

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000010017411

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO INTEGRADA

ASSUNTO: Contratação temporária

DESPACHO Nº 868/2020 - GAB

EMENTA: CONTRATOS TEMPORÁRIOS. SES. ART. 37, IX, CF. PROFISSIONAIS DE ENGENHARIA. PANDEMIA CAUSADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). DECRETO ESTADUAL Nº 9.653/2020. MEDIDAS PARA INSTALAÇÃO E APARELHAMENTO DE HOSPITAIS DE CAMPANHA PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19. CORPO FUNCIONAL EFETIVO DA SES DEFICITÁRIO. EVIDÊNCIA DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL, DE CALAMIDADE PÚBLICA E TEMPORÁRIA, E DE INTERESSE PÚBLICO EXCEPCIONAL. INVIABILIDADE MOMENTÂNEA DE CONCURSO PÚBLICO PARA ATENDER A EMERGÊNCIA. CONTRATAÇÃO JUSTIFICADA COMO EXCEÇÃO À VEDAÇÃO ELEITORAL DO ART. 73, V, LEI Nº 9504/97. ADI 6357. DESOBRIGAÇÃO DE CUMPRIMENTO DA LRF.

1. Os autos tratam da necessidade de contratação temporária, pela Secretaria de Estado da Saúde (SES), de profissionais de diversas áreas de engenharia (no quantitativo total de 15 – quinze), para a realização de serviços de instalação e aparelhamento técnico de hospitais da rede pública estadual em diversos municípios goianos.

2. O processo foi iniciado com o Memorando nº 255/2020-GEAM (000013033521), da Gerência de Engenharia, Arquitetura e Manutenção da Secretaria da Saúde, com elenco de motivos para os ajustes,

dos quais destacam-se: i) as unidades hospitalares em que se realizarão os serviços a serem contratados correlacionam-se às ações públicas do *Plano Estadual de Contingência para Enfrentamento da Infecção Humana pelo novo coronavírus (Covid-19)*; e, ii) há escassez de pessoal técnico na SES para as atividades objeto dos ajustes.

3. Apresentada minuta de decreto (000013284761), com autorização pelo chefe do Executivo para as contratações, a Secretaria da Casa Civil (Despacho nº 793/2020-GERAT; 000013370261) instigou esta Procuradoria-Geral para o correspondente assessoramento jurídico.

4. Dada a urgência da matéria, limito o relato aos principais e mais significativos eventos da instrução do feito. Prossigo com a fundamentação.

5. A questão a ser avaliada deve ter por referencial o art. 37, IX, da Constituição Federal, regra de exceção à que exige prévia aprovação em concurso público para ingresso em ocupação pública de provimento efetivo. Nesse sentido, o caráter de excepcionalidade da contratação temporária, consoante o art. 37, IX, da Constituição Federal, é que deve imperar e ser evidente.

6. E decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) têm permitido dimensionar e melhor compreender os elementos que caracterizam e validam dita contratação temporária, com destaque para o que restou assentado na ADI 3.386, no RE 658.026 e na ADI 3721, em que claramente consignado que esses instrumentos precários destinam-se apenas a hipóteses em que realmente transitória for a necessidade de contratar, ainda que para serviços públicos permanentes, e isso se para suprir lacuna funcional decorrente de uma circunstância imprevista e eventual, não solucionável pelos quadros funcionais ordinários do Poder Público. Em tais oportunidades, o STF também tornou clara a imprescindibilidade de criteriosa e pormenorizada descrição legal dos casos que autorizam os ajustes precários sem certame público; ou seja, a lei mencionada no art. 37, IX, da Constituição Federal, deve especificar as situações de “*emergencialidade que justificam a medida atípica*” (ADI 3721).

7. O art. 2º, I, II e VIII, “a”, da Lei estadual nº 13.664/2000¹, descreve a situação fática deste feito. O art. 5º, IV, do Decreto estadual nº 9.653/2020, é complementar. Enfatizo que, nos termos legais (art. 3º, § 3º, da Lei nº 13.664/2000), a contratação temporária tem sua legitimidade atrelada à evidência de impossibilidade de suprimento da necessidade provisória com o pessoal do próprio quadro, e desde que inexista candidato aprovado em concurso público aguardando nomeação.

8. Nesse cenário, relevante a citação de trechos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3649:

“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 compõem 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) (...)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. (...)” (destaquei, 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)

9. Portanto, a deflagração da seleção objeto deste feito e a formalização dos contratos daí subsequentes devem determinar-se pelos parâmetros constitucionais assinalados, bem como pelas expostas diretrizes da jurisprudência superior.

10. E a emergencialidade necessária a legitimar os ajustes temporários em foco é indiscutível: está-se diante de pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus, com impactos gravíssimos no sistema público de saúde, em que, afora o aprimoramento, no mínimo, a integridade das respectivas unidades estaduais de saúde é medida prioritária e extremamente emergente. O contexto, como massivamente noticiado e conhecido, é de calamidade pública decretada (Decreto Legislativo nº 501, de 25 de março de 2020). E está registrado na documentação dos autos que, para a referida finalidade de estruturação e estabilidade do sistema público de saúde, são necessárias obras públicas imediatas, associadas ao aparelhamento hospitalar, serviços estes a cargo da SES, cujo corpo funcional efetivo com atribuição a tanto apresenta-se em quantitativo insuficiente.

11. Certamente, descabe cogitar da adoção de medida consistente na realização de concurso público para suprir tal demanda. Além de representar procedimento delongado (bloqueando, perceptivelmente, êxito nas providências públicas em saúde que se impõem neste momento), a deflagração de certame público ainda se insere num outro contexto, o de crise fiscal severa no Estado de Goiás, instalada antes do início da pandemia, e que já implicava incisivas restrições impostas por normas financeiras a medidas públicas dispendiosas (a propósito, faço referência à motivação do item 10 do Despacho nº 148/2020-GAB desta Procuradoria-Geral²).

12. Ademais, arredando a ideia, ao menos nesse momento, de concurso público, há sinais, segundo elementos extraídos da instrução, de que a necessidade da força de trabalho a ser contratada não é, em sua maioria, permanente no âmbito da SES, pois é consequência do atual cenário repentino e passageiro de caos na saúde pública. Clarividente, ainda, a excepcionalidade do interesse público que compele a esse recrutamento temporário.

13. Mais duas certezas ainda secundam as contratações solicitadas: i) não se aplica a vedação estabelecida no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, eis que a proibição atinge apenas o ente federado da circunscrição do pleito (e as eleições que se avizinham neste ano só alcançam mandato eletivo municipal), além do

impedimento legal ser ressalvado na situação de “*contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo*” (alínea “d”), condições presentes neste caso³; e, ii) as despesas resultantes dos ajustes não estão subjugadas a exigências de adequação orçamentário-financeira, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nacional nº 101/2000), como decidiu recentemente o Supremo Tribunal Federal na ADI 6357, ao deferir a medida cautelar ali solicitada⁴.

14. Assim, não vislumbro empecilhos à formalização da minuta de decreto apresentada e à deflagração de processos seletivos simplificados para a contratação temporária de pessoal da SES. Mas faço, ainda, duas observações adiante.

15. A primeira, embora não reflita diretamente no teor da minuta de ato infralegal dos autos, deve ser sopesada no ensejo da definição das cláusulas contratuais atinentes a tais liames funcionais provisórios. Nesse aspecto, advirto acerca do prazo da contratação, que deve ser o estritamente necessário à conclusão dos trabalhos de estruturação e de aparelhamento das unidades hospitalares que participam das ações públicas de enfrentamento à pandemia pela COVID-19. Assim, apesar de a Lei estadual nº 13.664/2000 permitir a duração máxima de 1 (um) ano a esses gêneros de ajustes, sua vigência deve, dentro desse limite, restringir-se ao essencial para atender à situação de excepcionalidade que justifica os contratos, sob pena de desvio de finalidade. A autoridade administrativa deve, portanto, em ato fundamentado, expor as justificativas para o prazo de contratação a ser estabelecido.

16. Em segundo, recomendo, já finalizando, que, junto à motivação jurídica aqui exposta, o decisor se empenhe em demonstrar firmes motivos fáticos correlacionados, munindo-se de elementos que, sendo o caso, mais adiante, lhe permitam adequada e segura comprovação da legitimidade do seu ato perante os órgãos incumbidos de fiscalizar os atos de gestão pública. Esse zelo é bem explicado em conceituado artigo jurídico sobre o tema, em que o Procurador deste Estado de Goiás Rafael Arruda Oliveira⁵ esclarece:

“ ‘Documentar’ este momento por que passam o país e os governos assume, portanto, superlativa importância, notadamente dos fatores e das condições que, em nome de um princípio de cautela geral, levam as autoridades públicas nacionais a tomar medidas tendo em vista realidades mais duras e aspectos dolorosos vivenciados por nações estrangeiras no combate à pandemia.

(...)

Ainda que a LINDB preveja que a decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deva levar em conta as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (art. 22, § 1º), admitindo-se que tais contingências, anos depois, possam constituir meras reminiscências mentais particulares, a documentação viva do drama, da pressão e dos obstáculos há de se fazer presente hoje, a fim de, com tal esforço, incentivar o controlador a, no futuro, minimamente colocar-se no lugar do administrador, em verdadeiro exercício de alteridade, conforme, a propósito, já tive a ocasião de assentar nesta Coluna (<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/lei-federal-n-13-655-18-um-convite-ao-exercicio-da-alteridade>): a tentativa é a de encorpar o senso de responsabilidade dos controladores que atuam em momento pósteros.

Assim, se o olhar do controle tende a definir, perante a opinião pública, quem o administrador é, para que este transcenda, e surpreenda, essa dependência do olhar perturbador, é que, por puro

pragmatismo, preservar documentalmente da maneira mais completa possível o atual momento histórico deve constituir o esforço dos gestores públicos, como agentes bem intencionados e dispostos a levar a cabo as providências necessárias à superação dos infortúnios causados pela pandemia da Covid-19, a fim de que, no futuro, a hoje recorrente banalidade da falta de deferência dê lugar ao respeito e ao prestígio àqueles que, premidos pela ação do tempo e das circunstâncias fáticas da gestão pública, têm – ou tiveram – de tomar decisões dilemáticas e importantes. A sociedade não necessita neste momento de gestores públicos acuados, hesitantes e inseguros, mas, sim, de agentes que, confrontados por emergências sanitárias e calamidades públicas, ousem avançar e transformar, a despeito dos obstáculos, da burocracia e das dificuldades que circundam o agir administrativo.”

17. Nesse raciocínio, mostra-se valioso o aperfeiçoamento da documentação embasadora das contratações, com: *i*) mais dados sobre o quadro efetivo de servidores da SES cujas atribuições sejam similares às dos ajustes; *ii*) a quantificação desse grupo funcional em atividade; *iii*) relato das condições pelas quais esses servidores não podem suprir a necessidade de serviço demandada (como em hipóteses de agentes integrantes de grupo de risco para contaminação pela COVID-19⁶, sem recomendação para trabalho presencial); afora outras circunstâncias.

18. Portanto, observados os pontos acima (itens 15 a 17), as contratações temporárias pretendidas e a minuta de decreto correlacionada não denotam irregularidades de ordem técnico-jurídica.

19. Orientada a matéria, **os autos devem ser devolvidos, com urgência, à Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais**. Dê-se ciência do teor desta orientação, especialmente para os fins do art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, às **Procuradorias Setoriais da Secretaria da Saúde, da Secretaria da Administração e da Secretaria da Casa Civil**. **Comunique-se também o representante do Centro de Estudos Jurídicos**, com o propósito de dar aplicação ao art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1“Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público aquela que comprometa a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da administração pública, nos seguintes casos:

I – assistência a situações de calamidade pública;

II – combate a surtos endêmicos;

(...)

VIII – atendimento urgente às exigências do serviço, em decorrência da falta de pessoal concursado ou enquanto perdurar necessidade transitória, para evitar o colapso nas atividades afetas aos setores de: a) trânsito, transporte, **obras públicas**, educação, cultura, segurança pública, assistência previdenciária, comunicação, regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos, bem como outros negociais de captação de recursos destinados, preponderantemente, aos Programas da Rede de Proteção Social do Estado de Goiás.”

2Processo nº 201917576005116.

3Vide itens 33 e 37 da Nota Técnica nº 01/2018 desta Procuradoria-Geral.

4Seguem trechos da decisão:

“A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

(...)

Diante do exposto, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente **MEDIDA CAUTELAR** se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência.”

5O Coronavírus, a emergência sanitária e a responsabilidade dos administradores públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Ano 2020. Acessível em 10/4/2020 em < <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/o-coronavirus-a-emergencia-sanitaria-e-a-responsabilidade-dos-administradores-publicos>>

6Artigo 5º do Decreto estadual nº 9.634/2020.

ASSESSORIA DE GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 02 dia(s) do mês de junho de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,
Procurador (a) Geral do Estado, em 03/06/2020, às 18:32, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
[http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador
000013433193 e o código CRC 14963712.

ASSESSORIA DE GABINETE
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:
Processo nº 202000010017411

SEI 000013433193