

# UMA ANÁLISE SÓCIO-CONSTITUCIONAL DO MILITAR TEMPORÁRIO: IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS DE SUA VIABILIDADE NA POLÍCIA MILITAR DE MATO GROSSO

*Wilker Soares Sodré<sup>1</sup>*

*Leonardo Dotta<sup>2</sup>*

*Júlio César De Oliveira<sup>3</sup>*

*Eduardo Roberto Lopes<sup>4</sup>*

*Waldir Felix de Oliveira Paixão Junior<sup>5</sup>*

*Gleber Candido Moreno<sup>6</sup>*

*Valéria da Silva Ramos<sup>7</sup>*

*Amistom Moreira da Silva<sup>8</sup>*

*Gabriel Rodrigues Leal<sup>9</sup>*

*Romário Moreira dos Santos<sup>10</sup>*

*Gilmarkes Rodrigues dos Santos<sup>11</sup>*

*Guilherme Henrique Gama Souza<sup>12</sup>*

## RESUMO

As políticas públicas atuais estão canalizando energias para uma reforma administrativa com forte tendência de enxugamento do funcionalismo público brasileiro. Com o surgimento da Lei Federal nº 13954/2019, alterando o Decreto-Lei 667/1969, dando a possibilidade de contratação de militares temporários, o Estado Maior da PMMT demandou que se fizesse estudo aprofundado, através de Comissão, para clarificar a viabilidade de contratação de militares temporários. Tem-se que, como exceção à regra de investidura em cargo público mediante concurso, a Constituição Federal trouxe no art. 37, inciso IX, que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

**Palavras-chave:** militares temporários - servidor público temporário - policial militar temporário - concurso público - Decreto-Lei 667/1969 - Lei Federal nº 13954/2019.

## ABSTRACT

Current public policies are directing efforts towards administrative reform with a strong tendency to reduce the Brazilian civil service. With the emergence of Federal Law No. 13954/2019, amending Decree-Law 667/1969, allowing the possibility to hire temporary military personnel, the PMMT Staff demanded an in-depth study, through a Commission, to clarify the viability of hiring temporary military personnel. It has to be noted that, as an exception to the rule of investiture in public office through a civil service examination, the Federal Constitution brought in art. 37, item IX, that the law will establish the cases of hiring for a fixed term to meet the temporary need of exceptional public interest.

**Keywords:** temporary military - temporary public servant - temporary military police - public service examination - Decree-Law 667/1969 - Federal Law nº 13954/2019.

<sup>1</sup> Coronel QOPM/PMMT. Presidente da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>2</sup> Coronel QOSPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>3</sup> Tenente-Coronel QOSPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>4</sup> Tenente-Coronel QOSPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>5</sup> Tenente-Coronel QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>6</sup> Tenente-Coronel QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>7</sup> Tenente-Coronel QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>8</sup> Tenente-Coronel QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>9</sup> Tenente-Coronel QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>10</sup> Major QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>11</sup> Capitão QCOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

<sup>12</sup> 1º Tenente QOPM/PMMT. Membro da Comissão instituída pela Portaria n 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020.

## INTRODUÇÃO

Matéria de 20 de junho de 2020 da Folha de São Paulo informa, “Governo congela concursos e libera 20 mil temporários”, conforme palavras do Ministro Paulo Guedes no bojo da matéria *“Você não precisa demitir, não precisa fazer nada. Basta desacelerar as entradas, que vai acontecer naturalmente. Esse excesso vai embora sem custo, sem briga, sem demissão”*. Destaca-se ademais que em 2020, nenhum novo concurso foi autorizado em nível federal. Os 2.500 servidores empossados no primeiro semestre ocuparam vagas remanescentes de concursos anteriores.

Observa-se, dessa forma, bem mais que simples tendência de enxugamento do funcionalismo público brasileiro, mas, uma política tácita de redução do investimento, visto como custo excessivo, em contratação de servidores públicos efetivos em benefício da contratação temporária – esta mais econômica e supostamente não menos eficiente. Logo, não é exagero afirmarmos ainda que o servidor efetivo, conforme parte da opinião pública, ocupa posição de privilegiado pois oneroso aos cofres públicos – sobretudo em termos previdenciários. Com isso, vem a aposta na “redução da máquina” e, ato contínuo, a busca por contratações similares ao regime privado; contratações temporárias. Salienta-se, em breve relance, contudo, que não é de hoje que o servidor público, o “concurado”, é o peso dispendioso que habita parte do imaginário popular, pois desde Joaquim Nabuco (diplomata, historiador e jurista), no século XIX, se lia:

Das classes que esse sistema fez crescer artificialmente, a mais numerosa é a dos empregados públicos. A estreita relação entre a escravidão e a epidemia do funcionalismo não pode ser mais contestada que a relação entre ela e a superstição do Estado-providência. Assim como, nesse régimen [SIC], tudo se espera do Estado, que, sendo a única associação ativa, aspira e absorve pelo imposto e pelo empréstimo todo o capital disponível e distribui-o, entre os seus clientes, pelo emprego público, sugando as economias do pobre pelo curso forçado, e tornando precária a fortuna do rico; assim também, como consequência, o funcionalismo é a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se, ao acaso, vinte ou trinta brasileiros em qualquer lugar onde se reúna a nossa sociedade mais culta; todos eles ou foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> MELLO, Evaldo Cabral de (org.). Essencial Joaquim Nabuco. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2010.

Portanto, é nesse contexto simultaneamente atual e de longa data que o Estado-Maior da Polícia Militar de Mato Grosso (PMMT), sensível ao estado de coisas na Administração Pública e ao princípio constitucional da eficiência, demandou que se fizesse estudo aprofundado, através de Comissão, para clarificar se haveria – legal e tecnicamente – viabilidade de contratação de militares temporários à PMMT. Foi com a instituição pela Portaria nº 09/QCG/PMMT, de 29 de abril de 2020, que os trabalhos se deram com metodologia de trabalho pautada em reuniões presenciais, divisão de equipes temáticas e farta pesquisa documental e bibliográfica, que, nas palavras de Pádua:

(...) é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências [...]¹⁴.

A pesquisa levada a termo pela Comissão buscou, entre outras questões, responder (com documentos, bibliografia e estudo de caso) as seguintes questões: como se dá, em termos legais, o acesso do militar temporário nas Forças Armadas, bem como se há possibilidade de analogia às forças auxiliares (polícias militares e corpos de bombeiros militares); como podemos interpretar o art. 37, inciso IX, da CF, em sede de militares estaduais, em paralelo ao Decreto 667 e suas modificações; qual a natureza jurídica do militar temporário em comparação ao estatutário (carreira); qual o devido conceito, e se próprio ao serviço policial militar, dos conceitos legais de *permanente e eventual/transitório*; como interpretar a Lei Federal nº 10.029 à luz da contratação de militares temporários às forças auxiliares no tocante à viabilidade legal; como se dera a contratação de militares temporários em co-irmãs (Goiás, São Paulo e Rio Grande Sul); como os tribunais superiores têm tratado a temática dos militares temporários e a análise das ADIN's e qual é a urgência da contratação e o *status quo* do quadro de oficiais da Diretoria de Saúde da PMMT. Ao longo do que

---

¹⁴ *Apud* PIANA. Maria Cristina. A construção da pesquisa documental: avanços e desafios na atuação do serviço social no campo educacional.

segue iremos desenvolver cada temática acima de modo a iluminar o processo decisório do Alto Comando da PMMT.

*Atividade policial-militar e serviço temporário: breve estudo introdutório*

A atividade policial militar é mister da Constituição Federal de 1988 (CF/88) conforme o art. 144, inciso V, que se destina em sua execução à profissionais de carreira ocupantes de cargos públicos, denominados militares estaduais, segundo art. 42, CF/88. Por sua vez, quando aduzimos ao termo “militar temporário” deve-se ter em mente, a princípio, a figura do militar das forças armadas selecionados (recrutados) por meio da Lei 4.375, de 1964, instituinte do serviço militar obrigatório no âmbito nacional.

Art 1º O Serviço Militar consiste no exercício de atividades específicas desempenhadas nas Fôrças Armadas - Exército, Marinha e Aeronáutica - e compreenderá, na mobilização, todos os encargos relacionados com a defesa nacional.

Parágrafo único. O serviço militar temporário não se destina ao ingresso na carreira militar de que trata o § 2º do art. 3º da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares).

Art 2º Todos os brasileiros são obrigados ao Serviço Militar, na forma da presente Lei e sua regulamentação.

§ 1º A obrigatoriedade do Serviço Militar dos brasileiros naturalizados ou por opção será definida na regulamentação da presente Lei.

Destarte observar, desde as primeiras linhas, que ao referirmos a “militares temporários” nos referimos aos militares sobremaneira cogentes ao serviço militar obrigatório, e em caráter excepcional à contratações pontuais destas Forças (Cf. por ex., Instrução Geral de Convocação, art.27 c/c a Portaria n. 171 DGP, de 2009, em que se aprova áreas e habilitações técnicas no Exército brasileiro destinadas a oficiais e sargentos do serviço técnico temporário).

Outrossim, a porta de entrada do nomeado “militar temporário” na legislação brasileira, fundamentalmente, está prevista em Lei desde 1964 com a, insistimos, instituição do serviço militar obrigatório, que tem fulcro à formação do reservista (1 e 2 classes), atrelado mais à promoção da cidadania e coesão nacional, e, só excepcionalmente, em casos isolados para atividades técnicas muito específicas.

Cabe observar, de acordo ao supra-citado, que em sede de atividade policial-militar não há que se falar, tecnicamente, em “militar temporário<sup>15</sup>”, sobretudo pois este termo tradicional e legalmente origina-se no serviço militar obrigatório e às atividades que as forças armadas desenvolvem em caráter transitório que demandam contratação temporária. Isto, esclareçamos desde já, não torna impossível ou impede, em termos de análise, a possibilidade de instituições policiais contratarem servidores temporariamente, desde que civis, é o que defenderemos, bem como observados outros parâmetros constitucionais e infraconstitucionais.

Façamos um breve excuro acerca do militar temporário recrutado via serviço militar obrigatório.

#### *Do Serviço Militar Obrigatório*

A Constituição Federal informa em seu art. 143 que o “serviço militar é obrigatório”, tal dispositivo se encontra no capítulo que disciplina as Forças Armadas. Logo, verifica-se que o artigo constitucional se apresenta como exceção à regra estabelecida no inciso II do art. 37 da mesma Carta.

Essa exceção se demonstra preponderante para a manutenção das Forças Armadas que, precipuamente, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Nesse diapasão, observa-se que a incorporação de militares temporários nas Forças Armadas decorre, em sua maioria esmagadora, do *princípio da obrigatoriedade do serviço militar*, posto que se destina a formar uma Reserva de efetivo das Forças Armadas, conforme previsão do art. 3º, § 3º do Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880/80), *verbis*: “§ 3º Os militares temporários não adquirem estabilidade e **passam a compor a reserva não remunerada** das Forças Armadas após serem desligados do serviço ativo (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)”.

---

<sup>15</sup> Trataremos oportunamente à frente da análise da Lei Federal n. 10029, de 20 de outubro de 2000, que autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituírem a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares. Trataremos sobretudo da sua questionável adesão/aplicabilidade às instituições militares estaduais.

Nota-se que essa obrigatoriedade não foi estendida aos militares estaduais das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, forças estaduais componentes dos Órgãos da Segurança Pública dos Estados Federados, informadas no art. 144 da Constituição Federal, apesar das características desses Órgãos em serem considerados como auxiliares das Forças Armadas, bem como da aplicabilidade em comum de alguns dispositivos constitucionais, tais como os citados no parágrafo 1º do art. 42.

Nessa esteira, a porta de entrada nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares ocorre por meio de concurso público, em obediência a regra Constitucional estabelecida no art. 37, inciso II, pois se trata explicitamente de investidura em cargo público.

A exceção a regra constitucional ocorre nos casos de excepcional interesse público, desde que por tempo determinado para atender necessidade temporária, conforme inciso IX do art. 37. Assim, a CF/88 criou uma espécie de agente público, o temporário, que não sendo estatutário, segue regime especial, obtendo direitos e deveres estabelecidos em lei específica.

A entrada desse temporário no serviço público, portanto, se concretiza por um contrato que, apesar de não se submeter às Leis Trabalhistas, reserva em sua essência direitos e deveres que, por vezes, são comuns aos estatutários. E vale observar: esses agentes não preenchem cargos públicos, não são regidos por estatutos, não possuem direitos à promoção (visto que esse é um tipo de provimento derivado que importa em ascensão a outro cargo), desempenhando, tão somente, funções públicas.

Pois bem, sabe-se que no ano de 2019, a União alterou o Decreto nº 667/69, através da Lei Federal nº 13.954/2019, e incluiu o artigo 24-I, inciso II, estabelecendo que lei específica do ente federativo pode criar requisitos para o ingresso de militares temporários, mediante processo seletivo, conforme abaixo:

Art. 24-I. Lei específica do ente federativo pode estabelecer: (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)

[...]

II - requisitos para o ingresso de militares temporários, mediante processo seletivo, cujo prazo máximo de permanência no serviço ativo será de 8 (oito) anos,

observado percentual máximo de 50% (cinquenta por cento) do efetivo do respectivo posto ou graduação. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)

Aqui realizamos os seguintes questionamentos: A Lei Federal nº 13.954/2019 que permitiu aos Estados a contratação de militares temporários e que, na justificativa do Projeto de Lei 1645/2019 que originou o referido diploma, informou sobre o respaldo na constitucional porque cabe a União legislar sobre efetivo dos militares estaduais, criou nova exceção à Constituição Federal?

Os Estados podem permitir a contratação de militares temporários para a função de policiamento ostensivo e de segurança pública?

Entendemos que não, primeiro porque quando a Constituição Federal informa que cabe a União privativamente legislar sobre o efetivo das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares não delegou à União a elaboração de norma infraconstitucional que confronte com norma constitucional.

Como dito alhures, o ingresso de temporários nas FFAA decorre do princípio do serviço militar obrigatório, que, por sua vez, não informa as normas e regras das instituições militares estaduais.

Destarte, o ingresso de militares estaduais temporários, se possível, somente se justificaria pela exceção alcançada pelo art. 37, inciso IX, da CF/88. No entanto, essa excepcionalidade tem requisitos a serem observadas, como veremos a seguir.

#### *As polícias militares na Administração Pública: servidores públicos e servidores temporários*

No capítulo VII da CF, da Administração pública, o artigo 37, inciso IX, dispõe que a lei estabelecerá casos para contratação por tempo determinado de agentes públicos para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

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:

*IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (grifo nosso).*

Entre os agentes públicos, que são os meios ante os quais o Estado se faz presente, estão abarcados pelo art. 37 os servidores públicos que, na definição de Carvalho, “são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica<sup>16</sup>”.

Entre os agentes públicos encontra-se o servidor público militar, da União e dos Estados. Estes, investidos em cargo público e nas respectivas carreiras, quadro a quadro, exercem a missão constitucional do “policimento ostensivo e da preservação da ordem pública”.

Considerando, dessa forma, a inteligência do inciso IX, e a melhor doutrina, temos que esse “servidor temporário” é espécie de servidor público do gênero agente público. Sua característica central é exercer tão-somente uma função pública, mas não ocupar nem cargo (essencial ao desempenho da missão constitucional das polícias militares), nem emprego públicos.

Tal ocorre, pois na maioria dos casos em que se recorre à contratação temporária tem-se por objetivo solucionar ou minimizar um problema repentinamente surgido. Situações que ultrapassam a normalidade, ou seja: contratações provisórias em casos excepcionais que precisam ser resolvidos imediatamente.

Em outras palavras, os “servidores temporários” não ocupam cargo ou emprego público, apenas exercem função pública, sendo, em outras palavras, uma função sem cargo. Disso decorre que não podem, tecnicamente, ocupar o cargo público de militares, visto a permanência, a continuidade e estabilidade que emanam desse cargo.

Sendo assim, a contratação de servidores temporários não deve estar relacionada a atividades essenciais do Estado e, em regra, que não necessitam de

---

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, SP: Atlas, 2013, pág. 594.



uma continuidade, vez que realizada a atividade, finaliza-se o contrato – algo muito distinto da infinda necessidade de preservação da ordem pública.

Assim, o servidor temporário é, antes de tudo, um prestador de serviço, tendo sua relação com o poder público disciplinada por um contrato de prestação de serviço.

Diógenes Gasparini aponta os contratados temporariamente como uma categoria própria:

Por motivos óbvios não podem ser havidos como agentes políticos. Não são servidores públicos nem agentes governamentais, visto que celebram com a Administração Pública um vínculo de caráter eventual, o que não ocorre com essas espécies de agentes públicos, que celebram vínculos perenes. Também não são agentes de colaboração dada a especificidade das finalidades de sua contratação. Compõem, então, uma categoria própria: a dos agentes temporários. Podem ser definidos como os agentes públicos que se ligam à Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento de necessidades de excepcional interesse público, consoante definidas em lei. Podem existir tanto na Administração Pública direta como na indireta. **Não ocupam cargo nem emprego público. Desempenham função, isto é, uma atribuição ou rol de atribuições**<sup>17</sup>. (grifo nosso).

Hely Lopes Meirelles esclarece mais essa condição dos servidores temporários:

Tais servidores não ocupam cargos, pelo quê não se confundem com os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, nem se lhes equiparam. São os que o Município recruta eventualmente e a título precário para a realização de trabalhos que fogem à rotina administrativa, como os destinados à execução direta de uma obra pública, no atendimento de situações de emergência ou à cessação de estado de calamidade pública<sup>18</sup>.

Pela leitura direta da doutrina podemos observar a precariedade do servidor temporário em termos de poderes que emanam diretamente do cargo; não se trata de investir este agente público, mas, tão-somente dispor de seus serviços para atendimento de uma necessidade temporária da Administração.

<sup>17</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

*A necessidade do serviço público: permanência versus eventualidade*

A eventualidade da demanda, ou seja, sua transitoriedade e excepcionalidade é o registro do servidor temporário, e é por lei que esclarecemos os termos.

Vejamos, para tal, a Lei 8745/1993:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:  
I - assistência a situações de calamidade pública;  
II - assistência a emergências em saúde pública;  
VI - atividades:  
d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;  
r) preventivas temporárias com objetivo de conter situações de grave e iminente risco à sociedade que possam ocasionar incidentes de calamidade pública ou danos e crimes ambientais, humanitários ou à saúde pública;  
XIII - assistência a situações de emergência humanitária que ocasionem aumento súbito do ingresso de estrangeiros no País.

O artigo 6º da mesma lei é mais incisivo, quando diz: “É proibida a contratação, nos termos desta Lei, de servidores da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas”. Cabe lembrar, de imediato, que segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal este dispositivo não se aplica a Estados e municípios, pois “A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal” (STF, ADI 3.068-0).

Em outras palavras, poderá haver contratação temporária nas situações em que a atividade pública é permanente, sempre em prol do interesse público que não pode ser punido no lugar do gestor que não planejou a contento a reposição aos cargos, e isto feito, lembre-se, até a realização de concurso público.

Em suma, nos casos em que há conformidade entre necessidade temporária e interesse público, com prazos definidos. Mesmo assim, a contratação temporária não deverá se apresentar compatível com todas as atividades inerentes aos cargos de uma instituição de Estado, uma vez que quanto mais próxima à atividade finalística, junto ao cidadão, menor deve ser sua viabilidade em termos de

prestação de serviço. Isto, tendo em vista sempre o mesmo interesse público que deverá ser atendido pelo profissional mais qualificado, juridicamente respaldado e no interior de uma carreira sujeita a progressão mediante desempenho.

*A possibilidade de contratação de militares temporários: a intelecção do Decreto-Lei 667/1969, alterado pela Lei 13954/2019.*

Pode parecer auspicioso observar a alteração legal (13.954/2019 que altera o Decreto-lei 667) que permitiria às polícias militares e corpos de bombeiros militares, por meio de lei específica, estabelecer militares temporários, conforme o dispositivo:

Art. 24.I. Lei específica do ente federativo pode estabelecer:

II - Requisitos para o ingresso de militares temporários, mediante processo seletivo, cujo prazo máximo de permanência no serviço ativo será de 8 (oito) anos, observado percentual máximo de 50% (cinquenta por cento) do efetivo do respectivo posto ou graduação.

§ 1º O militar temporário de que trata o inciso II do **caput** deste artigo contribuirá de acordo com o disposto no art. 24-C deste Decreto-Lei e fará jus aos benefícios de inatividade por invalidez e pensão militar durante a permanência no serviço ativo.

§ 2º Cessada a vinculação do militar temporário à respectiva corporação, o tempo de serviço militar será objeto de contagem recíproca para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social ou em regime próprio de previdência social, sendo devida a compensação financeira entre os regimes.”

Há que se considerar, contudo, que a inteligência do dispositivo atrela-se aos moldes pelos quais as forças armadas selecionam (recrutam) a maioria esmagadora de seus servidores temporários, que é através do serviço militar obrigatório. Bem mais que isso: os membros das polícias militares e bombeiros militares estão no capítulo da Administração Pública na CF/88, especificamente no art. 42, o que, em regra, nos filia ao art. 37, inciso IX, onde se elenca as disposições gerais da Administração Pública.

Tendo isso em perspectiva, três pontos precisam ser levantados. O primeiro acerca da hierarquia das normas:

Significa que a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, que se confere validade e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É enfim, **a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização**

**de seus órgãos**, é nela que se acham as normas fundamentais do Estado, e só nisso se notará a sua superioridade em relação às demais normas jurídicas<sup>19</sup>. (*grifo nosso*).

Assim, vemos que na estrutura piramidal, a Constituição Federal encontra-se no cume, dando-nos a entender que nenhuma lei terá maior força que ela, de maneira que todas lhe estarão subordinadas, e as que com ela conflitam serão consideradas inconstitucionais, não podendo, assim, ter seus efeitos válidos.

Em segundo lugar, considerando que quando situamos as polícias e corpos de bombeiros militares na Constituição Federal, as situamos no art. 42 da CF/88, e não no art. 142 da mesma CF/88, e assim sendo, ao aventarmos a possibilidade de contratação temporária não lemos a figura do “militar temporário” nessa altura do texto Magno (como lemos a partir do 143), e sim o inciso IX do art. 37, abrindo, este sim, no campo da Administração Pública a possibilidade de contratação temporária (literalmente, conforme o texto constitucional: por tempo determinado).

Isso nos conduz ao terceiro ponto de análise do Decreto-Lei 667 em seu art. 24I, inciso II e parágrafos, a saber, que a contratação na Administração Pública deverá atender a hierarquia das normas que prevê a Constituição como ápice; como diretriz máxima. E esta pode ser melhor acolhida, em sede de servidores temporários e controle de constitucionalidade, pela Lei 10.029/2000, sobretudo porque, no caso do Decreto-Lei 667, quando nomeia como *militares* àqueles que prestarão serviço temporário, este deixa fissuras à Ações Diretas de Inconstitucionalidade, e isso tanto pelo cargo público preenchido mediante contrato (quando deveria sê-lo por concurso público e investidura) quanto pela sazonalidade de uma missão permanente, transformando funções de Estado em mera prestação de serviço, ferindo assim o interesse público.

Principalmente, é digno de atenção a extensão da interpretação da “autorização” dos militares temporários às polícias militares e corpos de bombeiros militares estaduais, no que tange à judicialização dos servidores temporários em busca de estabilidade e direito à carreira, pois praticantes permanentes de missão constitucional por até 08 (oito) anos, como quer o Decreto-Lei 667 (ultrapassando,

---

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 47.

dessa forma, em muito, os três anos previstos para a estabilidade do profissional de carreira, o que ensejaria demanda por efetivação pelo servidor temporário, *prima facie*).

Insistimos, assim, que o texto constitucional é a diretriz para as demais normas. Tal implica que qualquer norma infraconstitucional não pode contrariar o conteúdo, bem como não pode deslocar a regência dos órgãos nela disciplinados. Mas não só. Pois, no caso estudado, não vemos como recomendável retirar às polícias militares e corpos de bombeiros militares do guarda-chuva, da disciplina e alcance, do art. 37, inciso IX e art. 22, XXI, em caráter de contratação temporária. De sorte que, não é salutar que um ato hierarquicamente inferior à Constituição confronte ou desloque tais disciplinas, pois isso contribuiria para a insegurança jurídica aos destinatários do sistema jurídico, e da Instituição especialmente, ao criar um atalho normativo equívoco, e passível de responsabilização, para uma carreira de Estado.

*A Lei Federal n. 10.029: a disciplina da contratação por tempo determinado*

Devemos lembrar antes de qualquer análise sobre esse dispositivo legal que a União, ao editar a Lei 10.029/2000, atuou no uso das atribuições postas nos arts. 22, XXI, e 144, § 7º, da Constituição Federal, estabelecendo “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”, assim como, “disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

A Lei 10.029/2000, portanto:

(...) autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituírem a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares. Nascida do Projeto de Lei n. 88/1999, assinado pelo então Deputado João Alberto Fraga Silva, a Lei tinha como objetivo criar um quadro temporário para prestar apoio nas atividades administrativas, liberando e disponibilizando o efetivo pronto de policiais e bombeiros para a atividade-fim da instituição. Bem assim, geraria uma oportunidade de primeiro emprego e profissionalização para aqueles jovens que atingem a idade do serviço militar, mas são dispensados do serviço obrigatório.

Dispõe a Lei que poderão ser admitidos como voluntários à prestação do serviço homens maiores de dezoito e menores de vinte e três anos, que excederam às necessidades de incorporação das Forças Armadas, e mulheres na mesma faixa etária. Deixa a cargo dos Estados e do Distrito Federal a estipulação do número de voluntários, limitados à proporção de 20% do efetivo total da instituição PM ou BM, bem como os requisitos necessários para o desempenho das atividades e o critério de admissão dos voluntários<sup>20</sup>.

O escopo fundamental da Lei 10.029 são casos que exigem a contratação temporária cujos requisitos obrigatórios são: (i) casos excepcionais previstos em lei; (ii) prazo de contratação predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; (iv) a necessidade de contratação há de ser indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração, mormente na ausência de uma necessidade temporária. Ou seja, exclui-se os casos em que esta contratação completará ou ocupará, ordinariamente e em similaridade de atribuições, o quadro dos servidores permanentes nas carreiras de Estado.

Inova a Lei 10.029/2000 ao trazer a figura do servidor voluntário às polícias militares e corpos de bombeiros militares, com o objetivo de auxiliar atividades administrativas, auxiliares de saúde ou de defesa civil. Podendo os Estados e o Distrito Federal estabelecer outros casos, desde que vedados a esses prestadores, sob qualquer hipótese, nas vias públicas, o porte ou o uso de armas de fogo e o exercício do poder de polícia. Quanto à duração da prestação do serviço voluntário deverá ser de 01 (um) ano, prorrogável por, no máximo, igual período. Esses prestadores de serviço farão jus ao recebimento de auxílio mensal, de caráter indenizatório. A Lei dispõe também que o serviço não gerará qualquer vínculo empregatício ou obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim (Savitraz e Amorim, 2015).

A *mens legis* da Lei 10.029 alcança assim “prestadores de serviço” às milícias estaduais, isto é, aquele servidor civil, idealmente, o jovem que busca colocação profissional através do primeiro emprego ou estágio universitário.

---

<sup>20</sup> SAVITRAZ e AMORIM. Agentes temporários: uma análise conceitual-histórica desses profissionais na Polícia Militar de Santa Catarina. REVISTA ORDEM PÚBLICA ISSN 1984-1809 v. 8, n. 2, jul./dez., 2015.

Em hipótese alguma a Lei 10.029 abre brechas para a criação de militares temporários, em acepção estatutária, com direitos e deveres sequer similares aos profissionais de carreira. Pois, se assim fosse se estaria criando um militar estadual que ingressaria na carreira sem concurso público, promovendo pagamento a quem do que é pago aos militares de carreira correspondentes, o que geraria, via de regra, um duplo problema: aumento na sensação de insegurança do cidadão ante a possibilidade de um militar estadual sem preparo adequado e retaguarda jurídica para suas ações, bem como solução aparentemente econômica, em primeiro olhar, pois economizariam por meio do investimento a menor nos temporários comparativamente aos de carreira, porém, realmente, traria ao Estado a si o dever de indenizar esses mesmos temporários em ações futuras, tanto as advindas no âmbito interno pelo desvio de função pública quanto no serviço externo via imperícia da atividade fim frente ao cidadão.

Considerando os argumentos precedentes a figura do militar temporário, em que pese a denominação “militar”, não é militar, “pois sua função, nos termos da lei, tem cunho meramente administrativo e social, estando vedado, sob qualquer hipótese, nas vias públicas, o porte ou uso de arma de fogo e o exercício do poder de polícia<sup>21</sup>”.

Logo, em se tratando de *civil* deve-se ter clareza, ademais ao levantado, de que não estará sob os códigos disciplinares da Instituição muito menos, em sede penal, debaixo do código penal militar. Todavia, o que se coloca de forma cristalina aqui pode ocasionar intepretações – no plano jurisdicional – divergentes quando as funções e responsabilidades entre temporários e efetivos minimamente se aproximam (bastando, em nosso juízo, o próprio termo “militar”). Leia-se o imbróglio institucional:

Já se condenou Sd PM Temp (voluntário) por crime militar em São Paulo, por ter sido considerado “assemelhado”. Nesse sentido, Proc. nº 35.535/03, da 1ª Auditoria da Justiça Militar de São Paulo, inclusive já tendo sido decretada a Perda da Graduação de Sd PM Temp, como na Representação pela Perda da Graduação

---

21 DE ASSIS, Jorge César. PM TEMPORÁRIO: DO EVENTUAL RESSURGIMENTO DA FIGURA DO ASSEMELHADO À INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA CRIADORA. Artigo publicado na Revista de Direito Militar nº 83, maio/junho de 2010

nº 682/04, julgada por unanimidade pelo Tribunal Militar do Estado em 02.03.2005, em que foi relator o Juiz Cel Lourival Costa Ramos. O Tribunal de Justiça Militar de São Paulo vem mantendo seu entendimento de que o PM Temporário deve ser julgado pela justiça Militar Estadual. Como exemplo, vide apelação criminal nº 005822/08, 2ª Câmara, relator o e. Juiz Paulo Prazak, julgado em 15.10.2009<sup>22</sup>.

Pelo julgado depreender-se-ia a ressurreição do “assemelhado” nas polícias e corpos de bombeiros militares, mas seria esse o caso? Vejamos pela lavra do prestigiado doutrinador do direito militar, Jorge Cesar de Assis:

Ora, se a tendência moderna é a restrição da competência da Justiça Militar, o entendimento de que o PM voluntário estaria equiparado ao extinto “assemelhado” vai à contramão do direito penal militar. Não bastasse isso, uma leitura mais atenta ao art. 21 do CP Militar, demonstra, extreme de dúvidas que o assemelhado a que tal dispositivo se refere, seria o servidor, efetivo ou não, dos antigos Ministérios (atuais Comandos) da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, não sendo cabível uma interpretação analógica do artigo para nele se visualizar também os servidores civis das Polícias e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e Distrito Federal. Note-se que em relação ao art. 21, não é possível fazer a mesma interpretação dada ao art. 22 do CPM, já que o conceito de militar atualmente é constitucional (artigos 42 e 142) 6, inexistindo conceito constitucional de assemelhado<sup>23</sup>.

Mais que oportuno, assim sendo, evitar qualquer possibilidade de inflacionamento de nossas seções de justiça e disciplina bem como da própria corregedoria com casos que surgirão quando do firmamento de entendimento, das varas e promotorias militares estaduais, de que futuros militares temporários venham a ser “assemelhados”, pois nota-se pelo julgado paulista que tal não é impossível.

Nosso entendimento do alcance da Lei 10.029/2000 segue a conclusão do jurista Jorge Cesar de Assis:

A conclusão a que se chega é a de que a Lei Federal nº 10.029/2002 [sic] e, com ela todas as leis estaduais decorrentes no mesmo sentido, inserem-se no mesmo universo de placebos legislativos destinados a dar a sensação de cura para o quadro de insegurança pública vigente no país. Sabe-se que em São Paulo o PM Temporário é chamado, em evidente referência pejorativa, de genérico - ou seja, é fabricado pelo governo, custa mais barato e pretende (assinálo eu) fazer a mesma coisa que o PM profissional, o que, obviamente, não acontece. Não vai aqui nenhuma crítica às pessoas que ocupam o cargo de PM ou BM Temporário por este

<sup>22</sup> idem, p.3.

<sup>23</sup> Idem, p.2



imenso país, merecedoras de todo respeito, já que sendo em princípio brasileiros de boa-fé buscando um emprego ofertado pelos governos estaduais, não podem ser culpados dos erros e mazelas da norma criadora<sup>24</sup>.

Arrematamos a citação do professor Assis dando conta de que a eventual conduta abusiva na contratação temporária, observada na contratação que visa preencher claros que deveriam ser ocupados via concurso público, abuso este de *per se*, presta enorme desserviço à sociedade e ao Estado pois sinaliza deterioração das instituições militares estaduais ante a fragilização de seus quadros, e na figura do militar temporário, como peneira a tapar a luz do sol.

*A cartilha do TCE/MT: Orientações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e a temática da excepcionalidade da contratação Temporária*

Como informado anteriormente, a regra constitucional para admissão de servidores e empregados públicos é o concurso público, para os cargos e empregos em geral (art. 37, II). Portanto, a contratação temporária é uma excepcionalidade para o ingresso de pessoal nos Órgãos Públicos, conforme inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, *verbis*:

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

Pela simples leitura do dispositivo, nota-se que além de excepcional, há critérios a serem observados para a contratação temporária, a saber: previsão legal, necessidade temporária e presença de excepcional interesse público.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, o Tribunal de Contas do Estado elaborou, no ano de 2014, uma cartilha para orientação quanto às contratações temporárias, que tem sido utilizada para orientar tecnicamente os Gestores Públicos e os próprios agentes fiscalizadores daquele Tribunal, quanto à licitude desse tipo de contratações.

Pois bem, a cartilha elenca requisitos a serem observadas, tais como:

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.4.

1. previsão legal das hipóteses de contratação temporária;
2. realização de processo seletivo simplificado;
3. contratação por tempo determinado;
4. atender necessidade temporária;
5. presença de excepcional interesse público.<sup>25</sup>

Inicialmente, a contratação temporária requer uma lei específica, até porque, os temporários não são regidos por estatuto, mas sim por regime jurídico especial. Esse regime é constituído pelo disposto na lei específica que deve prever salários, direitos e deveres dos contratados, prazo máximo de contratação, além dos requisitos citados acima.

Dentre os requisitos a serem observados, elencamos a necessidade temporária e o excepcional interesse público como os núcleos elementares que incorporam a vida numa contratação temporária.

Em regra, o contrato temporário não pode suprir uma demanda permanente, para tanto, apenas as necessidades temporárias devem ser socorridas desse tipo de contrato. A lógica se prende na ideia de que o Gestor não pode se valer de um contrato precário para suprir serviços públicos permanentes.

Excepcionalmente, há hipóteses em que a função é permanente, mas a necessidade é temporária, como no caso de servidores que entram em gozo de passivo de férias e licenças, ou quando se necessita de pessoal temporário até realização de serviço público.

A exceção à regra decorre da continuidade do serviço público que não pode ser interrompida por inércia da Administração Pública. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. (STF, ADI 3.068-0)

Nota-se que a demanda a ser atendida deve se revestir e caracterizar pela transitoriedade, excepcional interesse público e, sobretudo, a demanda não pode ser

---

<sup>25</sup><http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CatilhaContratacaoTemporaria/10/index.html#zoom=z> , acesso em 16 de junho de 2020.

exaurida pela quantidade de agentes que já pertencem ao Órgão da Administração Pública.

Nesse aspecto, devemos abrir um parêntese para informar que serviço transitório é serviço não permanente, sendo que o serviço de segurança pública é essencial e contínuo.

Quanto ao requisito de excepcional interesse público, como o próprio dispositivo informa, a contratação deve ser excepcional e, nesse caso, a Administração Pública deverá demonstrar qual é a excepcionalidade. Assim a lei não deve citar hipóteses abrangentes e genéricas.

Trocando em miúdos, a Administração Pública deve motivar e demonstrar o porquê de ter deixado de observar a regra constitucional do concurso público para contratar agentes temporários.

Aliás, ressaltamos que a contratação temporária não pode ser utilizada a fim de se contratar pessoal para o exercício de função burocrática, conforme ADI 3430, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 12/08/2009, abaixo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o **serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade**. III - **O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário**, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções. IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade. V - **É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos**. Ausência de relevância e interesse social nesses casos. VI - **Ação que se julga procedente**.

(ADI 3430, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009 EMENT VOL-02379-02 PP-00255) grifo nosso

Igualmente na ADI 2987/2004, o STF julga que:

EMENTA: Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes

(ADI 2987, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2004, DJ 02-04-2004 PP-00011 EMENT VOL-02146-03 PP-00614 RTJ VOL-00193-01 PP-00112).

Além disso, é pacífico na jurisprudência pátria, inclusive em resolução de consulta do TCE/MT que não é cabível contratação de temporários para o exercício do Poder de Polícia. Isto porque, as atividades de fiscalização de exercício do poder de polícia são exclusivas do Estado, devendo, portanto, serem desenvolvidas por servidores efetivos, admitidos mediante regular concurso público (Art. 37, XXII, CF).

Como repercussão do dispositivo constitucional acima, as funções que exercem **parcela** do Poder de Polícia não são passíveis de delegação para particulares, nem mesmo de contratação de temporários, posto que são essenciais para a sobrevivência do Estado.

Nesse sentido, o TCE/MT entende que as polícias militares são essenciais ao Estado, porque exerce parcela do poder de polícia e atua, por vezes, limitando o exercício de direitos individuais em razão do interesse público e, por isso, deve ter seus agentes oriundos de concurso público.

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 5/2013-TP**

[...] É sabido que algumas carreiras são inerentes às atividades do Estado, como por exemplo aquelas que **limitam o exercício dos direitos individuais em detrimento do interesse público, conhecidas por serem detentoras do poder de polícia, devendo ser regulares e permanentes na Administração Pública e preenchidas por meio de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição do Brasil.** Assim, e como regra geral, **refuta-se a possibilidade de contratação temporária, ou ainda por meio de cargos em comissão, de agentes públicos que exerçam parcela do poder de polícia do estado, a exemplo das carreiras de fiscal tributário, fiscal de vigilância sanitária, guarda de trânsito, policial civil e militar,** agentes ambientais e servidores com atribuições fiscalizatórias em geral.

**Os atos jurídicos expressivos da polícia administrativa não podem ser realizados por servidores com vínculos precários,** pois envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos, devendo ser realizados por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público.

Para tais cargos permanentes que desempenham funções fiscalizatórias, entende-se que necessitam de maior rigor para seu provimento em razão dos interesses protegidos e das consequências administrativas e judiciais que possam advir da atuação destes servidores. Daí porque entende-se não ser possível a contratação temporária para cargos permanentes para o exercício de atividades que atuam com típico poder de polícia, como por exemplo, fiscais sanitários, tributários, ambientais, polícias civil e militar, dentre outros. (Parecer em Consulta n 011/2013, Processo n 5.164-0/2013). grifo nosso

No mesmo sentido da Resolução, o TCE/MT dispôs em sua cartilha:

[...] As carreiras da administração tributária não podem ser objeto de delegação a terceiros, ou mesmo de contratação temporária, nos moldes do artigo 37, IX, da Constituição Federal, uma vez que envolve, inclusive, a quebra de sigilo fiscal dos contribuintes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, conforme dispõe o artigo 145, § 1º, da Constituição Federal.

Em síntese, os auditores fiscais de tributos devem ser servidores de carreira da Administração Pública, admitidos por meio de concurso público, sendo vedada a contratação temporária e a delegação das suas atribuições a particulares.

Por fundamentos semelhantes, refuta-se a possibilidade de contratação temporária, ou ainda por meio de cargos em comissão, **de outros agentes públicos que exerçam parcela do poder de polícia do Estado, a exemplo das carreiras de fiscal de vigilância sanitária, guarda de trânsito, policial civil e militar, agentes ambientais**, dentre outros. [...] grifo nosso

*Estudos de caso: a experiência com militares temporários em outras polícias militares*

*O militar temporário na Polícia Militar de São Paulo (PMESP - Lei Estadual nº 10.029/2002)*

Com o advento da Lei Federal nº 10.029/2000, que estabelece normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias e nos Corpos de Bombeiros Militares, alguns Entes Federativos elaboraram suas respectivas normas.

No ano de 2002, o Governo do Estado de São Paulo editou a Lei Estadual nº 10.029 instituindo na PMESP, o serviço auxiliar voluntário, com objetivo definidos em seu art. 2º, *verbis*:

- I - de proporcionar a ocupação, qualificação profissional e renda aos jovens que específica, contribuindo para evitar o seu envolvimento em atividades anti-sociais;
- II - aumentar o contingente de policiais nas atividades diretamente ligadas à segurança da população.

Conforme o art. 3º da legislação, o serviço auxiliar voluntário tem por finalidade a execução de atividades administrativas, de saúde e de defesa civil, não permitindo aos voluntários o porte ou uso de arma de fogo, nem mesmo o exercício de poder de polícia, como igualmente reza a Lei Federal nº 10.029/2000, sendo esta considerada norma geral.

Aos novos integrantes, a lei os nomeou de Soldados Temporários, os quais ingressam após aprovação em processo seletivo e estabeleceu como direitos verbas de natureza indenizatória, entre outros.

Pois bem, após os primeiros ingressos de militares temporários na PMESP, surgiram ações judiciais impetradas em face da Administração Pública, seja para tutelar direitos desses jovens temporários ou mesmo para questionar a legalidade e constitucionalidade da norma.

Dentre essas ações, destacamos a Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, como sucessor do Ministério Público do Trabalho, nº 0031496-05.2011.8.26.0053<sup>26</sup>, que foi julgada procedente pelo juízo *a quo*, mas uma vez recorrida para o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, teve sua sentença parcialmente anulada.

Inicialmente, o MPE/SP ingressou na r. Ação após a Justiça do Trabalho declinar a competência à Justiça Comum. Nessa ação, o MPE requereu a inconstitucionalidade incidental da Lei Federal 10.029/2000 e da Lei Estadual 11.064/2002, bem como a condenação do Estado de São Paulo para converter os contratos dos Soldados Temporários em contrato de trabalho por prazo indeterminado, a partir da data de ingresso, com todos os direitos inerentes ao vínculo empregatício. Ainda, como alternativa, pediu a nulidade das contratações e extinção das relações de trabalho.

Em resumo, o Ministério Público pretendia que a tutela de direitos sociais comuns ao contrato de trabalho, conforme se observa:

[...] - a admissão de trabalhadores para o 'Serviço Auxiliar Voluntário da Polícia Militar do Estado de São Paulo' (Sd PM Temporários) na condição de 'voluntários' com a supressão de direitos sociais constitucionalmente garantidos;  
- **o emprego do trabalho dos Sd PM Temporários no policiamento ostensivo, nas atividades diretamente ligadas à segurança da população e na guarda de instalações militares ou prédios públicos**, limitando as atividades a serviços auxiliares administrativos;  
- **a dispensa, salvo por ato devidamente motivado**, dos atuais Sd PM Temporários; e bem assim obrigada por conta disso a ré ao registro de todos os Sd PM Temporários atualmente contratados ou que vierem a ser admitidos, **a partir da**

<sup>26</sup>[https://esaj.tjsp.jus.br/cpog/show.do?processo.codigo=1H00037QZ0000&processo.foro=53&processo.numero=0031496-05.2011.8.26.0053&uuidCaptcha=sajcaptcha\\_193b0b5bb6904f72bea9607d361414b1](https://esaj.tjsp.jus.br/cpog/show.do?processo.codigo=1H00037QZ0000&processo.foro=53&processo.numero=0031496-05.2011.8.26.0053&uuidCaptcha=sajcaptcha_193b0b5bb6904f72bea9607d361414b1) Acesso em 18/06/2010.

**data do ingresso, com todos os direitos inerentes ao vínculo empregatício por prazo indeterminado;**

- bem como **seja determinada a extinção das respectivas relações de trabalho mantidas entre a ré e os Sd PM Temporários na condição de 'voluntários' e temporários;** tudo em prazo determinado pelo Juízo, sob pena de pagamento de multa diária a ser revertida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, **reconhecida para tanto e de forma incidental, inconstitucional as disposições da Lei Federal 10.029/00 e da Lei Estadual 11.604/02, no que diz respeito à supressão de direitos trabalhistas e afastamento da incidência da Consolidação das Leis do Trabalho.** [...] (grifo nosso)

A ação foi julgada procedente e o Estado de São Paulo condenado em 1ª instância, ocasião em que se reconheceu o vínculo empregatício na modalidade de prazo indeterminado, a fim de garantir os direitos trabalhistas inerentes ao referido tipo de contrato de trabalho, conforme sentença abaixo:

[...] Pelo exposto JULGO PROCEDENTE ação e DETERMINO **a ré o registro em CTPS de todos os Sd PM Temporários atualmente contratados** ou que vierem a sê-lo, a parti da data de ingresso, **com todos os direitos inerentes ao vínculo empregatício por prazo indeterminado**, no prazo de 30 dias, sob pena de pagamento de multa de R\$ 30.000,00, por dia e por trabalhador encontrado em situação ilegal, compondo mais a ré os danos morais reclamados no valor de R\$ 3.000.000,00 a ser revertido ao FAT, revigorada a medida antecipatória deferida, presentes os requisitos da relevância do direito e do risco de dano, previstos nos artigos 273 do CPC e 12 da Lei 7.347/85, que determinou a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, que: **1 - Se abstenha de admitir trabalhadores para o 'Serviço Auxiliar Voluntário da Polícia Militar do Estado de São Paulo' (Sd PM Temporários) na condição de 'voluntários' com a supressão de direitos sociais constitucionalmente garantidos; 2 Se abstenha de empregar o trabalho dos Sd PM Temporários no policiamento ostensivo, nas atividades diretamente ligadas à segurança da população e na guarda de instalações militares ou prédios públicos, limitando as atividades a serviços auxiliares administrativos; 3 Se abstenha de dispensar, salvo por ato devidamente motivado, os atuais Sd PM Temporários; 4 Proceda ao registro de todos os Sd PM Temporários atualmente contratados ou que vierem a ser admitidos, a partir da data do ingresso, com todos os direitos inerentes ao vínculo empregatício por prazo indeterminado nos termos da CLT; 5** Comunique a todos os Sd PM Temporários a existência da presente Ação Civil Pública e sua finalidade, e tudo no prazo de 30 dias, sob pena de pagamento de multa diária fixada em R\$ 30.000,00, a ser revertida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados. [...] (grifo nosso).

Ocorre que o Estado de São Paulo recorreu ao Tribunal de Justiça que, por sua vez, reformou parcialmente a sentença. Na decisão, o TJ/SP informou que a constitucionalidade da Lei Federal 10.029/2000 e Lei Estadual 11.064/2002 já teria sido analisada pelo próprio Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento do incidente de inconstitucionalidade de lei nº 175.199-0/0-00, informando o que segue:

[...] Em resumo, aquele Colendo Órgão assentou: a) **que a admissão de voluntários não encontra ressonância nos incisos I, II e IX do artigo 37 da Constituição Federal**, estabelecendo forma de admissão no serviço público não autorizada pela Lei Maior; b) que houve violação do artigo 37, inciso IX, da CF, na medida em que as **atribuições exercidas pelos Soldados PM Temporários não podem ser consideradas como temporárias, mas dizem respeito a serviços pertinentes à rotina estatal**; c) e **que as leis são inconstitucionais, sobretudo a estadual, por suprimirem direitos sociais dos contratados**, sendo certo que se trata de verdadeira relação de emprego mascarada por suposto voluntarismo reconhecida“[...]”<sup>27</sup>

Nesse sentido, o TJ/SP ao julgar o recurso da sentença da ação civil pública nº 0031496-05.2011.8.26.0053, reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Federal 10.029/2000 e Lei Estadual 11.064/2002. No entanto, no julgamento do recurso, o TJ informou que esse reconhecimento não teria como repercussão a modificação do contrato temporário para contrato com vínculo empregatício por prazo indeterminado, na forma do CLT, conforme abaixo:

**A declaração de inconstitucionalidade das leis que lastreiam a contratação dos Soldados PM Temporários, contudo, não tem como consequência a convalidação dos contratos temporários em vínculo por prazo indeterminado, porquanto representaria ofensa à regra do acesso a cargo público mediante prévio concurso (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). É que, nos termos do §2º do artigo 37 da Constituição Federal, a consequência da não observância ao inciso II do mencionado artigo é a nulidade do ato.** Dir-se-á que os Soldados PM Temporários participaram de concurso para o ingresso no serviço “voluntário”, conforme se depreende do oitavo volume do inquérito civil, apensado aos autos.

Todavia, é de se notar que, da forma como realizadas, tais seleções desrespeitaram o princípio da igualdade para o provimento de cargos, empregos e funções públicos. E isso porque a faixa etária exigida para o ingresso no serviço “voluntário” restringe-se a maiores de dezoito e menores de 23 anos, que excederem às necessidades de incorporação das Forças Armadas (inciso I do artigo 3º da LF 10.029/2000 e artigo 5º da LE 11.064/2002), limitando a participação de potenciais candidatos no certame sem motivo que guarde relação com o desempenho da função a ser desempenhada.

[...] Não bastasse isso, outro motivo impede a convalidação dos contratos temporários em vínculo definitivo. É que não cabe ao Judiciário transmutar a natureza do vínculo dos atuais “voluntários” para o de servidores públicos estatutários ou celetistas, uma vez que a criação de cargos e empregos públicos depende de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal. Daí porque a inconstitucionalidade das leis que lastreavam os contratos temporários impede sua convalidação em vínculo definitivo

E no só **intuito de preservação do princípio da boa-fé dos contratados, bem como para que se evite solução de continuidade na prestação dos serviços, deverão ser mantidas as contratações em vigor, até seu termo final.** Quanto ao ponto referente

<sup>27</sup> Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO APEL. Nº: 0031496-05.2011.8.26.0053. Data do Julgamento: 12 de maio de 2014.



à supressão dos direitos sociais, **há centenas de precedentes desta Corte no sentido de que deve ser reconhecido o vínculo estatutário, ainda que temporário, porquanto o ingresso dos aprovados se deu por processo seletivo, mesmo que viciado, como visto acima.** Observo apenas que, em relação ao aviso prévio, cabe anotar que, uma vez reconhecido o vínculo estatutário (ainda que temporário) com a Administração, os contratados não fazem jus ao recebimento dessa verba, tendo em vista que não incluída na Lei Estadual 10.261/68 e nem no § 2º do artigo 39 da Constituição Federal. Por conseguinte, **desnecessária a anotação em carteira profissional**, inexistindo multa cominatória a ser imposta. Ante o exposto, pelo meu voto, rejeito as preliminares e **dou parcial provimento ao recurso.**

Após citação do julgamento do recurso acima, faremos breves observações:

O TJ/SP reconheceu a inconstitucionalidade das leis que regem o serviço voluntário, não reconheceu o vínculo empregatício por prazo indeterminado entre os voluntários e o Estado de São Paulo, reconheceu precariamente o vínculo estatutário, em virtude do ingresso ter ocorrido por processo seletivo ainda que precário e afetado de vícios.

Posteriormente, no ano de 2017, o TJ/SP novamente enfrentou a matéria, dessa vez em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0038758-92.2016.8.26.0000, o qual decidiu:

[...] Aos soldados PM Temporários contratados nos termos da Lei Estadual nº 11.064/2002 são devidos, **além dos salários pelos dias trabalhados, apenas o décimo terceiro salário e as férias, com o respectivo acréscimo do terço constitucional; e, para fins previdenciários, admite-se a averbação do tempo de serviço prestado, no regime geral de previdência social, mediante contribuição proporcional do contratante e dos contratados.** (TJSP – Turma Especial de Direito Público – Des. Rel. Vicente de Abreu Amadei – IRDR nº 0038758- 92.2016.8.26.0000 – data do julgamento 30/06/2017). (TJSP – Turma Especial de Direito Público – Des. Rel. Vicente de Abreu Amadei – IRDR nº 0038758-92.2016.8.26.0000 – data do julgamento 30/06/2017)

Verifica-se que essa última decisão afasta a relação jurídica dos voluntários tanto do regime estatutário quanto do celetista, reconhece o regime especial, que o deve ser.

*O militar temporário na Polícia Militar de Goiás e a ADI nº 4173 e ADI 5.163/GO*

Com relação à matéria, considerando que a Lei de São Paulo decorre da Lei Geral Federal, cumpre citar que já no ano de 2018, o STF julgou parcialmente procedente a ADI nº 4173 impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que solicitou a declaração da inconstitucionalidade da lei

10.029/2000. Contudo, o STF reconheceu a inconstitucionalidade tão somente do dispositivo de limitação máxima de idade para a prestação do serviço voluntário, conforme abaixo:

**EMENTA: FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI FEDERAL 10.029/2000. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA NORMAS GERAIS NA PREVISÃO DE PRESTAÇÃO VOLUNTÁRIA DE SERVIÇOS AUXILIARES NAS POLÍCIAS MILITARES E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR (CF, ARTS. 22, INCISO XXI E 144, §7º). CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE NA FIXAÇÃO DE LIMITES DE IDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.** 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A própria Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do Princípio da Predominância do Interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 2. A Lei Federal 10.029/2000, que estabeleceu os parâmetros de organização de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, possui caráter nacional e foi editada dentro dos limites da competência da União (arts. 22, XXI, e 144, § 7º, da CF). Precedentes. 3. **É incompatível com a Constituição a limitação máxima de idade para a prestação de quaisquer serviços voluntários na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. Inconstitucionalidade material da expressão “e menores de vinte e três anos”, constante do inciso I do art. 3º da Lei Federal 10.029/2000, por ausência de razoabilidade.** 4. **Ao dispor que os voluntários por ela disciplinados terão direito ao recebimento de auxílio mensal de natureza indenizatória “destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere essa lei” (art. 6º), sem a configuração de “vínculo empregatício” ou de “obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim”, em decorrência da relação jurídica constituída (art. 6º, § 2º), a Lei Federal 10.029/2000 não viola o artigo 37, I, II e IX, da Constituição Federal, dada a diversidade da natureza dos vínculos jurídicos estabelecidos.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(ADI 4173, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 22-02-2019 PUBLIC 25-02-2019)

Nesse ponto, merece destaque no voto do Relator o seguinte trecho:

[...] Alega-se também a incompatibilidade das normas impugnadas com a sistemática constitucional **relativa ao provimento de cargos públicos e à política remuneratória dos seus titulares** (art. 37, I, II e IX, da CF). No ponto, o art. 6º da legislação impugnada dispõe que os voluntários terão direito ao recebimento de auxílio mensal de natureza indenizatória “destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere essa lei”, não havendo que se falar em “vínculo empregatício” ou em “obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim” em decorrência da relação jurídica constituída (§ 2º). **Os dispositivos constitucionais invocados pelo Requerente trazem disciplina jurídica concernente a cargos, empregos e funções públicas, ou seja, tratam de categorias funcionais específicas, as quais constituirão vínculos jurídicos de**

**natureza eminentemente diversa** daquela disciplinada pela Lei 10.029/2000. Nesse sentido, registre-se o entendimento exarado por esta CORTE quando do julgamento da citada ADI 5.163/GO, no sentido de que “ a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conquanto instituições públicas, pressupõem o ingresso na carreira por meio de concurso público (CRFB/88, art. 37, II), ressalvadas as funções administrativas para trabalhos voluntários (Lei 10.029/2000), restando inconstitucional qualquer outra forma divergente de provimento”. Ademais, a Constituição Federal não veda peremptoriamente a criação de vínculos jurídicos de natureza diversa entre administrados e Administração Pública, valendo lembrar a existência da Lei 9.608/1998, cujo teor é eminentemente semelhante ao da norma ora impugnada – tratando da prestação de serviço voluntário em geral, inclusive no âmbito da Administração Pública –, cujo vínculo jurídico gerado não foi objeto de qualquer tipo de questionamento. [...]

Ora, observamos no julgamento recente do STF que, citando a ADI 5.613/2000 que questionou a Lei de Goiás, informa claramente que as polícias e bombeiros militares dos estados, enquanto instituições públicas, pressupõem o ingresso na carreira por meio de concurso público, citando o art. 37, inciso II da CF.

Diante disso, entendemos que a Corte Máxima admite apenas essa forma de admissão de pessoal nas fileiras das Instituições Militares Estaduais para o serviço fim, policiamento preventivo e preservação da ordem pública.

#### *O militar temporário na Brigada Militar do Rio Grande do Sul - ADI nº 3.222-4/600 - RS*

No ano de 2003, o Estado do Rio Grande do Sul criou o programa de Militares Estaduais Temporários da Brigada Militar, através da Lei nº 11.991/2003, com objetivo de aumentar o contingente policial e ampliar a visibilidade ao policiamento, entre outros, *verbis*:

[...] Art. 3º - O Programa de Militares Estaduais Temporários objetiva:  
I - dar maior visibilidade ao policiamento, por meio do aumento do contingente de policiais;  
II - proporcionar ao jovem a ocupação e renda, evitando o seu envolvimento em atividade anti-sociais;  
III - potencializar a segurança orgânica das instalações Policiais Militares.  
Parágrafo único - O contratado para desempenhar as funções previstas no programa instituído por esta Lei será denominado Soldado PM Temporário.

No ano de 2018 e 2019, a referida lei passou por alterações, ocasião em que modificaram a redação do art. 5º, incluindo o parágrafo único informando que os

Soldados Temporários possuem poder de polícia, ainda que restrito às funções em execução, conforme segue:

Art. 5º A atividade de Soldado PM Temporário tem por finalidade a execução de serviços internos, atividades administrativas e videomonitoramento, e, ainda, mediante convênio ou instrumento congênere, a guarda externa de estabelecimentos penais, a guarda de prédios do Poder Executivo e a função de monitor cívico-militar em escolas da rede pública, com o respectivo ressarcimento das despesas. (Redação dada pela Lei n.º 15.401/19)

Parágrafo único. O Soldado PM Temporário somente possui poder de polícia restrito às funções que estiver exercendo. (Redação dada pela Lei n.º 15.112/18)

Como se verifica, as funções a que se refere a Lei n.º 11.991/2003 trouxe previsão de diversas atividades que o Sd PM Temporário pode desempenhar, esse rol já estaria previsto na redação original da Lei, conforme abaixo:

Art. 5º - A atividade do Soldado PM Temporário tem por finalidade a execução de serviços de recepção em órgãos da Corporação e de telefonista, em eventos especiais de maneira agrupada e devidamente comandados, em serviços internos de apoio e guarda externa de estabelecimentos penais.

Ainda, consta que a contratação depende de um processo seletivo e aprovação em curso específico, bem como o art. 7º do citado diploma legal impôs como requisito que o candidato deveria ser concludente do serviço militar obrigatório das Forças Armadas, *verbis*:

Art. 7º - A contratação do Soldado PM Temporário dar-se-á mediante seleção e aprovação em curso específico.

§ 1º - Para realização da seleção devem ser preenchidos os seguintes requisitos:

I - ser concludente do serviço militar obrigatório das Forças Armadas até 5 (cinco) anos antes da data de abertura das inscrições ao processo seletivo, ter sido licenciado, no mínimo, no comportamento Bom e não ter sido punido pela prática de falta grave na forma do regulamento disciplinar da Força a que servia, comprovado mediante certidão;

Pois bem, após a edição da lei, a Procuradoria Geral da República, em janeiro de 2004, ingressou com a ADI n.º 3.222/RS<sup>28</sup>, no qual pediu pela declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 11.991/2003.

<sup>28</sup><http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2225209>.

Conforme a PGR, a Lei combatida teria criado a figura do policial militar temporário e que, por isso, estaria violando o art. 5º, caput, art. 22, inciso XXI, art. 37, caput e inciso II, art. 144, caput, §5º e §7º da CF/88.

Ainda, a PGR informou na inicial que a Lei nº 10.029/2000, não autorizou os Entes Federados a criarem a figura do policial militar temporário nos termos que a Lei do Rio Grande do Sul teria criado. Conforme a Procuradoria, o mais grave foi que a Lei nº 11.991/2003 atribuiu aos policiais militares temporários a competência para exercer o trabalho fim.

Consta ainda na peça inicial a seguinte manifestação da PGR: *“a Segurança Pública não pode ser relegada a policiais temporários, recrutados por processo de seleção despido dos critérios de impessoalidade, publicidade e mérito no concurso público.”*

Pois bem, em abril de 2020, o STF iniciou o julgamento da ADI 3.222/RS, oportunidade em que a Ministra Carmem Lúcia, Relatora, votou pela procedência da Ação, contudo, o julgamento foi suspenso em razão do pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes, conforme certidão de julgamento abaixo:

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.222  
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL  
RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CERTIFICO que o PLENÁRIO, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão virtual realizada neste período, proferiu a seguinte decisão:  
Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019).  
Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.  
Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.  
Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário<sup>29</sup>

<sup>29</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 4422-FE12-BAF0-04ED e senha D476-C343-8D80-5A43. Acesso em 18 de junho de 2020.

Assim, observa-se que, ainda que pendente de julgamento, a Relatora reconhece a inconstitucionalidade da Lei que trata de policiais militares temporários na Brigada Militar, nos termos do pedido da PGR.

*A contratação temporária de militares da área de saúde e a necessidade de pessoal na Diretoria de Saúde da PMMT*

*A contratação temporária de militares da área de saúde*

Conforme já abordado em tópicos anteriores, embora o Supremo Tribunal Federal tenha julgado ser inconstitucional apenas o dispositivo que trata da limitação de idade da Lei Federal nº 10.029/2000 (ADI 4173), tal diploma normativo não possui aderência constitucional de forma a permitir a contratação de militares temporários.

Pelos termos da lei, depreende-se que a prestação de serviços voluntários nela previstos tem caráter eminentemente auxiliares, administrativos ou de saúde e defesa civil, que jamais podem ser comparados às atribuições exercidas por ocupantes de cargos públicos. Destarte, não há como cogitar a possibilidade de contratação de militares temporários, inclusive da área de saúde, com fundamento na Lei nº 10.029/2000.

Adiante, tem-se que, como exceção à regra de investidura em cargo público mediante concurso, a Constituição Federal trouxe no art. 37, inciso IX, que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

No âmbito federal, tal matéria foi regulada desde o ano de 1993, por meio da Lei nº 8.745/1993. Além de regular a contratação apenas no âmbito da Administração Federal, o art. 6º da lei é incisivo ao estabelecer a proibição de contratação, nos termos da referida lei, de servidores da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas.

No Estado de Mato Grosso, a contratação por tempo determinado, nos

termos da Constituição Federal (art. 37, IX), foi disciplinada apenas em 2017, por meio da Lei Complementar nº 600/2017.

Consoante o art. 1º da LC nº 600/2017, os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações públicas do Poder Executivo poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

O Art. 2º do referido diploma enumera as situações consideradas necessidades temporárias de excepcional interesse público, dentre as quais:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a emergências em saúde pública, inclusive surtos epidemiológicos;

[...]

III - assistência a situações de calamidade pública;

[...]

VI - atendimento de situações motivadamente urgentes, decorrentes de decisão judicial;

Conforme se observa, *a priori*, a lei traz hipóteses aplicáveis à Polícia Militar, de que forma que se mostra cabível, por exemplo, a contratação de pessoal da área de saúde para atendimento de policiais militares diante da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, desde que devidamente justificada a necessidade.

A propósito, a Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso (SESP) publicou no Diário Oficial 27.756, de 22 de maio de 2020, o EDITAL DE PROCESSO SELETIVO Nº 002/2020/SESP, destinado a selecionar candidatos visando atender à necessidade temporária de excepcional interesse público para a contratação de Profissionais do Sistema Penitenciário (Odontólogo e Técnico em Saúde Bucal), com fulcro na LC nº 600/2017.

Destarte, mostra-se juridicamente possível a contratação de médicos e outros profissionais de saúde para atender policiais militares, bem como outros profissionais da segurança pública, visando evitar possível colapso nos serviços prestados por tais profissionais. Evidentemente, é imprescindível demonstrar a necessidade e todas as demais condições de viabilidade da contratação (ex: existência de locais e equipamentos para atendimento).

Ademais, importante destacar que os profissionais contratados devem exercer as atividades para as quais foram selecionados, posto que o art. 15 da lei estadual estatui ser vedado o desvio de função de pessoa contratada, sob pena de nulidade do contrato e responsabilidade administrativa e civil da autoridade contratante.

Todavia, convém esclarecer que não há qualquer dispositivo na LC nº 600/2017 que determine que profissionais de saúde eventualmente contratados para atender à demanda temporária da Polícia Militar tenham que exercer as atividades na condição de militar.

Logo, a submissão de tais profissionais a curso de adaptação às regras militares somente teria sentido diante de uma necessidade institucional, o que não se mostra razoável considerando a excepcionalidade e o curto prazo de contratação, de no máximo seis meses, prorrogável por igual período, para os casos de assistência a emergências em saúde pública e situações de calamidade pública (art. 11 da LC nº 600/2017).

Por fim, após considerações sobre a Lei Federal nº 10.029/2000 e a Lei Complementar Estadual nº 600/2017, que regulamenta o inciso IX do art. 37 da CF, resta analisar ainda a possibilidade de contratação de militares temporários da área de saúde sob a ótica do Decreto-Lei nº 667/1969, recentemente alterado pela Lei Federal nº 13.954/2019.

Incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019, o art. 24-I, inciso II, do Decreto-Lei nº 667/1969, estabelece que Lei do ente federativo pode estabelecer requisitos para o ingresso de militares temporários, mediante processo seletivo, cujo prazo máximo de permanência no serviço ativo será de 8 (oito) anos, observado percentual máximo de 50% (cinquenta por cento) do efetivo do respectivo posto ou graduação.

Pelo que se depreende do dispositivo, e que pode ser confirmado observando o Relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados a respeito do projeto de lei 1645/2019, o ingresso de militares temporários ora previsto no Decreto-Lei nº 667 não mantém vínculo com a contratação por tempo determinado



prevista na CF. Vejamos trecho do relatório:

A possibilidade de contratação dos militares temporários é amplamente apoiada pelos Estados e também pelos comandos militares. Entende-se que com a previsão em lei federal, cujo fundamento encontra-se na competência de estabelecer normas gerais de 'organização' e 'efetivos', na forma do inciso XXI do art. 22, as leis estaduais terão respaldo constitucional. De qualquer forma, na PEC Paralela busca-se recuperar a autorização expressa no art. 42.

Assim, a intenção do legislador foi claramente permitir aos Estados regular a inclusão de militares temporários para atender a demandas permanentes, em similaridade com as Forças Armadas. Tanto que as únicas restrições trazidas pela lei federal foram o tempo máximo de permanência de 8 anos e o quantitativo máximo de 50% do efetivo do respectivo posto ou graduação.

Não há qualquer distinção quanto aos postos, graduações ou quadros (combatente, saúde, complementar etc), nem limitação quanto às funções a serem exercidas.

Todavia, conforme já abordado anteriormente, tal dispositivo (art. 24-I, inciso II) não apresenta fundamento constitucional para permitir o ingresso de militares temporários, e o exercício de atribuições de cargo público, em detrimento da investidura mediante concurso público.

Isto porque, apesar da organização militar, as Instituições Militares Estaduais e as Forças Armadas possuem missões constitucionais de caráter fundante distintos. Basta lembrar, para tanto, que os militares dos Estados encontram-se inseridos na Constituição Federal no “Título III - Da Organização do Estado, Capítulo VII - Da Administração Pública”, ao passo que as Forças Armadas encontram-se no “Título V - Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”.

Daí porque, apesar de vigente, tal norma não apresenta qualquer segurança jurídica quanto à sua validade, podendo ser claramente objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, por ofensa ao disposto no art. 37, II, da CF.

### *A necessidade de pessoal na Diretoria de Saúde da PMMT*

Apesar das modificações legislativas posteriores, convém mencionar que em 2013 foi publicado na Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública – Homens do Mato, o artigo científico intitulado “NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DO SERVIÇO DE SAÚDE DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MATO GROSSO”, de autoria dos Oficiais Iracema de Queiroz Cardoso Silva e Carlos Henrique Carmo.

O estudo abordou, entre outros aspectos, a estrutura e atividades realizadas pelo serviço de saúde, concluindo ao final pela necessidade de sua reestruturação:

O serviço conta com um efetivo de doze médicos, quinze profissionais de enfermagem, vinte e cinco dentistas e um número ínfimo de profissionais de saúde de outras áreas, para atender as demandas da Polícia Militar em todo o Estado, e, caso não haja novas inclusões este número tende a diminuir em razão do tempo de serviço desses profissionais e a proximidade de transferências deles para a inatividade.

O Serviço de Saúde da PMMT desenvolve atividades assistenciais no ambulatório. Este serviço é responsável pelo controle sanitário de todo o efetivo da PMMT, com **avaliação de saúde de todos os ingressos nas fileiras e o acompanhamento dos mesmos durante a sua vida militar.**

Outra importante atuação do Serviço de Saúde da PMMT é o de **apoio nas atividades operacionais e de instruções que envolvem riscos para a saúde e para a vida dos policiais.** Nesse contexto, o Serviço acompanha todas estas atividades, valendo-se, na maioria das vezes, de equipes compostas por médicos e profissionais de enfermagem.

O último ingresso de profissionais no Quadro de Oficiais de Saúde da PMMT ocorreu em 1994 através de concurso público, ou seja, há 17 anos. Lembrando que neste período o efetivo da Corporação aumentou e, conseqüentemente, as suas demandas, tanto assistenciais quanto operacionais, o que levou a uma sobrecarga de trabalho desses profissionais, que, na atualidade, não conseguem atendê-la de forma efetiva, deixando a parte assistencial seriamente prejudicada.

[...]

Será necessária ainda a reestruturação da equipe médica e de enfermagem para fazer frente às demandas específicas da medicina militar, pois a grande concentração de atividades extraordinárias se referem às atividades de instrução, teste de aptidão física e inspeção de saúde, pois com o aumento do efetivo previsto essas atividades aumentarão na mesma proporção, então necessitaremos de no mínimo quatorze profissionais médicos e quatorze profissionais de enfermagem somente para estas atividades.

[...]

Assim, para fazer frente ao aumento de efetivo que se aproxima, **será preciso aumentar o quadro de profissionais**, principalmente de médicos e profissionais de enfermagem, reestruturar o ambulatório central, criar novas unidades ambulatoriais. (grifo nosso)

A Diretoria de Saúde da PMMT encontra-se prevista na Lei Complementar nº 386/2010, que dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar:

Art. 17 A Diretoria de Saúde é órgão responsável pelo planejamento, execução, coordenação, supervisão e fiscalização das atividades relacionadas com às políticas de saúde, perícia médica e odontológica, **inspeção de saúde, inquérito sanitário de origem**, bem como fomentar a melhoria da qualidade de vida de seus membros, além de outras ações de interesse da Instituição.

Parágrafo único. A Diretoria de Saúde será comandada por um Oficial Superior do último posto existente na corporação com a qualificação de médico. (grifo nosso)

Conforme se observa, compete à Diretoria de Saúde a realização de atividades permanentes e essenciais à Administração Militar, dentre as quais podemos destacar inspeções de saúde (para promoções e cursos), inquéritos sanitários de origem (auxiliam nos processos de reforma) e acompanhamento de instruções operacionais.

Para tanto, a Lei Complementar nº 529/2014, que fixa o efetivo da Polícia Militar, prevê um total de 87 vagas no Quadro de Oficiais de Saúde (QOSPM), a serem ocupados por profissionais com graduação em medicina e odontologia, mediante concurso público. Não há previsão de Quadro de Praças de Saúde.

Em que pese a previsão legal, o mapa de efetivo da Diretoria de Gestão de Pessoas aponta que atualmente (16/06/2020) existem apenas 11 (onze) Oficiais do Quadro de Saúde, sendo um Coronel e dez Tenentes Coronéis. Todos foram incluídos em 28/12/1994, de forma que, considerando-se apenas o tempo de serviço prestado na Instituição Militar, já preencheram ou estão próximos de preencher os requisitos necessários para transferência para a reserva remunerada.

Portanto, é possível concluir desde já que a Diretoria de Saúde da PMMT apresenta como necessidade imediata a inclusão de novos Oficiais do Quadro de Saúde, de forma a evitar o esvaziamento total do Quadro e a consequente paralisação de atividades essenciais.

A bem da verdade, trata-se de necessidade urgente da Polícia Militar,

posto que além do acompanhamento e desenvolvimento de políticas de saúde, existem processos e atos administrativos (promoção, cursos e outros) que exigem por lei atos de competência da Diretoria de Saúde, restando à Administração adotar medidas para garantir a existência de profissionais aptos ou realizar alterações na legislação.

Desta forma, e considerando o exposto no tópico anterior, resta concluir neste estudo a necessidade urgente de realização de concurso público para provimento de militares do Quadro de Saúde, de forma a garantir o efetivo mínimo necessário para manutenção das atividades.

Ainda que a inclusão de militares temporários prevista no Decreto-Lei nº 667/2019 se mostrasse claramente adequada à Constituição Federal, persistiria a necessidade de realização de concurso público, pois não seria possível conceber a existência de Quadro formado apenas por militares temporários.

A propósito, o art. 24-I, inciso II, do Decreto-Lei nº 667/1969, estabelece que o ingresso de militares temporários deve observar o percentual máximo de 50% do efetivo do respectivo posto ou graduação, fazendo surgir aqui uma dúvida: tal percentual seria em relação ao efetivo previsto ou existente? A nós, apenas a segunda opção (do existente) seria razoavelmente possível.

Além da necessidade urgente de garantir a manutenção dos serviços essenciais, a Diretoria de Saúde apresenta ainda a demanda de expansão dos serviços às Unidades do interior do Estado.

Neste caso, sim, poder-se-ia cogitar como plausível o ingresso de militares temporários, posto que não se dependeria destes para o exercício das atividades essenciais à instituição, mas apenas para ampliar a capacidade de atendimento.

Todavia, conforme já exposto, além de não apresentar segurança quanto à sua constitucionalidade, o disposto no Decreto-Lei nº 667/2019 pode ensejar ações judiciais envolvendo estabilidade e outros direitos, de modo que, atualmente, não se mostra prudente a inclusão de militares temporários com base em tal dispositivo.

Por fim, cabe esclarecer que, diante da atual situação do efetivo da

DSAU/PMMT, a legislação permite a realização de concurso público para o Quadro de Saúde da PMMT. Nesse sentido, a Lei Complementar Federal nº 173/2020, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ao tratar dos limites da despesa com pessoal e das respectivas vedações, assegura o provimento de cargos públicos para reposição decorrente de aposentadorias ou falecimento. Vejamos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

[...]

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, **ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;** (grifo nosso)

## CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, manifestamos, em caráter técnico-institucional, por duas linhas de ação possíveis, principalmente, considerando a inexata apreensão jurídica da questão “militar temporário” nos tribunais e a série de imbróglios em coirmãs, em sede de polícias militares.

### 1. Ao Quadro de Saúde da PMMT:

Concurso público imediato para preenchimento dos cargos públicos, especialmente, na área de ciências médicas.

### 2. Ao Quadro de Oficiais e Praças PM:

A prioridade do concurso público para preenchimento dos cargos em claro e, na finalidade absolutamente exterior ao Estatuto dos Militares Estaduais, a fim de serviços auxiliares (conforme amplamente discutido nos tópicos acima), a possível contratação de civis para exercerem funções eminentemente administrativas como civis temporários (sem qualquer conotação de similaridade com militares de carreira), com especial relevo de alcance aos universitários em fase de estágio e/ou profissionais para áreas específicas. Neste diapasão, ressaltamos a experiência exitosa

em sede de PMMT, quanto à contratação de estagiários (Processo 215075/2020) por meio do Edital 001/2020, público em Diário Oficial em 14.02.2020, que ocorre de forma reiterada ano a ano sem nenhum óbice jurídico até onde fora pesquisado. Tal, poderá, nesse formato, mediante estudo de impacto, ser ampliado com alta probabilidade de sucesso.

Salientamos, por fim, quanto a real possibilidade de risco institucional em se incorporando *militares temporários* na PMMT, mesmo via lei estadual, sobremaneira na circunstância em que estes sejam fardados e/ou possam partilhar funções operacionais com militares de carreira. Tal risco, entre outros, é o reverso jurídico do contrato temporário em estabilidade funcional, com todos os direitos estatutários em cadeia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, SP: Atlas, 2013, pág. 594.

DE ASSIS, Jorge César. PM Temporário: do eventual ressurgimento da figura do assemelhado à inconstitucionalidade da Norma Criadora. 2010.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Lei Federal n. 10029, de 20 de outubro de 2000

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MELLO, Evaldo Cabral de (org.). Essencial Joaquim Nabuco. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2010

PIANA, Maria Cristina. A construção da pesquisa documental: avanços e desafios na atuação do serviço social no campo educacional.

SAVITRAZ e AMORIM. Agentes temporários: uma análise conceitual-histórica desses profissionais na Polícia Militar de Santa Catarina. REVISTA ORDEM PÚBLICA ISSN 1984-1809 v. 8, n. 2, jul./dez., 2015.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

[https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H00037QZ0000&processo.foro=53&processo.numero=003149605.2011.8.26.0053&uuidCaptcha=sajcaptcha\\_193b0b5bb6904f72bea9607d361414b1](https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H00037QZ0000&processo.foro=53&processo.numero=003149605.2011.8.26.0053&uuidCaptcha=sajcaptcha_193b0b5bb6904f72bea9607d361414b1) Acesso em 18/06/2010.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO APEL. Nº: 0031496-05.2011.8.26.0053. Data do Julgamento: 12 de maio de 2014.

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2225209>.

<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 4422-FE12-BAF0-04ED e senha D476-C343-8D80-5A43. Acesso em 18 de junho de 2020.