temas de repercussão social, como é o caso, bem como quando destinadas a proteger hipossuficientes. 3. A Lei nº 8.080/90, que criou o Sistema Único de Saúde, estabeleceu a descentralização dos serviços de saúde, fixando a competência dos Municípios para a atenção básica (art. 17), de modo que lhes compete a organização, gerência e execução dos serviços públicos de saúde, sendo possível submeter ao Judiciário qualquer afronta às suas normas sem que isso interfira na discricionariedade do administrador, já que não se pode afastar da apreciação judicial "lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, inciso XXXV). 4. A Portaria nº 2.488/2011, ao tratar das responsabilidades na Política de Atenção Básica, atribuiu às Secretarias municipais a inserção da estratégia de saúde da família em sua rede de serviços "como estratégia



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

prioritária de organização da atenção básica." 5. No âmbito municipal, a Lei nº 4.721/2003 estabeleceu a criação de 44 equipes de profissionais para o desenvolvimento do programa de saúde da família a serem implementadas até o ano de 2007, com a composição mínima de um médico, um enfermeiro, um técnico em enfermagem e 4 a 6 agentes comunitários de saúde), sendo incontroversa a existência de apenas 15 das 16 equipes que inicialmente foram catalogadas, o que à toda evidência não se revela suficiente para o atendimento à população municipal. 6. Referida lei traz em seu bojo os elementos necessários à sua aplicabilidade, tais como a quantidade das equipes a serem criadas (art. 3º), a formação de escolaridade necessária (art. 4º), a exigência de dedicação integral com jornada de trabalho de oito horas (art. 5º), a remuneração dos cargos (art. 7º), a forma de provimento pelo regime celetista (art. 6º) e a formação de banca examinadora para a realização do respectivo processo seletivo (art. 10). 7. A Portaria nº 2.488/2011 previu que às Secretarias Municipais compete a alocação de recursos suficientes para a composição do financiamento tripartite da atenção básica, sendo desprovida de fundamento a argumentação do Município de que a pretensão não prospera em virtude do princípio da reserva do possível, já que na defesa alega a insuficiência de recursos sem demonstrar que inexistente dotação orçamentária para tanto. 8. Portanto, seja por haver previsão legal, seja por que a prova coligida a partir do inquérito civil é sobeja quanto à necessidade de implementação das equipes de Estratégia de Saúde da Família, procede o pedido, para que seja encaminhado o respectivo projeto de lei à apreciação da Câmara legislativa e, após aprovada, seja realizado o respectivo processo seletivo. AFASTARAM A PRELIMINAR E, NO MÉRITO, DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70071191233, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 15/12/2016)

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA a procedência da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.686, de 05 de julho de 2011, do Município de Marau, por ofensa ao disposto nos artigos 1º



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

e 8º, *caput*, da Carta Estadual, combinado com o artigo 39, *caput*, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 25 de setembro de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/MPM