

Informativo comentado: Informativo 1162-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

PODER JUDICIÁRIO

- É *inconstitucional limitar o porte de armas a 50% dos servidores do Judiciário ou do MP que atuam na segurança, bem como condicionar a proteção pessoal de autoridades judiciais e membros do MP à avaliação e procedimentos estabelecidos pela polícia judiciária.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *Entendimentos do STF sobre licença-maternidade de servidoras públicas segundo a legislação estadual.*
- *A lei que trata sobre contratação temporária é uma lei ordinária (e não lei complementar); essa lei não pode autorizar a contratação temporária de atividades permanentes e previsíveis sem a presença de uma situação excepcional que justifique.*

SERVIDORES PÚBLICOS

- *São constitucionais normas estaduais e distritais que fixam prazo superior a 5 dias para a licença-paternidade de seus servidores, não sendo a eles aplicável, de forma automática, a prorrogação prevista na legislação federal.*

SERVIÇOS PÚBLICOS

- *São constitucionais as normas que instituíram o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão e a ampliação do objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP).*

DIREITO CONSTITUCIONAL

PODER JUDICIÁRIO

É inconstitucional limitar o porte de armas a 50% dos servidores do Judiciário ou do MP que atuam na segurança, bem como condicionar a proteção pessoal de autoridades judiciais e membros do MP à avaliação e procedimentos estabelecidos pela polícia judiciária

ODS 16

1) É inconstitucional dispositivo de norma federal que limita o porte de armas a 50% dos servidores do Poder Judiciário ou do Ministério Público que exercem função de segurança:

O princípio da eficiência impõe que a Administração Pública utilize os meios necessários e adequados para atingimento dos objetivos pretendidos e impele que se estabeleçam mecanismos de controle para avaliação dos resultados obtidos.

Assim, é um princípio associado tanto aos objetivos quanto ao fornecimento dos meios indispensáveis para o seu atingimento.

Considerando a limitação própria no quantitativo de servidores que desempenham funções de segurança, conferir porte de armas a metade dos servidores de segurança significa, ao fim

e ao cabo, reduzir a capacidade operacional da Polícia Judicial, o que consubstancia inequívoca transgressão ao princípio da eficiência.

O discriminem promovido pela norma em exame entre os servidores que exercem função de segurança no Poder Judiciário opera diferenciação sem que haja qualquer fator distintivo que justifique a referida distinção de tratamento.

2) São inconstitucionais dispositivos de normas federais que condicionam a proteção pessoal oferecida às autoridades judiciais e aos membros do Ministério Público à avaliação prévia da polícia judiciária e aos procedimentos por ela definidos:

As normas em questão embaraçam a autonomia e a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público, na medida em que, ao imporem condicionamentos ao exercício das atividades administrativas inerentes, esvaziam atribuições que lhes são próprias e impactam, inclusive, na imparcialidade.

STF. Plenário. ADI 5.157/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Associação Nacional dos Agentes de Segurança do Poder Judiciário da União (AGEPOLJUS) ajuizou ADI questionando a constitucionalidade:

- da parte final do § 2º do art. 7º-A da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que estabeleceu que apenas 50% dos servidores que exercem funções de segurança no Poder Judiciário e no Ministério Público podem portar arma de fogo:

Art. 7º-A (...)

§ 2º O presidente do tribunal ou o chefe do Ministério Público designará os servidores de seus quadros pessoais no exercício de funções de segurança que poderão portar arma de fogo, respeitado o limite máximo de 50% (cinquenta porcento) do número de servidores que exerçam funções de segurança. (Incluído pela Lei nº 12.694, de 2012)

- de expressões do art. 9º, *caput*, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 12.694/2012, que preveem que a proteção pessoal de magistrados e membros do MP em situação de risco deve passar por avaliação prévia da polícia judiciária, que define os parâmetros desta proteção:

Art. 9º Diante de situação de risco, decorrente do exercício da função, das autoridades judiciais ou membros do Ministério Público e de seus familiares, o fato será comunicado à polícia judiciária, que avaliará a necessidade, o alcance e os parâmetros da proteção pessoal.

§ 1º A proteção pessoal será prestada de acordo com a avaliação realizada pela polícia judiciária e após a comunicação à autoridade judicial ou ao membro do Ministério Público, conforme o caso:
I - pela própria polícia judiciária;

II - pelos órgãos de segurança institucional;

III - por outras forças policiais;

IV - de forma conjunta pelos citados nos incisos I, II e III.

§ 2º Será prestada proteção pessoal imediata nos casos urgentes, sem prejuízo da adequação da medida, segundo a avaliação a que se referem o *caput* e o § 1º deste artigo.

(...)

§ 4º Verificado o descumprimento dos procedimentos de segurança definidos pela polícia judiciária, esta encaminhará relatório ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ ou ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

A AGEPOLJUS sustentou que:

- a limitação do porte de armas transgride os princípios da isonomia e da imparcialidade, pois não há critério razoável para que apenas parte dos servidores de segurança tenha esse direito;
- as exigências de avaliação prévia pela polícia judiciária para a proteção de magistrados e membros do Ministério Público violam a autonomia administrativa e funcional dessas instituições, impactando sua independência.

O STF concordou com os pedidos formulados na ADI?

SIM.

O Ministro Relator iniciou seu voto destacando a importância que o tema segurança institucional e dos membros do Poder Judiciário tem para o STF e para o CNJ. Várias foram as resoluções do CNJ editadas para assegurar a segurança dos membros do Poder Judiciário, sendo uma das mais relevantes a Resolução -CNJ nº 344/2020, que regulamenta o exercício do poder de polícia administrativa no âmbito dos Tribunais e dispõe sobre as atribuições funcionais dos agentes e inspetores da polícia judicial.

Nesse contexto, o Plenário entendeu que o adequado e efetivo desempenho das funções outorgadas à Polícia Judicial depende de meios passíveis de utilização por servidores que exercem a segurança institucional e pessoal do Poder Judiciário. Noutras palavras, significa dizer que o princípio da eficiência impõe que a Administração Pública utilize os meios necessários e adequados para atingir os objetivos pretendidos e impele que se estabeleçam mecanismos de controle para avaliação dos resultados obtidos. Trata-se de princípio associado tanto às finalidades quanto ao fornecimento dos meios indispensáveis ao seu alcance.

Assim, melhores resultados podem ser obtidos a partir do fornecimento completo e adequado de equipamentos típicos para o desempenho das atividades de segurança do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A estruturação da polícia judicial, na forma da Resolução nº 344/2020 do CNJ, constitui importante instrumento de defesa das prerrogativas próprias do Poder Judiciário e, considerando a limitação própria no quantitativo de servidores que desempenham tais funções, conferir porte de armas a metade dos servidores de segurança acaba por reduzir a capacidade operacional da polícia judicial.

Logo, o STF entendeu que a limitação imposta pela norma acaba por violar o princípio da eficiência e o da isonomia, uma vez que inexiste justificativa plausível às diferenciações normativas.

Ademais, embora seja possível cogitar que a justificativa apresentada para a limitação esteja em consonância com a finalidade precípua do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), esse objetivo não pode ser atingido às custas do princípio da isonomia, sendo necessário, de toda forma, que se apresente fator diferenciador legítimo sob o ponto de vista constitucional.

Na espécie, o discrimen promovido pela norma impugnada entre os servidores que exercem função de segurança opera diferenciação sem que haja qualquer fator distintivo que justifique essa distinção de tratamento.

A conclusão quanto a esse primeiro ponto foi a seguinte:

É inconstitucional — por violar os princípios da eficiência e da isonomia — dispositivo de norma federal que limita o porte de armas a 50% dos servidores do Poder Judiciário ou do Ministério Público que exercem função de segurança.

STF. Plenário. ADI 5.157/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Quanto à proteção pessoal dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, o STF entendeu que o art. 9º da Lei nº 12.694/2012 viola a autonomia e a independência do Poder Judiciário, pois condiciona a prestação de proteção pessoal aos magistrados e membros do Ministério Público à avaliação de um órgão do Poder Executivo.

Em algumas ocasiões, as atividades próprias do Ministério Público e do Poder Judiciário podem se contrapor aos interesses da polícia judiciária, de forma que condicionar a segurança pessoal desses agentes públicos à avaliação e aos procedimentos da polícia judiciária caracteriza potencial de ineficácia.

A ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário afronta sua autonomia financeira e administrativa.

Na espécie, os dispositivos impugnados, ao imporem condicionamentos ao exercício das atividades administrativas inerentes ao Poder Judiciário e ao órgão ministerial, esvaziam atribuições que lhes são próprias e impactam, inclusive, na imparcialidade.

Deve haver uma atuação coordenada entre a polícia judiciária e a polícia própria do Ministério Público e do Poder Judiciário, mas não é possível, até mesmo por serem partes de Poderes distintos, vislumbrar a existência de subordinação.

Nesse ponto, a conclusão da corte foi a seguinte:

São inconstitucionais — por desrespeitar a autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como o princípio da separação de Poderes (arts. 2º, 99, *caput*, e 127, § 2º, CF/88) — dispositivos de normas federais que condicionam a proteção pessoal oferecida às autoridades judiciais e aos membros do Ministério Público à avaliação prévia da polícia judiciária e aos procedimentos por ela definidos.

STF. Plenário. ADI 5.157/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Em suma:

1) Limitação de porte de armas a 50% do efetivo dos servidores de segurança do Poder Judiciário e do Ministério Público:

O princípio da eficiência impõe que a Administração Pública utilize os meios necessários e adequados para atingimento dos objetivos pretendidos e impele que se estabeleçam mecanismos de controle para avaliação dos resultados obtidos.

Assim, é um princípio associado tanto aos objetivos quanto ao fornecimento dos meios indispensáveis para o seu atingimento.

Considerando a limitação própria no quantitativo de servidores que desempenham funções de segurança, conferir porte de armas a metade dos servidores de segurança significa, ao fim e ao cabo, reduzir a capacidade operacional da Polícia Judicial, o que consubstancia inequivocável transgressão ao princípio da eficiência.

O discriermen promovido pela norma em exame entre os servidores que exercem função de segurança no Poder Judiciário opera diferenciação sem que haja qualquer fator distintivo que justifique a referida distinção de tratamento.

2) Condicionamento da proteção pessoal de magistrados e de membros do Ministério Público à prévia comunicação à polícia judiciária e prestação de segurança de acordo com a sua avaliação:

As normas em questão embaraçam a autonomia e a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público, na medida em que, ao imporem condicionamentos ao exercício das atividades administrativas inerentes, esvaziam atribuições que lhes são próprias e impactam, inclusive, na imparcialidade.

STF. Plenário. ADI 5.157/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade das seguintes expressões:

- (i) “*respeitado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do número de servidores que exerçam funções de segurança*”, constante do § 2º do art. 7º-A da Lei nº 10.826/2003 (3);
- (ii) “*que avaliará a necessidade, o alcance e os parâmetros da proteção pessoal*”, constante do *caput* do art. 9º da Lei nº 12.694/2012;
- (iii) “*de acordo com a avaliação realizada pela polícia judiciária*”, inscrita no § 1º do art. 9º da Lei nº 12.694/2012;
- (iv) “*segundo a avaliação a que se referem o caput e o § 1º deste artigo*”, do § 2º do art. 9º da Lei nº 12.694/2012; e
- (v) “*definidos pela polícia judiciária*”, a que se refere o § 4º do art. 9º da Lei nº 12.694/2012.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

A lei que trata sobre contratação temporária é uma lei ordinária (e não lei complementar); essa lei não pode autorizar a contratação temporária de atividades permanentes e previsíveis sem a presença de uma situação excepcional que justifique

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional norma de Constituição estadual que exige a edição de lei complementar para a regulamentação dos casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Essa exigência viola o princípio da simetria e o princípio democrático.

São inconstitucionais as Leis Complementares cearenses nº 163/2016, nº 169/2016 e nº 228/2020, que autorizam, por tempo determinado e para atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público, a admissão de profissionais para a execução de atividades técnicas especializadas no âmbito do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. São inconstitucionais porque violam o princípio do concurso público (art. 37, II, CF/88) e os requisitos para a contratação temporária (art. 37, IX, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.057/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Antes de explicar o que foi decidido no julgado, irei fazer uma revisão sobre a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Se estiver sem tempo, pode ir diretamente para a explicação do julgado.

Exceção ao princípio do concurso público

A CF/88 instituiu o “princípio do concurso público”, segundo o qual, em regra, a pessoa somente pode ser investida em cargo ou emprego público após ser aprovada em concurso público (art. 37, II).

Esse princípio, que na verdade é uma regra, possui exceções que são estabelecidas no próprio texto constitucional.

Assim, a CF/88 prevê situações em que o indivíduo poderá ser admitido no serviço público mesmo sem concurso. Podemos citar como exemplos:

- a) cargos em comissão (art. 37, II);
- b) servidores temporários (art. 37, IX);
- c) cargos eletivos;
- d) nomeação de alguns juízes de Tribunais, Desembargadores, Ministros de Tribunais;
- e) ex-combatentes (art. 53, I, do ADCT);
- f) agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (art. 198, § 4º).

Vamos estudar agora apenas a hipótese dos servidores temporários (art. 37, IX, da CF/88).

Redação do art. 37, IX

O art. 37, IX, prevê o seguinte:

Art. 37 (...)

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

O inciso IX do art. 37 consiste em uma norma constitucional de eficácia limitada, dependendo, portanto, de lei para produzir todos os seus efeitos. Mais abaixo veremos que lei é essa.

Servidores temporários

Os servidores que são contratados com base nesse fundamento são chamados de servidores temporários.

Características

Para ser válida, a contratação com fundamento no inciso IX deve ser...

- feita por tempo determinado (a lei prevê prazos máximos);
- com o objetivo de atender a uma necessidade temporária; e
- que se caracterize como sendo de excepcional interesse público.

Atividades de caráter regular e permanente

No serviço público há algumas atividades que são regulares e permanentes. Exs.: servidores das áreas de saúde, educação e segurança pública.

Por outro lado, existem atividades que possuem caráter eventual, temporário ou excepcional. Ex.: servidores para a realização do censo pelo IBGE.

É possível que, com fundamento no inciso IX, a Administração Pública contrate servidores temporários para o exercício de atividades de caráter regular e permanente ou isso somente é permitido para atividades de natureza temporária (eventual)?

O STF entende que o art. 37, IX, da CF/88 autoriza que a Administração Pública contrate pessoas, sem concurso público, tanto para o desempenho de atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, como também para o desempenho das funções de caráter regular e permanente, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

STF. Plenário. ADI 3247/MA, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 26/3/2014 (Info 740).

A natureza da atividade a ser desempenhada (se permanente ou eventual) não será o fator determinante para se definir se é possível ou não a contratação de servidor com base no art. 37, IX, da CF/88.

Para saber se é legítima a contratação com base no art. 37, IX, deverão ser analisados dois aspectos:

- a) necessidade da contratação deve ser transitória (temporária);
- b) deve haver um excepcional interesse público que a justifique.

Ex.1: a atividade de um médico em um Estado possui natureza permanente (regular), considerando que é dever do ente estadual prestar saúde à população (art. 196 da CF/88). Em regra, os médicos devem ser selecionados por meio de concurso público. Ocorre que se pode imaginar situações em que haja uma necessidade temporária de médicos em número acima do normal e de forma imediata, o que justifica, de forma excepcional, a contratação desses profissionais sem concurso público, por um prazo determinado, com base no inciso IX. É o caso de uma epidemia que esteja ocorrendo em determinada região do Estado, na qual haja a necessidade de médicos especialistas no tratamento daquela moléstia específica para tentar erradicar o surto. Logo, será permitida a contratação de tantos médicos quantos sejam necessários para solucionar aquela demanda (exemplo da Min. Cármem Lúcia).

Ex.2: em um caso concreto julgado pelo STF, estava sendo impugnada uma lei do Estado do Maranhão que permite a contratação, com base no art. 37, IX, da CF/88, de professores para os ensinos fundamental e médio, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados. A Lei maranhense prevê que essa contratação deverá ocorrer pelo prazo máximo de 12 meses e o STF conferiu interpretação conforme para que esse prazo seja contado do último concurso realizado para a investidura de professores. Desse modo, durante o período de 1 (um) ano, haveria necessidade temporária que justificaria a contratação sem concurso até que fosse concluído o certame.

STF. Plenário. ADI 3247/MA, rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 26/3/2014 (Info 740).

Em resumo, mesmo em atividades públicas de natureza permanente, como as desenvolvidas nas áreas de saúde, educação e segurança pública, é possível, em tese, a contratação por prazo determinado para suprir uma demanda eventual ou passageira.

Processo seletivo simplificado

A contratação com base no inciso IX ocorre sem a realização de prévio concurso público.

A lei, no entanto, pode prever critérios e exigências a serem observadas pelo administrador no momento de contratar. Ex.: a Lei nº 8.745/93, que rege o tema em nível federal, exige, em regra, que os profissionais a serem contratados sejam submetidos a uma espécie de processo seletivo simplificado (art. 3º), ou seja, um procedimento mais simples que o concurso público, por meio do qual, no entanto, se possa selecionar os melhores candidatos à função e de maneira impessoal. A contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, de emergência ambiental e de emergências em saúde pública prescindirá de processo seletivo.

Lei de cada ente deverá reger o tema

Repare que o inciso IX fala que LEI estabelecerá os casos de contratação. Não se trata de uma só lei (uma única lei para todos os entes). O que esse dispositivo está afirmado é que cada ente da Federação deverá editar a sua própria lei prevendo os casos de contratação por tempo determinado. Não poderia uma só lei dispor sobre o tema porque é preciso que se respeite a autonomia administrativa dos entes.

Ex.1: no âmbito federal, a lei que rege o tema é a Lei nº 8.745/93.

Ex.2: em Goiás, quem traz as hipóteses é a Lei estadual nº 13.664/2000.

Ex.3: em Manaus, a contratação por prazo determinado deverá observar a Lei municipal nº 1.425/2010.

Ao prestar concursos estaduais/municipais, é importante verificar se o edital exige a lei de contratação por tempo determinado.

A lei de cada ente irá prever as regras sobre essa contratação, ou seja, as hipóteses em que ela ocorre, seu prazo de duração, direitos e deveres dos servidores, atribuições, responsabilidades etc. Vale ressaltar que a referida lei não poderá contrariar a moldura (os limites) que o inciso IX do art. 37 da CF/88 deu ao tema.

Lei que institua hipóteses abrangentes e genéricas é inconstitucional

A lei do ente federativo regulamentando o art. 37, IX, da CF/88 não poderá prever hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias sem concurso público.

Além disso, essa lei deverá especificar a contingência fática que caracteriza a situação de emergência.

Exemplo 1

Em um caso concreto, o STF analisou a constitucionalidade de uma lei do Município de Bertópolis/MG, que dizia o seguinte:

Art. 192. Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:
(...)

III — suprir necessidades de pessoal na área do magistério.

Os Ministros entenderam que a lei municipal permitia de forma genérica e abrangente a contratação temporária de profissionais para a realização de atividade essencial e permanente (magistério), sem descrever as situações excepcionais e transitórias que fundamentam esse ato, como calamidades e exonerações em massa, por exemplo (STF. Plenário. RE 658026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/4/2014. Info 742).

Exemplo 2

O STF julgou inconstitucional a Lei 4.599/2005, do Estado do Rio Janeiro, em virtude de ela não especificar, suficientemente, as hipóteses emergenciais que justificariam medidas de contratação excepcional.

Os Ministros ressaltaram que a lei questionada indicaria a precarização na prestação de alguns tipos de serviços básicos, como educação e saúde pública, bem como demonstraria a falta de prioridade dos governos nessas áreas. Afirmaram, ainda, que essa lei permitiria contratações de natureza política em detrimento da regra fundamental do concurso público (STF. Plenário. ADI 3649/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/5/2014. Info 748).

Exemplo 3

A LC 22/2000, do Estado do Ceará, que dispõe sobre a contratação de docentes, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nas escolas estaduais.

O art. 3º da referida Lei prevê o seguinte:

Art. 3º As contratações terão por fim suprir carências temporárias do corpo docente efetivo da escola, restringindo-se a atender os casos decorrentes de afastamento em razão de:
a) licença para tratamento de saúde;
b) licença gestante;
c) licença por motivo de doença de pessoa da família;
d) licença para trato de interesses particulares;
e) cursos de capacitação;
f) e outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária.
Parágrafo único. Far-se-ão também as contratações temporárias de docentes para fins de implementação de projetos educacionais, com vista à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense.

O Supremo, ao julgar a ADI proposta contra esta Lei, entendeu que as hipóteses previstas no art. 3º são constitucionais, com exceção das situações descritas na letra "f" e no parágrafo único:

Em tese, é possível a contratação temporária por excepcional interesse público mesmo para atividades permanentes da Administração (como é o caso de professores). No entanto, o legislador tem o ônus de especificar, em cada circunstância, os traços de emergencialidade que justificam essa contratação.

Por isso, as alíneas "a" a "e" do art. 3º da LC 22/2000 foram consideradas constitucionais, já que elas descrevem situações que são alheias ao controle da Administração Pública, ou seja, hipóteses que estão fora do controle do Poder Público e que, se este não tomasse nenhuma atitude, poderia resultar em desaparelhamento transitório do corpo docente. Logo, para tais situações está demonstrada a emergencialidade.

Por outro lado, a situação prevista na alínea "f" é extremamente genérica, de forma que não cumpre o art. 37, IX, da CF/88.

A hipótese do parágrafo único do art. 3º também é inconstitucional porque implementar "projetos educacionais, com vista à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense" são objetivos corriqueiros (normais, ordinários) da política educacional desenvolvida

pela Administração Pública. Desse modo, esse tipo de ação não pode ser implementado por meio de contratos episódicos (temporários), já que não constitui contingência especial a ser atendida.

STF. Plenário. ADI 3721/CE, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/6/2016 (Info 829).

EXPLICAÇÃO DO JULGADO

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

O Estado do Ceará, por meio de sua Constituição Estadual (art. 154, XIV), exigiu lei complementar para estabelecer os casos de contratação temporária de servidores públicos:

Constituição do Estado do Ceará

Art. 154. A administração pública direta, indireta e fundacional de quaisquer Poderes do Estado do Ceará

obedecerá aos princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e ao seguinte:

(...)

XIV – Lei Complementar estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária, de excepcional interesse público, fixando prazo de até doze meses, prorrogável, no máximo, por doze meses.

Com base nessa exigência, foram promulgadas três leis complementares (LC 163/2016, LC 169/2016 e LC 228/2020) autorizando contratações temporárias para o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Se tiver curiosidade, veja abaixo o inteiro teor das leis (não é indispensável):

Lei Complementar nº 163 do Estado do Ceará, de 5 de julho de 2016

Art. 1º Fica a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo autorizada a admitir, por tempo determinado, profissionais para atenderem à necessidade temporária e de excepcional interesse público, nas condições e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a execução das atividades técnicas especializadas necessárias à viabilização da implantação de um novo modelo de Gestão para os Centros Socioeducativos do Estado do Ceará, que promova resultados mais efetivos e

adequados à legislação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase.

Art. 3º O recrutamento de até 116 (cento e dezesseis) profissionais para a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, cujas categorias constam do anexo I, a serem admitidos nos termos desta Lei Complementar, proceder-se-á mediante processo seletivo simplificado, composto por prova objetiva de conhecimentos específicos e análise curricular, conforme normas e requisitos previstos em edital, sujeito à divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial do Estado. Parágrafo único. O quantitativo máximo dos profissionais a serem admitidos e a respectiva retribuição são os constantes do anexo I, parte integrante desta Lei Complementar.

Art. 4º As admissões serão realizadas pelo período de 12 (doze) meses, admitida a prorrogação por igual período.

Art. 5º As despesas decorrentes das admissões de que trata esta Lei Complementar correrão por conta das dotações orçamentárias da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Art. 6º É proibida a admissão, nos termos desta Lei Complementar, 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.

Parágrafo único. Sem prejuízo da nulidade do ato de admissão, a infração do disposto no caput importará responsabilidade administrativa da autoridade admitente e do admitido, inclusive, se for o caso, solidariedade quanto à devolução dos valores pagos.

Art. 7º O quantitativo máximo dos profissionais a serem admitidos de forma temporária para a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, assim como as funções, a retribuição e as atividades básicas, são os constantes do anexo I, parte integrante desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Além das atividades descritas para cada função, os profissionais elencados no anexo I terão atribuições relacionadas à elaboração e sistematização de novas rotinas e padrões de atendimento que orientem o funcionamento das Unidades, em suas respectivas áreas de atuação.

Art. 8º Aplica-se às categorias funcionais previstas no anexo I desta Lei Complementar, o índice da revisão geral, na mesma data fixada para os servidores públicos estaduais.

Parágrafo único. A carga horária de trabalho dos profissionais admitidos será de 40 (quarenta) horas semanais.

Art. 9º Aos profissionais admitidos de forma temporária aplica-se o disposto nesta Lei Complementar, ficando vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Art. 10. Os profissionais admitidos de forma temporária, nos termos da presente Lei Complementar, quando deslocarem-se a serviço, da localidade onde tem exercício para outro ponto do território estadual, nacional ou estrangeiro, farão jus à percepção de passagens, diárias e ajuda de custo, nos termos previstos no Decreto nº 26.478, de 21 de dezembro de 2001 e suas alterações posteriores.

Art. 11. O profissional admitido, nos termos desta Lei Complementar, não poderá:

I – receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo instrumento de vinculação;

II – ser nomeado ou designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na rescisão do vínculo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e administrativa da autoridade.

Art. 12. As infrações disciplinares atribuídas aos profissionais admitidos, nos termos desta Lei Complementar, serão apuradas mediante sindicância, a ser concluída no prazo de 30 (trinta) dias, assegurada a ampla defesa e contraditório, aplicando-se, exclusivamente para esta hipótese, as regras previstas no art. 209 da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974.

Art. 13. A admissão temporária extinguir-se-á:

I – pelo término do prazo;

II – por iniciativa do admitido;

III – pela extinção ou conclusão das atividades temporárias;

IV – pela inaptidão e/ou desídia do admitido no exercício de suas funções;

V – nos casos fortuitos ou de força maior, que impeçam o admitente de prosseguir com o mesmo.

Art. 14. No exercício fiscal de 2016, as despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar serão

provenientes de anulação de dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual de 2016 à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, conforme anexo II, para integrar a estrutura administrativa da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Parágrafo único. O Chefe do Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por Decreto, em até 25% (vinte e cinco por cento), o crédito especial de que trata este artigo.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Lei Complementar nº 169 do Estado do Ceará, de 27 de dezembro de 2016

Art. 1º Fica a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo autorizada a admitir, por tempo determinado, profissionais para exercer a função de Socioeducador, para atenderem à necessidade temporária e de excepcional interesse público, nas condições e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a execução das atividades técnicas especializadas necessárias à viabilização da implantação de um novo modelo de gestão para os Centros Socioeducativos do Estado do Ceará, que promova resultados mais efetivos e adequados à legislação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

Art. 3º O recrutamento de até 964 (novecentos e sessenta e quatro) profissionais para a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, para exercer a função de Socioeducador, a serem admitidos nos termos desta Lei Complementar, proceder-se-á mediante processo seletivo simplificado, composto por prova objetiva de conhecimentos específicos e análise curricular, conforme normas e requisitos previstos em edital, sujeito à divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial do Estado.

§ 1º A Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo poderá, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, estabelecer a necessidade de realização de curso de formação como uma das etapas do processo seletivo simplificado ou como condição para admissão.

§ 2º O quantitativo máximo dos profissionais a serem admitidos e a respectiva retribuição são os constantes do anexo I desta Lei Complementar.

§ 3º Os profissionais admitidos para exercer a função de Socioeducador poderão ser designados, por Portaria do Superintendente do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, para exercer a função de Coordenador de Segurança, fazendo jus a um adicional de função, observados os valores e quantitativos constantes do anexo II desta Lei Complementar.

§ 4º A carga horária de trabalho dos profissionais admitidos será de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, a ser cumprida em sistema de escalas de serviço, o qual será regulamentado por Portaria do Superintendente do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

§ 5º Os profissionais admitidos na forma desta Lei Complementar farão jus ao auxílio-alimentação de que trata a Lei nº 13.363, de 16 de setembro de 2003, e seus regulamentos.

§ 6º As vagas para ingresso na função de Socioeducador, destinadas a pessoas do sexo feminino, ficam limitadas em até 20% (vinte por cento) do total geral de vagas, haja vista a natureza especial da função, a serem distribuídas equitativamente no Edital de seleção pública.

Art. 4º As admissões serão realizadas pelo período de 12 (doze) meses, admitida a prorrogação por igual período.

Art. 5º As despesas decorrentes das admissões de que trata esta Lei Complementar correrão por conta das dotações orçamentárias da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Art. 6º É proibida a admissão, nos termos desta Lei Complementar, 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.

Parágrafo único. Sem prejuízo da nulidade do ato de admissão, a infração do disposto no caput importará

responsabilidade administrativa da autoridade admitente e do admitido, inclusive, se for o caso, solidariamente quanto à devolução dos valores pagos.

Art. 7º Aplica-se às categorias funcionais previstas no anexo I desta Lei Complementar, o índice da revisão geral, na mesma data fixada para os servidores públicos estaduais.

Art. 8º Os profissionais admitidos de forma temporária, na forma desta Lei Complementar, são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Art. 9º Os profissionais admitidos de forma temporária, nos termos da presente Lei Complementar, quando deslocarem-se a serviço, da localidade onde têm exercício para outro ponto do território estadual, nacional ou estrangeiro, farão jus à percepção de passagens, diárias e ajuda de custo, nos termos da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1979, e seus regulamentos.

Art. 10. O profissional admitido, nos termos desta Lei Complementar, não poderá:

I – receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo instrumento de vinculação;

II – ser nomeado ou designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na rescisão do vínculo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e administrativa da autoridade.

Art. 11. As infrações disciplinares atribuídas aos profissionais admitidos temporariamente, nos termos desta Lei Complementar, serão apuradas mediante sindicância, a ser concluída no prazo de 30 (trinta) dias, assegurada a ampla defesa e contraditório, aplicando-se, exclusivamente para esta hipótese, as regras previstas no art. 209 da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974.

Art. 12. A admissão temporária extinguir-se-á:

I – pelo término do prazo;

II – por iniciativa do admitido;

III – pela extinção ou conclusão das atividades temporárias;

IV – pela inaptidão e/ou desídia do admitido no exercício de suas funções;

V - nos casos fortuitos ou de força maior, que impeçam o admitente de prosseguir com o mesmo.

Art. 13. Fica autorizada a concessão de Adicional de Plantão Extra para os admitidos temporariamente na função de Socioeducador, que atuam nas unidades de atendimento ao adolescente, vinculadas à Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, que laborarem em regime de plantão, sempre que, por força da necessidade do serviço, devidamente justificada, o excesso de jornada não puder ser compensado com a concessão de folga compensatória.

§ 1º Cada plantão extra equivale a uma carga horária de trabalho de 12 (doze) horas, além da carga horária semanal de trabalho normal realizada pelo admitido.

§ 2º Para o fim de recebimento do adicional de que trata o caput deste artigo, somente poderão ser considerados serviços realizados em regime de Plantão Extra aqueles feitos além da carga horária normal de trabalho realizada pelo servidor, conforme escala estabelecida pela direção da unidade de atendimento socioeducativo.

§ 3º Fica limitado à realização de, no máximo, um plantão extra semanal por admitido.

§ 4º Os valores pagos por Adicional de Plantão Extra são os constantes do anexo IV desta Lei Complementar, que será corrigido na mesma data e no mesmo índice de revisão geral anual dos servidores públicos do Estado do Ceará.

Art. 14. Fica vedado o pagamento do Adicional de Plantão Extra:

I – a servidor inativo;

II – a servidor não ocupante do cargo de Socioeducador;

III – durante afastamentos, licenças, férias ou qualquer período em que não haja efetiva prestação de serviço.

Art. 15. O art. 3º da Lei Complementar nº 163, de 5 de julho de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 3º O recrutamento de até 116 (cento e dezesseis) profissionais para a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, cujas categorias constam do anexo I, a serem admitidos nos termos desta Lei Complementar, proceder-se-á mediante processo seletivo

simplificado, composto por prova objetiva de conhecimentos específicos e análise curricular, conforme normas e requisitos previstos em edital, sujeito à divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial do Estado.¹ (NR)

Parágrafo único. O anexo I da Lei Complementar nº 163, de 5 de junho de 2016 passa a vigorar na forma do anexo III desta Lei Complementar.

Art. 16. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Lei Complementar nº 228 do Estado do Ceará, de 17 de dezembro de 2020

Art. 1º Fica a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo autorizada a admitir pessoal, por tempo determinado, para o exercício das funções de Socioeducador, Assistente Social, Psicólogo e Pedagogo, observados a remuneração e os quantitativos a repor previstos no Anexo Único desta Lei.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, considera-se necessidade de excepcional interesse público o atendimento de demanda relativa à execução de atividades técnicas especializadas indispensáveis ao funcionamento dos Centros Socioeducativos do Estado do Ceará, em conformidade com o quantitativo mínimo de profissionais previsto pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase.

§ 2º A necessidade da contratação, na forma deste artigo, se faz temporária compreendendo o período necessário à realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos com funções correspondentes às previstas no caput concurso que já se encontra em fase de planejamento, porém teve sua tramitação interrompida em razão do estado de calamidade pública e emergência em saúde decorrente da pandemia da Covid-19.

§ 3º A seleção para a contratação dos profissionais de que trata esta Lei Complementar proceder-se-á mediante processo seletivo simplificado composto por análise psicológica, entrevista ou análise curricular, conforme normas e requisitos previstos em edital sujeito à divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial do Estado.

§ 4º As vagas preenchidas, com fundamento na Lei Complementar n.º 169, de 27 de dezembro de 2016, que vierem a surgir na vigência desta Lei, até a realização de concurso público para provimento efetivo, terão o quantitativo correspondente acrescido ao número de vagas a serem preenchidas nos termos do caput deste artigo.

§ 5º A extinção do contrato, por iniciativa do órgão ou da entidade contratante, decorrente de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização correspondente à metade do que lhe caberia referente ao restante do contrato.

§ 6º As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta Lei serão apuradas mediante sindicância, concluída no prazo de 60 (sessenta) dias, e assegurada a ampla defesa.

Art. 2º À contratação prevista nesta Lei aplicam-se, no que couber, as disposições da Lei Complementar n.º 169, de 27 de dezembro de 2016.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, em especial o § 3º do art. 13 da Lei Complementar nº 169, de 27 de dezembro de 2016.

ADI

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuizou ADI contra:

- o art. 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará; e
- as leis complementares (LC 163/2016, LC 169/2016 e LC 228/2020).

O Partido alegou que:

- a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso IX, exige apenas lei ordinária para regulamentar as contratações temporárias, não havendo justificativa para a exigência de lei complementar prevista na Constituição do Ceará;
- as Leis Complementares estaduais questionadas, derivadas dessa exigência, mantiveram contratações temporárias por quase uma década, o que violaria a temporariedade e a excepcionalidade previstas na Constituição Federal, além do princípio do concurso público (art. 37, incisos II e IX);
- a ampliação da reserva de lei complementar afronta os princípios da simetria, segurança jurídica e da harmonia entre os poderes.

O STF concordou com o pedido formulado? Os dispositivos impugnados são inconstitucionais?

SIM.

Da inconstitucionalidade do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará

O instituto das contratações temporárias possui previsão no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal:

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.

A lei mencionada pelo inciso IX é uma única lei “federal” (nacional)?

NÃO. Cada ente federativo deve editar a sua.

Uma federal, uma para cada Estado e Distrito Federal e uma para cada Município.

Não pode ser uma única lei federal válida para todas as entidades, pois a Constituição não prevê competência para criar lei geral ou específica sobre esse assunto que vincule todos os entes. Isso acontece porque a autonomia administrativa de cada ente federativo impede tal interferência.

A Constituição Estadual ou a lei orgânica pode exigir que essa lei que trata sobre contratação temporária seja uma lei complementar?

NÃO.

A utilização de lei complementar depende de previsão constitucional expressa.

Se a Constituição Federal não exigiu lei complementar para tratar daquela situação, a Constituição Estadual nem a lei orgânica podem exigir. Nesse sentido:

A Constituição Estadual não pode ampliar as hipóteses de reserva de lei complementar, ou seja, não pode criar outras hipóteses em que é exigida lei complementar, além daquelas que já são previstas na Constituição Federal.

Se a Constituição Estadual amplia o rol de matérias que deve ser tratada por meio de lei complementar, isso restringe indevidamente o “arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal”.

Caso concreto: STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da CE/SC que exigia a edição de lei complementar para dispor sobre: a) regime jurídico único dos servidores estaduais; b) organização da Polícia Militar; c) organização do sistema estadual de educação e d) plebiscito e referendo. Esses dispositivos foram declarados inconstitucionais porque a CF/88 não exige lei complementar para disciplinar tais assuntos.

STF. Plenário. ADI 5003/SC, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 5/12/2019 (Info 962).

Ao tratar do instituto da contratação temporária, o art. 37, IX, da Constituição Federal não determinou que sua regulamentação fosse realizada por meio de lei complementar.

A exigência de maioria qualificada (maioria absoluta) para a aprovação de determinadas matérias deriva da ponderação, realizada pelo constituinte federal, entre o princípio democrático e a necessidade de maior segurança e previsibilidade no trato de determinadas matérias dotadas de especial relevância, a cuja aprovação se impõe um óbice procedural destinado a tornar tais questões menos suscetíveis às oscilações da dinâmica parlamentar.

Portanto, exigir lei complementar em situações para as quais a Constituição Federal não a previu restringe o arranjo democrático-representativo por ela estabelecido, violando o princípio democrático e o princípio da simetria.

Assim, mesmo nos casos em que a Constituição tenha deixado de explicitar a necessidade de lei ordinária, não poderão os estados impor lei complementar.

Por essas razões foi reconhecida a inconstitucionalidade da expressão “complementar” do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará, por exigir lei complementar para o estabelecimento dos casos de contratação temporária, espécie legislativa não exigida pela Constituição de 1988 na hipótese.

Vimos acima que a Constituição do Ceará não poderia ter exigido lei complementar para tratar sobre contratação temporária. Isso significa, então, que as Leis Complementares nº 163/16, nº 169/16 e nº 228/20 são formalmente inconstitucionais pelo fato de serem leis complementares?

NÃO. Elas não são formalmente inconstitucionais. O tratamento por lei complementar de matéria que caberia a lei ordinária não configura vício formal, visto que foi atendido o requisito procedural de maioria simples.

As Leis Complementares nº 163/16, nº 169/16 e nº 228/20 foram votadas e aprovadas com o quórum de lei complementar de forma “desnecessária” considerando que bastaria o quórum de maioria simples das leis ordinárias. Isso não gera, contudo, nenhum “problema”, nenhuma inconstitucionalidade formal. Para o STF isso foi apenas uma providência desnecessária, mas que não tem o condão de gerar a inconstitucionalidade da legislação.

A única consequência é que se deverá tratar essas leis como sendo leis ordinárias, apesar de, formalmente, elas estarem com a roupagem e o nome de lei complementar. Isso teria consequência apenas no futuro, quando se pretendesse alterar as Leis Complementares nº 163/16, nº 169/16 e nº 228/20. Quando se pretendesse fazer isso, bastaria uma lei ordinária.

Conclui-se, portanto, que as Leis Complementares nº 163/16, nº 169/16 e nº 228/20 são materialmente ordinárias, por dispor de matéria para a qual não se exige lei complementar (art. 37, inciso IX, da CF/88). Resumindo esse ponto: se uma lei é aprovada desnecessariamente como lei complementar (desnecessariamente porque o assunto por ela tratado era de lei ordinária), essa lei não será, por esse motivo, formalmente inconstitucional. A única consequência neste caso é a seguinte: o STF irá declarar que, apesar da roupagem, essa lei tem natureza de lei ordinária e, portanto, ela poderá ser alterada por outra lei ordinária no futuro.

As Leis Complementares nº 163/16, nº 169/16 e nº 228/20 são materialmente inconstitucionais

As leis complementares em questão são materialmente inconstitucionais, por não atenderem os requisitos da contratação temporária previstos no art. 37, inciso IX, da CF/88, violando o princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF/88).

Por ser exceção à regra do concurso público, o inciso IX do art. 37 deve ser interpretado de forma restritiva. A lei que trata sobre contratação temporária é uma lei que restringe a aplicação da regra do concurso público.

A lei que estabelece exceções à regra do concurso público precisa ser específica e detalhada. Ela deve descrever exatamente qual situação de emergência justifica a contratação temporária, não podendo trazer apenas previsões genéricas.

Assim, a lei que trate sobre contratação temporária será inconstitucional quando:

- 1) trazer hipóteses amplas e genéricas de contratação temporária, sem especificar qual situação emergencial concreta justifica essa contratação;
- 2) permitir a contratação sem concurso público para exercer funções típicas de carreira e cargos permanentes do Estado;
- 3) autorizar a contratação temporária sem apresentar motivo de excepcional importância que a justifique.

O excepcional interesse público, que a Constituição Federal exige para permitir contratação temporária, significa que a administração pública só pode fazer esse tipo de contratação quando amparada por lei e quando existir uma situação extraordinária que afete os interesses da população.

Portanto, para que se considere válida a contratação temporária, exige-se que:

- i) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- ii) o prazo de contratação seja predeterminado;
- iii) a necessidade seja temporária;
- iv) o interesse público seja excepcional;
- v) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Ausentes esses requisitos, a norma será inconstitucional e/ou a contratação estará eivada de ilegalidade, o que autorizará a decretação de sua nulidade ou sua anulação.

Na espécie, as Leis Complementares cearenses nº 163/2016 e nº 169/2016, embora estabeleçam prazo predeterminado para a contratação, visando realização de um objetivo público de grande relevância, não tratam de situação excepcional, porquanto a busca pelo aprimoramento dos serviços para melhor servir à sociedade é inerente à Administração Pública.

O bom e efetivo funcionamento do sistema socioeducativo estadual, de modo a cumprir as diretrizes do SINASE, é o que se espera do estado, não obstante as dificuldades reconhecidamente existentes nessa área, de modo que caberia ao governo do estado estruturar, de forma regular, esse sistema. Diversamente, o sistema socioeducativo do Estado do Ceará foi erigido amparado em contratações temporárias, situação que perdura até os dias de hoje.

Ademais, os anexos dessas normas demonstram tratar-se de diversas funções da estrutura administrativa do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo que deveriam ter sido preenchidas por detentores de cargos públicos, tendo em vista a natureza ordinária e permanente das atividades.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 228/2020, editada no contexto da pandemia da Covid-19, apontou que a necessidade temporária da contratação compreenderia o período necessário à realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos. Entretanto, o certame somente foi lançado em abril de 2024, quase oito anos após a criação, pela Lei estadual nº 16.040/2016, da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

A perpetuação dessas contratações pretensamente de caráter temporário evidencia a inércia administrativa em regularizar a estrutura de pessoal daquela superintendência.

Em suma, os diplomas questionados protraem o exercício por profissionais temporários de tarefa ordinária, permanente e previsível do Estado, em violação do princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF/88).

Por tudo isso, foi declarada a inconstitucionalidade material das Leis Complementares nº 163/16, nº 169/16 e nº 228/20 do Estado do Ceará.

Em suma:

É inconstitucional — pois viola o princípio da simetria e o princípio democrático — norma de Constituição estadual que exige a edição de lei complementar para a regulamentação dos casos de

contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

São inconstitucionais — pois não observam o princípio do concurso público (art. 37, II, CF/88) nem os requisitos para a contratação temporária (art. 37, IX, CF/88) — as Leis Complementares cearenses nº 163/2016, nº 169/2016 e nº 228/2020, que autorizam, por tempo determinado e para atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público, a admissão de profissionais para a execução de atividades técnicas especializadas no âmbito do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. STF. Plenário. ADI 7.057/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos para:

- (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “complementar” do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará, com efeito *ex nunc*, para que a decisão, no ponto, produza efeitos a partir da publicação da ata deste julgamento; e
- (ii) declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares estaduais nº 163/2016; nº 169/2016; e nº 228/2020, garantindo-se a vigência das contratações temporárias celebradas com base nos citados diplomas, até que expirem os prazos de duração, após o que deverá o Estado do Ceará preencher os quadros de seu Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo com servidores aprovados em concurso público.

Treine o assunto estudado:

Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV - Prova: FGV - SES - Advogado - 2024

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 admitiu a figura da contratação temporária, em seu Art. 37, inciso IX. Com relação à interpretação do Supremo Tribunal Federal a esse dispositivo, analise os itens a seguir.

- I. Os casos excepcionais não precisam estar previstos em lei, justamente por serem excepcionais. (Incorreto)
- II. O prazo de contratação deve ser pré-determinado, já que o contrário seria a estabilização de uma situação em afronta à regra do concurso público. (Correto)
- III. A necessidade deve ser temporária e tal necessidade temporária que exurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público. (Correto)

SERVIDORES PÚBLICOS
Entendimentos do STF sobre licença-maternidade de servidoras públicas segundo a legislação estadual

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional a distinção feita quanto ao período de licença maternidade e paternidade, considerando a natureza do vínculo da criança com a entidade familiar (biológica ou adotiva) e a idade da criança adotada.

Os pais solo, biológicos ou adotantes dispõem do direito de usufruir do mesmo período de licença concedidos às gestantes ou adotantes.

O exercício do direito fundamental à licença maternidade, em caso de segunda adoção, não pode estar condicionado à discricionariedade da Administração Pública.

O termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade corresponde à alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último.

O deferimento do pedido deduzido para permissão de compartilhamento da licença parental resultaria na indevida atuação do STF como legislador positivo.

STF. Plenário. ADI 7.519/AC, ADI 7.526/MS, ADI 7.533/PI, ADI 7.538/DF, ADI 7.541/BA, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgados em 09/12/2024 (Info 1162).

NOÇÕES GERAIS SOBRE LICENÇA-MATERNIDADE

Licença-maternidade

A CF/88 garante às mulheres que tiverem filho uma licença remunerada para que possam durante um tempo se dedicar exclusivamente à criança. Isso é chamado de licença-maternidade (ou licença à gestante) e está previsto no art. 7º, XVIII, da CF/88:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

Esta licença-maternidade é assegurada também às servidoras públicas?

SIM. O art. 39, § 3º, da CF/88 afirma que a licença-maternidade é garantida também às servidoras públicas.

Qual é o prazo da licença-maternidade?

O prazo da licença-maternidade, em regra, é de 120 dias, nos termos do art. 7º, XVIII, da CF/88.

Vale ressaltar, no entanto, que, em 2008, o Governo, com o objetivo de ampliar o prazo da licença-maternidade, editou a Lei nº 11.770/2008 por meio de um programa chamado "Empresa Cidadã".

Este programa significa que a pessoa jurídica que possuir uma empregada que teve filho(a) poderá conceder a ela uma licença-maternidade não de 120, mas sim de 180 dias. Em outras palavras, a CF/88 fala que o prazo mínimo é de 120 dias, mas a empresa pode conceder 180 dias.

As empresas não são obrigadas a dar os 180 dias e a forma que o Governo idealizou de incentivar que elas forneçam esses 60 dias a mais foi por meio de incentivos fiscais.

O art. 5º da Lei nº 11.770/2008 previu que a pessoa jurídica que aderir ao programa "empresa cidadã" poderá deduzir do imposto de renda o total da remuneração integral da empregada pago nos dias de prorrogação de sua licença-maternidade. Em outras palavras, a empresa poderá descontar do imposto de renda o valor pago pelos 60 dias a mais concedidos.

O ponto negativo da Lei nº 11.770/2008 é que este incentivo foi muito tímido, já que a dedução do imposto de renda só vale para empregadores que sejam pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real (o que exclui a grande maioria das empresas do benefício, fazendo com que elas não tenham qualquer incentivo para conceder a licença prorrogada). Em virtude disso, a adesão ao programa é baixíssima.

No âmbito do serviço público, os órgãos e entidades concedem a licença-maternidade estendida, ou seja, de 180 dias para as servidoras públicas que têm filhos.

Portanto, em resumo:

- Em regra, o prazo padrão da licença-maternidade é de 120 dias.
- as empresas podem optar por estender esse prazo para 180 dias se aderirem ao programa "Empresa Cidadã".
- no âmbito do serviço público federal, é possível prorrogar a licença por mais 60 dias, totalizando 180 dias.

Se a mulher, em vez de dar à luz uma criança, resolver adotar um filho, ela também terá direito à licença-maternidade?

SIM. A mãe que adota ou que obtém a guarda judicial da criança para fins de adoção também possui direito à licença-maternidade. A licença-maternidade no caso de adoção é chamada de licença-adotante.

Qual é o prazo da licença-maternidade em caso de adoção? Em outras palavras, qual é o prazo da licença-adotante? É o mesmo que na hipótese de parto?

Na CLT: SIM.

O tema, para os trabalhadores em geral, está previsto no art. 392-A da CLT. Segundo este dispositivo, a empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança terá direito a licença-maternidade no mesmo prazo da empregada que der à luz um filho. Em outras palavras, para a CLT não há qualquer distinção.

Na Lei nº 8.112/90: NÃO.

A Lei dos Servidores Públicos da União, por outro lado, faz diferença entre os dois casos e traz uma regra pior para a mãe que adota uma criança.

De acordo com o art. 210 da Lei nº 8.112/90, a servidora pública que adotar ou obtiver guarda judicial de criança terá licença conforme os seguintes prazos:

- 90 dias, no caso de adoção ou guarda judicial de criança com até 1 ano de idade;
- 30 dias, no caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de 1 ano de idade.

Essa previsão do art. 210 da Lei nº 8.112/90 é constitucional? A lei pode fixar um prazo para a licença-adotante inferior ao da licença-gestante?

NÃO.

Os prazos da licença-adotante não podem ser inferiores ao prazo da licença-gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada.

STF. Plenário. RE 778889/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 10/3/2016 (Repercussão Geral - Tema 782) (Info 817).

Além da Lei nº 8.112/90, outras leis que prevejam prazos diferenciados também serão consideradas inconstitucionais

Vale ressaltar que no recurso extraordinário acima explicado (RE 778889/PE), o STF estava analisando a Lei nº 8.112/90. No entanto, o Supremo fixou a tese de forma genérica. Isso significa que outras leis federais, leis estaduais, distritais ou municipais que prevejam tratamento diferenciado entre licença-maternidade e licença-adotante também são inconstitucionais. Ex: o art. 3º da Lei nº 13.109/2015, que trata sobre a licença-adotante no âmbito das Forças Armadas, e que repete o art. 210 da Lei nº 8.112/90, também é inconstitucional.

EXPLICAÇÃO DO JULGADO***O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:***

A PGR ingressou com cinco ações diretas de inconstitucionalidade questionando a previsão da licença-maternidade dos seguintes Estados: Acre, Mato Grosso do Sul, Piauí e Bahia, além do Distrito Federal. Vejamos o que decidiu o STF.

Fixação do período de 180 dias de afastamento remunerado para a licença maternidade e adotante e dos prazos diferenciados em função da natureza do vínculo, biológico ou adotante, e à idade da criança adotada

Em determinados estados brasileiros, como o Acre, a legislação estabelece períodos diferentes de licença maternidade: um prazo mais extenso para mães biológicas e um período reduzido para mães que adotam. Essa previsão é inconstitucional.

O legislador não pode fixar prazos diferenciados para a licença maternidade de gestantes e adotantes, assim como em relação à idade das crianças adotadas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

A distinção do período de licença adotante concedida a servidoras civis e policiais militares, considerando a natureza do vínculo da criança com a entidade familiar (biológica ou adotiva) e a idade da criança adotada, contraria o entendimento firmado pelo STF no Tema 782 da repercussão geral, acima explicado. Em razão disso, o STF declarou:

- parcialmente inconstitucional o art. 117 da Lei Complementar nº 39/1993, do Estado do Acre;
- inconstitucional o parágrafo único do art. 121 da Lei Complementar estadual nº 39/1993, do Acre, que previa prazos diferenciados de licença-paternidade em caso de filho biológico ou filho decorrente de adoção.

Vale ressaltar também que o STF declarou a inconstitucionalidade de previsão legal existente no Mato Grosso do Sul segundo a qual somente seria concedida licença se a adoção fosse de criança. Assim, se a adoção fosse de adolescente, não seria permitida a licença.

Inconstitucionalidade das restrições à licença-maternidade em casos de segunda adoção

O art. 120 da Lei Complementar 39/1993, do Estado do Acre, previa duas restrições problemáticas:

- a servidora só poderia pedir nova licença-maternidade para adotar outra criança depois de comprovar que a primeira adoção foi efetivada;
- se a primeira adoção não se concretizasse, mesmo que por motivos relevantes, a concessão de uma nova licença ficaria a critério da administração pública (ou seja, seria uma decisão discricionária).

A redação do dispositivo era a seguinte:

Art. 120. Concedida a licença com base em termo de guarda do menor, o servidor somente poderá pleitear nova licença referente a outra criança, após comprovar que a adoção se efetivou.
Parágrafo único. Quando a adoção não se efetivar por motivo relevante, devidamente comprovado, a concessão de outra licença ficará a critério da administração.

O STF declarou esse dispositivo inconstitucional porque:

- a licença-maternidade é um direito fundamental, não podendo ficar sujeita à discricionariedade administrativa;
- a Constituição protege a família e determina prioridade absoluta à proteção de crianças e adolescentes. Crianças e adolescentes estão em situação especial de vulnerabilidade e precisam dessa proteção.

Em outras palavras, não se pode condicionar o direito à licença-maternidade em uma segunda adoção ao sucesso da primeira tentativa, nem deixar isso à decisão arbitrária da administração pública. Fazer isso violaria tanto o direito fundamental da servidora quanto o princípio constitucional de proteção à família e à criança.

O objetivo da licença-maternidade, seja em casos biológicos ou adotivos, é garantir a adaptação e o vínculo entre mãe e filho, promovendo a dignidade de todos os envolvidos. Portanto, criar obstáculos administrativos para seu exercício vai contra os princípios constitucionais.

Inconstitucionalidade da limitação de prazo da licença-maternidade em casos de prematuridade

O § 2º do art. 112 da Lei Complementar estadual nº 39/1993, do Estado do Acre, limitava o período de licença maternidade, no caso de nascimento prematuro, a 240 dias:

Art. 112. (...)
§ 2º Ocorrido o nascimento prematuro, a licença à gestante será estendida pela quantidade de dias que o recém-nascido passar internado, não podendo a licença exceder a duzentos e quarenta dias (Redação dada pela Lei Complementar nº 342, de 14/12/2017).

Esse trecho (“não podendo a licença exceder a duzentos e quarenta dias”) foi declarado inconstitucional. A licença-maternidade deve começar a contar a partir da alta hospitalar (seja do bebê ou da mãe, o que acontecer por último).

Não se pode estabelecer um limite máximo de dias, pois não há como prever quanto tempo durará a internação.

A proteção à maternidade e à infância é garantia constitucional. A criança tem direito à convivência familiar. O período de internação não deve ser computado na licença, pois neste momento mãe e bebê estão privados da convivência familiar normal.

Como consequência prática:

- o tempo de internação não conta como licença-maternidade;
- a licença só começa a contar após a alta hospitalar;
- Não pode haver um limite máximo predeterminado de dias.

É inconstitucional a diferenciação do período de licença maternidade concedida a servidoras civis e policiais militares, considerando a natureza do vínculo da criança com a entidade familiar (biológica ou adotiva) e a idade da criança adotada.

STF. Plenário. ADI 7.519/AC, ADI 7.526/MS, ADI 7.533/PI, ADI 7.538/DF, ADI 7.541/BA, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgados em 09/12/2024 (Info 1162).

Extensão da licença-maternidade para pais solo (aplicação do Tema 1.182 do STF)

O STF, no Tema 1.182, decidiu que o servidor público que seja pai solo – de família em que não há a presença materna – faz jus à licença maternidade e ao salário maternidade pelo prazo de 180 dias, da mesma forma em que garantidos à mulher pela legislação de regência. Veja a tese fixada:

À luz do art. 227 da Constituição Federal, que confere proteção integral da criança com absoluta prioridade e do princípio da paternidade responsável, a licença maternidade, prevista no art. 7º, XVIII, da CF/88 e regulamentada pelo art. 207 da Lei nº 8.112/90, estende-se ao pai genitor monoparental.

STF. Plenário. RE 1348854/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 12/5/2022 (Repercussão Geral – Tema 1182) (Info 1054).

O STF decidiu que os prazos de licença maternidade previstos na legislação estadual devem ser estendidos aos servidores civis ou militares que exercerão a paternidade solo (biológicos ou adotantes).

Os pais solo, biológicos ou adotantes, dispõem do direito de usufruir do mesmo período de licença concedidos às gestantes ou adotantes.

STF. Plenário. ADI 7.519/AC, ADI 7.526/MS, ADI 7.533/PI, ADI 7.538/DF, ADI 7.541/BA, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgados em 09/12/2024 (Info 1162).

Impossibilidade de implementação da licença parental compartilhada por meio de decisão judicial

Nas ações, a PGR pediu que o STF implementasse, mesmo sem previsão legal expressa, a licença parental compartilhada.

O compartilhamento da licença parental propõe que o tempo de licença relacionado à parentalidade (maternidade ou paternidade) possa ser dividido ou compartilhado entre o casal, a critério da mulher.

O período total da licença seria visto como um direito da família, e não exclusivo de um dos pais (geralmente da mãe, no caso da licença-maternidade).

A mãe teria a liberdade de optar por compartilhar parte desse período com o pai ou companheiro(a), conforme as necessidades da família.

A decisão sobre o compartilhamento ficaria exclusivamente nas mãos da mulher, garantindo que ela tenha controle sobre como deseja gerenciar o tempo de licença.

O compartilhamento seria permitido independentemente do vínculo laboral do cônjuge ou companheiro(a). Ou seja, essa possibilidade se aplicaria tanto a quem é empregado no setor privado quanto a servidores públicos (civis ou militares), ou membros de órgãos de poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário).

Exemplo: se o período total de licença-maternidade for de 180 dias, a mãe pode optar por usufruir integralmente desse tempo ou ceder, por exemplo, 60 dias ao pai ou companheiro(a). Assim, o pai ou companheiro(a) passaria a ter uma licença parental de 60 dias, sem prejuízo dos direitos da mãe.

O STF rejeitou esse requerimento.

O pedido para permitir que os períodos de licença parental sejam usufruídos de forma compartilhada pelo casal não pode ser implementado no regime jurídico dos servidores públicos estaduais por meio do controle abstrato de constitucionalidade. Isso porque tal decisão configuraria atuação do STF como legislador positivo, o que contraria o princípio da separação dos poderes.

A Advocacia-Geral da União destacou que questões administrativas, previdenciárias e orçamentárias decorrentes do compartilhamento da licença parental devem ser discutidas no âmbito legislativo e regulamentadas pelo Executivo estadual.

A própria PGR, ao oferecer parecer nas ADIs, concordou que a interpretação atual da Constituição não permite o compartilhamento dos 120 dias de licença-maternidade assegurados pela norma constitucional. Vale lembrar que existem propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema, como a PEC 229/2019 e o Projeto de Lei 139/2022, que tratam do compartilhamento da licença parental.

O deferimento do pedido deduzido para permissão de compartilhamento da licença parental resultaria na indevida atuação deste Supremo Tribunal Federal como legislador positivo.

STF. Plenário. ADI 7.519/AC, ADI 7.526/MS, ADI 7.533/PI, ADI 7.538/DF, ADI 7.541/BA, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Resumindo as principais conclusões:

1) É inconstitucional estabelecer períodos diferentes de licença maternidade entre:

- mães biológicas e mães adotantes;
- diferentes idades de crianças adotadas;
- servidoras civis e policiais militares.

2) É inconstitucional negar licença maternidade para adoção de adolescentes, limitando apenas para crianças.

3) Sobre segunda adoção, é inconstitucional:

- condicionar nova licença à efetivação da primeira adoção;
- deixar a concessão de nova licença à discricionariedade administrativa.

4) Sobre nascimentos prematuros:

- é inconstitucional estabelecer limite máximo de dias para a licença;
- a contagem da licença deve iniciar após a alta hospitalar;
- o período de internação não deve ser computado como licença.

5) Quanto aos pais solo:

- têm direito à licença maternidade pelo mesmo prazo de 180 dias;
- o direito se aplica tanto para pais biológicos quanto adotantes;
- vale para servidores civis e militares.

6) Sobre licença parental compartilhada:

- não pode ser implementada por decisão judicial;
- sua implementação via STF configuraria atuação como legislador positivo;
- viola o princípio da separação dos poderes.
- necessita de regulamentação específica via processo legislativo.

Treine o assunto estudado:

Banca: Fundação Carlos Chagas - FCC - Prova: FCC - PGE GO - Procurador do Estado Substituto - 2024

Maria é ocupante de cargo em comissão na Administração Direta do Estado de Goiás e decide, com a sua companheira, Juliana, servidora titular de cargo efetivo na mesma Administração, adotar uma criança. Após longa espera, ambas obtêm a guarda judicial para fins de adoção de Roberta, uma menina com 13 anos de idade.

Nos termos da legislação aplicável e levando em conta a jurisprudência dominante sobre o tema:

Maria e Juliana farão jus à licença-maternidade, mas não com a mesma extensão temporal. (Correto)

SERVIDORES PÚBLICOS

São constitucionais normas estaduais e distritais que fixam prazo igual ou superior a 5 dias para a licença-paternidade de seus servidores, não sendo a eles aplicável, de forma automática, a prorrogação prevista na legislação federal

ODS 3

O art. 7º, XIX, da CF/88 assegura aos trabalhadores o direito à licença-paternidade, nos termos fixados em lei. A lei que regulamenta esse inciso ainda não foi editada. Enquanto isso, o prazo da licença paternidade é de 5 dias, conforme prevê o art. 10, § 1º do ADCT.

Esse prazo pode ser prorrogado por mais 15 dias pela Lei nº 13.257/2016, totalizando 20 dias, desde que a empresa participe do programa "Empresa Cidadã". No setor público federal, o Decreto nº 8.737/2016 assegura 20 dias de licença aos servidores federais.

Em alguns Estados, lei estaduais ampliam o prazo. Foi o caso da legislação do Acre que fixou em 15 dias e do Distrito Federal que estipulou o prazo de 7 dias.

O STF decidiu que normas estaduais e distritais que ampliam o prazo da licença-paternidade não violam a Constituição.

Cada ente federativo pode legislar sobre seus servidores, respeitando o mínimo de 5 dias previsto no ADCT, mas a prorrogação de 15 dias estabelecida pela legislação federal não se aplica automaticamente a servidores estaduais e distritais.

Assim, normas estaduais ampliando o prazo da licença-paternidade são constitucionais, alinhando-se com o objetivo de proteção à família previsto na Constituição.

Alguns Estados ainda preveem o prazo de 5 dias de licença-paternidade. Essa previsão ainda é constitucional? SIM. Foi o caso dos Estado do Mato Grosso do Sul e da Bahia. Essas leis foram declaradas constitucionais.

O STF, no julgamento da ADO 20, fixou o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional editar lei regulamentando o prazo da licença-paternidade. Logo, enquanto não esgotado esse prazo, não há inconstitucionalidade na previsão fixada em lei estadual de que o prazo da licença-paternidade é de 5 dias. Isso porque esse prazo está de acordo com o § 1º do art. 10 do ADCT.

STF. Plenário. ADI 7.519/AC, ADI 7.526/MS, ADI 7.533/PI, ADI 7.538/DF, ADI 7.541/BA, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgados em 09/12/2024 (Info 1162).

Licença-paternidade

O art. 7º, XIX, da CF/88 assegura aos trabalhadores o direito à licença-paternidade, nos termos fixados em lei. Veja:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

A lei que regulamenta esse inciso ainda não foi editada. Enquanto isso, o prazo da licença paternidade é de 5 dias, conforme prevê o art. 10, § 1º do ADCT:

Art. 10 (...)

§ 1º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.

Lei nº 13.257/2016

A Lei nº 13.257/2016 previu a possibilidade de que esse prazo de 5 dias da licença-paternidade seja prorrogado por mais 15 dias, totalizando 20 dias de licença.

Iniciativa privada

Na iniciativa privada, esta prorrogação não é automática e, para que ocorra, a pessoa jurídica na qual o empregado trabalha deverá aderir a um programa chamado “Empresa Cidadã”, disciplinado pela Lei nº 11.770/2008.

Assim, o trabalhador da iniciativa privada continua tendo direito à licença-paternidade de 5 dias, salvo se a empresa onde ele trabalha aderiu ao programa “Empresa Cidadã”.

Serviço público federal

No âmbito do Poder Executivo federal, o Decreto nº 8.737/2016, editada pela Presidência da República, previu que os servidores públicos federais (regidos pela Lei nº 8.112/90) possuem direito à licença-paternidade de 20 dias.

O Congresso Nacional encontra-se em omissão constitucional por não ter ainda editado lei fixando o prazo da licença-paternidade; se a lei não for aprovada em 18 meses, o próprio Supremo irá definir o período dessa licença

A falta de lei regulamentadora da licença paternidade (art. 7º, XIX, CF/88) constitui omissão constitucional por parte do Congresso Nacional.

Tese fixada pelo STF:

1. Existe omissão constitucional relativamente à edição da lei regulamentadora da licença-paternidade, prevista no art. 7º, XIX, da Constituição.
2. Fica estabelecido o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional sanar a omissão apontada, contados da publicação da ata de julgamento.
3. Não sobrevindo a lei regulamentadora no prazo acima estabelecido, caberá a este Tribunal fixar o período da licença paternidade.

STF. Plenário. ADO 20/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 14/12/2023 (Info 1121).

Algumas leis estaduais também preveem prazo de licença-paternidade superior a 5 dias

O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Acre (Lei Complementar nº 39/1993) prevê que prazo de licença-paternidade é de 15 dias consecutivos, contados do nascimento da criança (art. 121 da Lei Complementar 39/1993, com redação dada Lei Complementar nº 261/2013).

Assim como o Acre, outros Estados também editaram leis semelhantes a essa.

ADI

A PGR ingressou com ADI contra essa previsão alegando que o prazo de licença-paternidade previsto na lei estadual não poderia ser diferente daquele que é estabelecido pela legislação federal, na qual se prevê a licença “de 5 dias (art. 10, § 1º, do ADCT) e a prorrogação de 15 dias concedida pela Lei federal 11.770/2008 (art. 1º, II)”. Em outras palavras, a PGR queria que o STF ampliasse a previsão da legislação estadual para 20 dias para ficar igual ao que vigora para os servidores públicos federais.

Esse argumento foi acolhido pelo STF? Não.

A duração da licença paternidade de quinze dias para o afastamento do servidor público pelo nascimento ou adoção de filhos nas normas estaduais não ofende ao que preceituado na Constituição da República referente à licença-paternidade.

No inciso XIX do art. 7º da Constituição se estabelece que a licença paternidade, direito dos trabalhadores urbanos e rurais, será fixada nos termos da lei.

Pelo § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT se dispõe que “até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias”.

O prazo fixado pela lei estadual é maior do que o prazo estabelecido pelo art. 10, § 1º, do ADCT.

Recentemente, o STF reconheceu que a falta de lei regulamentadora da licença-paternidade, prevista no inc. XIX do art. 7º da Constituição constitui omissão constitucional do Congresso Nacional (STF. Plenário. ADO 20/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 14/12/2023. Info 1121).

Desse modo, a lei estadual está em harmonia com essa decisão do STF porque trata do tema com o objetivo de ampliar o prazo da licença.

Vale ressaltar, no entanto, que a prorrogação de 15 dias concedida pela Lei nº 11.770/2008 e pelo Decreto nº 8.737/2016 não se aplica automaticamente aos servidores estaduais e distritais, uma vez que a Constituição Federal delega aos estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre seus servidores.

Assim, cabe a cada ente federativo definir o prazo da licença-paternidade em seus regimes próprios, respeitando o prazo mínimo de 5 dias previsto no ADCT.

Em suma:

São constitucionais normas estaduais e distritais que fixam prazo superior a 5 dias para a licença-paternidade de seus servidores, não sendo a eles aplicável, de forma automática, a prorrogação prevista na legislação federal.

STF. Plenário. ADI 7.519/AC, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Obs: no Distrito Federal, o art. 150 da Lei Complementar distrital nº 840/2011 fixou a licença-paternidade em 7 dias. Essa previsão também foi declarada constitucional pelas mesmas razões acima expostas (STF. Plenário. ADI 7.538/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 09/12/2024. Info 1162).

Alguns Estados ainda preveem o prazo de 5 dias de licença-paternidade. Essa previsão ainda é constitucional?

SIM.

Ex1: o art. 148 da Lei nº 1.102/1990, de Mato Grosso do Sul, alterado pela Lei nº 5.526/2020, estabelece que “será concedida licença paternidade de 5 (cinco) dias consecutivos, contados da data do nascimento ou da adoção ou da obtenção da guarda judicial, para fins de adoção de criança, mediante a apresentação do termo judicial de guarda ao adotante ou ao guardião”.

Ex2: o art. 155 da Lei nº 6.667/1994, da Bahia e o caput do art. 154 da Lei nº 7.990/2001, da Bahia, reproduzem o § 1º do art. 10 do ADCT da CF/88.

Esses dispositivos acima foram declarados constitucionais.

Conforme vimos acima, o STF, no julgamento da ADO 20, fixou o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional editar lei regulamentando o prazo da licença-paternidade.

Logo, enquanto não esgotado esse prazo, não há inconstitucionalidade na previsão fixada em lei estadual de que o prazo da licença-paternidade é de 5 dias. Isso porque esse prazo está de acordo com o § 1º do art. 10 do ADCT.

STF. Plenário. ADI 7.526/MS e ADI 7.538/DF, julgados em 09/12/2024 (Info 1162).

Treine o assunto estudado:

Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV - Prova: FGV - Assembleia Legislativa do Paraná - Procurador - 2024

Apesar da igualdade ser um direito fundamental, mulheres e homens possuem tratamentos distintos em relação aos seus direitos, como por exemplo, a diferença entre o período garantido de licença-maternidade e de licença-paternidade. Nesse contexto, deve-se ponderar a evolução dos papéis atualmente desempenhados por homens e mulheres na família e na sociedade. Dessa forma, impõe-se um esforço coletivo dos agentes políticos e públicos com o objetivo de promover a eficácia das normas constitucionais.

Diante do exposto e de acordo com o ordenamento jurídico vigente e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, assinale a afirmativa correta.

A ausência de regulamentação da norma constitucional referente à licença-paternidade provocou uma omissão inconstitucional, uma vez que efetivação do referido direito reflete a necessidade de proteção da família e da infância. (Correto)

SERVIÇOS PÚBLICOS

São constitucionais as normas que instituíram o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão e a ampliação do objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP)

São constitucionais os arts. 1º e 2º, I (expressão “o Porto Grande”), da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão, que:

(i) institui o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, composto de áreas adjacentes a determinados portos e de outras áreas integrantes do distrito industrial, sem indicar a demarcação específica das áreas abrangidas ou a situação dominial dos imóveis inseridos no complexo; e

(ii) autoriza a ampliação do objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) para que, no papel de indutora do desenvolvimento regional, possa administrar, operar, explorar e desenvolver diversas áreas, entre as quais as do próprio complexo e de bem público de titularidade da União (ou de autarquia federal), desde que cumpridos os requisitos legais necessários.

Essas normas e não afrontam o princípio federativo e o regime constitucional de repartição de bens entre os entes federativos (art. 20, IV, c/c o art. 26, II, CF/88).

São constitucionais os arts. 2º, II, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão, que, no âmbito do novo complexo portuário e sem afastar o contexto normativo vigente, autorizam ampla disposição patrimonial:

(i) de bens imóveis estaduais para a EMAP, no que interessam ao referido complexo; e
(ii) de bens imóveis e de equipamentos de apoio pela EMAP para quaisquer sujeitos, a título oneroso ou gratuito, possibilitando a celebração de instrumentos, públicos ou particulares, para a realização dos atos nela descritos.

Essas normas não ofendem a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF/88) nem a exigência de procedimento licitatório prévio para a alienação de bens públicos (arts. 37, XXI; e 173, § 1º, III, CF/88).

STF. Plenário. ADI 6.216/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Lei estadual nº 11.013/2019 instituiu o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região.

O Complexo é composto por áreas adjacentes ao Porto do Itaqui, portos organizados e outras áreas integrantes de distritos industriais.

A gestão dessas áreas foi atribuída à Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), que teve seu objeto social ampliado para administrar, operar, explorar e desenvolver o Complexo, além de promover medidas de coordenação e assistência técnica às empresas nele instaladas.

A Procuradoria-Geral da República ajuizou ADI contra:

- a Lei estadual nº 11.013/2019, que instituiu o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão:

Art. 1º Fica instituído o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão que será composto de áreas adjacentes ao Porto do Itaqui a portos organizados e de outras áreas integrantes de distrito industrial.

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a modificar o objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, empresa pública criada pela Lei 7.225, de 31 de agosto de 1998, para que este contemple, observada a legislação pertinente, os critérios econômicos de viabilização dos investimentos, e a estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado do Maranhão, e especificamente:

I - administrar, operar, explorar e desenvolver o Porto Organizado do Itaqui, em São Luís-MA, o cais de São José de Ribamar, em São José de Ribamar-MA, os Terminais de FerryBoat da Ponta da Espera, em São Luiz-MA, e do Cujupe, em Alcântara-MA, o Porto Grande, em São Luis-MA e o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão;

II - arrendar, alienar ou ceder imóveis e equipamentos de apoio, observada a legislação pertinente, no que seja necessário para as atividades do Complexo Industrial e Portuário do Maranhão;

III - promover medidas de coordenação e de assistência administrativa e técnica às empresas instituídas no Complexo Industrial e Portuários do Maranhão;

IV - promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades do Complexo Industrial e Portuário do Maranhão;

V - oferecer soluções seguras e eficientes de logística de transporte multimodal de cargas, atuando como indutor de novos negócios, diretamente ou por meio de parcerias, promovendo o desenvolvimento sustentável para o Estado do Maranhão;

VI - construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalações portuárias, bem como vias e acesso destinados ao apoio e suporte de transporte intermodal, localizadas no Estado do Maranhão, bem como a prestação de serviços correlatos;

VII - executar outras atividades afins.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para a EMAP a propriedade ou o domínio útil de bens imóveis do Estado que interessam ao Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, nos termos previstos no art. 1º desta Lei.

Art. 4º Fica a EMAP autorizada a transferir, a título oneroso ou gratuito, a propriedade, o domínio útil ou a posse, dar em garantia ou autorizar ou permitir o uso das áreas integrantes do complexo industrial e Portuário do Maranhão, a título oneroso ou gratuito.

Art. 5º Para a realização dos atos referidos no art. 4º desta Lei, poderão ser celebrados memorandos de intenções de alienação, contratos de promessa de compra e venda, contratos de compra e venda, autorizações, concessões ou permissões de uso ou transferência de domínio útil de bens imóveis, por instrumentos públicos ou particulares.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

- o art. 35 da Lei estadual nº 10.213/2015:

Art. 35 A Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, órgão de gestão instrumental e desenvolvimento institucional, tem por finalidade planejar, organizar e executar as políticas de governo relativas ao orçamento público; elaborar a programação orçamentária, o acompanhamento e o controle da execução orçamentária dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, a gestão do Tesouro, sua execução financeira e supervisão de dívida e encargos gerais; os serviços de contadoria; apoio a estudos e pesquisas socioeconômicas e geográficas de interesse para o planejamento governamental; a formulação, o desenvolvimento, a implementação, a coordenação e a gestão de políticas públicas, diretrizes e estratégias de captação de recursos e de parcerias estratégicas; a cooperação e a assistência técnica, bem como a manutenção dos sistemas corporativos informatizados de sua área de competência.

- e contra o Decreto Estadual nº 34.519/2018:

Art. 1º Fica atribuída à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN a gestão das contas bancárias pertencentes a todos os órgãos, fundos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta estadual. Parágrafo único. A atribuição concedida neste artigo será exercida sem prejuízo das competências concorrentes administrativo financeiras dos órgãos, fundos e entidades estaduais.

Art. 2º A SEPLAN adotará medidas necessárias junto à Instituição Financeira contratada, a fim de viabilizar o acesso às informações e realização de todas as operações ou movimentações financeiras necessárias ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Para os fins dispostos neste Decreto, a SEPLAN pode agir isoladamente, sem a necessidade de aquiescência ou autorização de qualquer outro órgão ou entidade da administração direta ou indireta estadual.

Art. 3º Fica a SEPLAN autorizada a expedir atos normativos complementares, necessários ao pleno acesso aos dados bancários pertencentes a todos os órgãos, fundos e entidades da Administração Pública direta e indireta estadual.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor da data de sua publicação.

Argumentos jurídicos invocados pela PRG na petição inicial:

- as normas violariam a competência da União para explorar portos (art. 21, XII, "f" da CF);
- haveria afronta ao regime constitucional de repartição de bens entre entes federativos (art. 20, IV c/c art. 26, II da CF);
- as leis estaduais permitiriam transferências patrimoniais sem licitação, violando o art. 37, XXI da CF;
- o Estado estaria legislando sobre bens federais sem competência para tanto;
- as normas permitiriam que o Estado administrasse diretamente recursos da atividade portuária.

Alegou que a Lei Estadual nº 11.013/19, ao instituir o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão sem estabelecer demarcação específica das áreas abrangidas ou da situação dominial dos imóveis inseridos no complexo, alcançaria bens de titularidade da União, sobre os quais o Estado não pode legislar.

Em relação ao art. 2º da Lei nº 11.013/19, apontou que o dispositivo alargou o objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) a quem compete, por delegação federal, a administração do Porto de Itaqui/MA, atribuindo-lhe a administração, operação, a exploração e o desenvolvimento do Porto Grande. Ocorre que o imóvel Porto Grande seria de titularidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), autarquia federal.

Sustentou, ainda, a constitucionalidade do art. 35 da Lei nº 10.213/15 e do Decreto nº 34.519/18 do Estado do Maranhão, por permitirem à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) a gestão da conta bancária da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) e, por conseguinte, a administração direta pelo Estado do Maranhão de recursos da atividade portuária decorrente da administração e exploração do Porto de Itaqui.

Os argumentos invocados pela PGR foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Conforme vimos acima, trata-se ação direta de constitucionalidade ajuizada contra conjunto normativo do Estado do Maranhão que, em suma, disciplina o Complexo Industrial e Portuário Maranhense e altera o regramento da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual.

A Lei Estadual nº 11.013/2019 instituiu o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão e enunciou que ele seria composto por áreas adjacentes ao Porto do Itaqui e “outras áreas integrantes de distrito industrial”.

Esse diploma legal também autorizou a ampliação do objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) para que contemplasse, observada a legislação pertinente, os critérios econômicos de viabilização dos investimentos e a estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado do Maranhão.

Nesse contexto, o art. 2º da lei impugnada elencou uma série de requisitos a serem observados na ampliação do objeto social da empresa pública sob controle do Estado do Maranhão.

O primeiro requisito a ser observado prescreve que a EMAP deve ter seu objeto social ampliado para administrar, operar, explorar e desenvolver diversas áreas, entre as quais se incluem as áreas de Porto Grande, em São Luís/MA, e o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, as quais importam para a presente ação.

Destaca-se que a EMAP já atuava como delegatária da União para explorar e administrar o Porto de Itaqui, nos termos do Convênio de Delegação nº 16/00, de 1º de fevereiro de 2001.

A respeito, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres, nos termos do art. 21, inciso XII, da CF/88:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

A delegação da União à empresa pública maranhense ocorreu com fundamento em expressa autorização legal, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 9.277/96.

Portanto, com a edição da Lei nº 11.013/2018, pretendeu-se que a EMAP atuasse na administração e na exploração de outras áreas, como a área de Porto Grande e do recém-instituído Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, sobre os quais recaem parte dos questionamentos suscitados na ação em análise. Não obstante, a Lei nº 11.013/2018 também dispôs como requisito a ser observado na ampliação do objeto social da EMAP que a estatal passasse a “arrendar, alienar ou ceder imóveis e equipamentos de apoio, observada a legislação pertinente, no que seja necessário para as atividades do Complexo Industrial e Portuário do Maranhão”.

Nessa linha, o art. 3º do diploma impugnado autorizou o Poder Executivo a transferir para a EMAP a propriedade ou o domínio útil de bens imóveis do Estado que interessam ao Complexo Industrial e Portuário do Maranhão.

Frente à ampliação do objeto social da EMAP, a lei questionada também autorizou essa empresa pública a transferir, a título oneroso ou gratuito, a propriedade, o domínio útil ou a posse, dar em garantia ou autorizar ou permitir o uso das áreas integrantes do Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, a título oneroso ou gratuito (art. 4º da Lei Estadual nº 11.013/2019).

Nesse contexto, em 2018, o Governador do Maranhão editou o Decreto nº 34.519/2018, que atribuiu à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) a gestão das contas bancárias pertencentes a todos os órgãos, fundos e entidades da administração pública direta e indireta estadual.

Ao assim dispor, previu o decreto que a SEPLAN podia agir isoladamente no que se refere à gestão das contas bancárias, sem a necessidade de aquiescência ou autorização de qualquer outro órgão ou entidade da administração direta ou indireta estadual.

Diante de todo o conjunto normativo narrado, a PGR apontou que a EMAP estaria transferindo ao Estado do Maranhão receitas portuárias decorrentes da administração e da exploração do Porto de Itaqui, porto federal cuja administração e exploração se encontra delegada à empresa maranhense.

Do art. 35 da Lei nº 10.213/2015 e do Decreto nº 34.519/2018

Segundo a Autora, o art. 35 da Lei nº 10.213/2015, com a redação conferida pela Lei nº 10.461/2016, e o Decreto nº 34.519/2018 deveriam ser declarados inconstitucionais para que se afastasse a possibilidade de a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), órgão da Administração Direta do Estado do Maranhão, administrar diretamente os recursos da atividade portuária constantes das contas bancárias da EMAP.

A PGR pretendeu, portanto, a declaração de inconstitucionalidade das normas que permitem à SEPLAN gerir as contas bancárias das entidades da administração direta e indireta do Estado do Maranhão, com o fundamento de que essas normas permitiriam a administração direta pelo Estado de receitas portuárias, advindas da administração e exploração do Porto de Itaqui, o que perpassa pela interpretação da cláusula terceira, parágrafo segundo, do Convênio de Delegação nº 16/00, que estabelece a obrigatoriedade de aplicação de receitas portuárias exclusivamente para o custeio da atividade delegada.

Portanto, a análise do questionamento formulado depende necessariamente da análise das cláusulas do Convênio de Delegação nº 016/00, o revela ausência de ofensa direta à Constituição Federal, de modo a impedir o conhecimento da ação direta em relação ao art. 35 da Lei nº 10.213/2015 e ao Decreto nº 34.519/2018.

Além disso, a simples leitura do Decreto nº 34.519/2018 e do art. 35 da Lei nº 10.213/2015, que dispõe sobre as competências da SEPLAN no âmbito estadual, não leva à conclusão de que a administração direta estadual poderá gerir recursos portuários, como supõe a PGR.

Pelo contrário, as normas atacadas apenas preveem que a SEPLAN tenha acesso às contas bancárias das entidades da administração direta e indireta do Estado.

O entendimento segundo o qual a SEPLAN pode alcançar as receitas advindas da administração e da exploração do Porto do Itaqui exige que se adentre na análise das cláusulas do Convênio de Delegação nº 016/2000, as quais dispõem expressamente sobre as receitas portuárias e as respectivas destinações.

Desse modo, é patente que a análise da suscitada inconstitucionalidade das normas atacadas depende do exame de dispositivos de índole infraconstitucional, do que decorre possível ofensa apenas reflexa ao Texto Constitucional, inviabilizando, no ponto, o conhecimento da ação direta.

Dos arts. 1º e 2º, inciso II, da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão

Segundo a Autora, a Lei Estadual nº 11.013/2019 instituiu o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão sem, no entanto, estabelecer uma demarcação específica das áreas abrangidas ou da situação dominial destas.

Nesse contexto, sustentou que o art. 2º confere à EMAP a administração, a operação, a exploração e o desenvolvimento do Porto Grande, imóvel da titularidade do IBAMA, razão pela qual afirma que a outorga de gestão de bem de autarquia federal por lei estadual afronta o princípio federativo, que fundamenta o regime constitucional de repartição de bens.

Assim, requereu que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 1º do diploma para excluir de seu alcance os bens de titularidade da União.

Com o mesmo fundamento, pediu, também, a declaração de inconstitucionalidade da expressão “o Porto Grande”, contida no inciso I do art. 2º da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão.

De fato, a lei estadual questionada institui o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, composto de áreas adjacentes ao Porto do Itaqui, a portos organizados e de outras áreas de integrantes do distrito

industrial. A norma não especificou quais são as áreas adjacentes nem indicou demarcação específica do referido complexo.

Não obstante, a lei autorizou a modificação do objeto social da EMAP, para que essa empresa pública, até então administradora e exploradora do Porto Organizado do Itaqui, do cais de São José de Ribamar, dos Terminais de Ferry-Boat da Ponta da Espera e do Cujupe, passasse a administrar, explorar e desenvolver também o Porto Grande e o próprio Complexo Industrial e Portuário do Maranhão.

Portanto, o que se tem claramente é a instituição de uma área de desenvolvimento econômico no Estado do Maranhão, sobre a qual a EMAP atuará como indutora de negócios, visto que se espera que a empresa estatal atue de forma convergente entre áreas originariamente do patrimônio do Estado e os interesses fundamentais do Porto de Itaqui e dos demais portos, atinentes à geração de mais cargas a serem movimentadas.

Desse modo, não há que se falar em ofensa ao princípio federativo, pois a instituição do complexo industrial e portuário local não pretendeu afetar diretamente bens públicos federais à administração de empresa pública estadual, à revelia da União ou de suas entidades da administração indireta. Os dispositivos impugnados apenas enunciam a instituição de uma área de desenvolvimento no estado, atribuindo à empresa pública a indução de novos negócios para o desenvolvimento regional.

Ademais, a previsão legislativa de área de desenvolvimento econômico estadual e a autorização para a ampliação do objeto social de empresa pública sob seu controle se inserem nas competências constitucionais do estado federado.

Apesar disso, a autorização legislativa estadual de ampliação do objeto social da empresa pública não basta para que a estatal possa, de imediato, administrar, explorar e desenvolver bem público cuja titularidade seja de outro ente da Federação. Para tanto, é imprescindível que o titular do imóvel atribua à empresa estadual a gestão do bem público ou lhe transfira a titularidade.

Dessa maneira, a autorização legislativa em debate, de ampliação do objeto social, delimita-se a permitir que a empresa pública, após cumpridos os demais requisitos legais necessários, administre, explore e desenvolva, no futuro, áreas que lhe sejam expressamente delegadas.

Tratando-se de imóvel de titularidade de autarquia federal, como é o caso do imóvel Porto Grande, faz-se necessário expressa autorização do Ibama para que a EMAP possa administrar e explorar o bem, nos mesmos termos do convênio firmado entre a União e a EMAP para lhe permitir a administração e a exploração do Porto de Itaqui.

Portanto, não basta a autorização legislativa para a ampliação de objeto social para que a empresa pública administre e explore bem público que seja de titularidade de outro ente. É condição *sine qua non* que o ente titular permita a gestão do imóvel por outro ente.

Em suma:

São constitucionais os arts. 1º e 2º, I (expressão “o Porto Grande”), da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão, que:

- (i) institui o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão, composto de áreas adjacentes a determinados portos e de outras áreas integrantes do distrito industrial, sem indicar a demarcação específica das áreas abrangidas ou a situação dominial dos imóveis inseridos no complexo; e
- (ii) autoriza a ampliação do objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) para que, no papel de indutora do desenvolvimento regional, possa administrar, operar, explorar e desenvolver diversas áreas, entre as quais as do próprio complexo e de bem público de titularidade da União (ou de autarquia federal), desde que cumpridos os requisitos legais necessários.

Essa norma afronta o princípio federativo e o regime constitucional de repartição de bens entre os entes federativos (art. 20, IV, c/c o art. 26, II, CF/88).

STF. Plenário. ADI 6.216/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Dos arts. 2º, inciso II, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.013/19 do Estado do Maranhão

Ao instituir nova região de desenvolvimento no Estado Maranhão, conferindo à EMAP papel importante na indução do desenvolvimento econômico, a lei combatida também autorizou que essa empresa pública passe a arrendar, alienar ou ceder imóveis e equipamentos de apoio, observada a legislação pertinente, no que seja necessário para as atividades do Complexo Industrial e Portuário do Maranhão (inciso II do art. 2º).

Além disso, a lei autorizou o Poder Executivo a transferir para a EMAP a propriedade ou o domínio útil de bens imóveis do Estado que interessam ao Complexo Industrial (art. 3º).

Por fim, em seu art. 5º, a lei atacada dispôs que, para a realização dos atos referidos no art. 4º da lei, a EMAP poderá celebrar “memorandos de intenções de alienação, contratos de promessa de compra e venda, contratos de compra e venda, autorizações, concessões ou permissões de uso ou transferência de domínio útil de bens imóveis, por instrumentos públicos ou particulares”.

Como se nota, os dispositivos citados autorizam ampla disposição patrimonial de bens móveis e imóveis no âmbito do novo complexo portuário. E o fazem sob duas perspectivas, quais sejam, do Estado para a EMAP (apenas bens imóveis) e dessa para quaisquer sujeitos (imóveis e equipamentos de apoio).

Na espécie, as disposições estão sob o influxo do contexto normativo constitucional e legal em vigor que versam sobre alienação de bens públicos e procedimento licitatório.

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o procedimento licitatório não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas um meio para a tutela dos princípios essenciais à administração pública insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Não é por outro motivo que a União, no exercício da competência constitucionalmente conferida pelo art. 22, inciso XXVII, da CF/88 para editar normas gerais sobre licitação e contratação em todas as modalidades, excepcionou expressamente do procedimento licitatório a alienação de bens imóveis da administração pública para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, seja gratuita ou onerosa, conforme disposto no art. 76, inciso I, alíneas “b” e “e”, da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;

(...)

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

Além disso, a alienação direta de bens imóveis do estado federado para a empresa pública sob seu controle se justifica em face do objetivo daquela unidade federativa de prover a estatal de condições para fomentar o desenvolvimento regional. Se a alienação fosse feita em condições de concorrência com outros interessados, fulminaria o propósito maior do incentivo da política pública.

As competências conferidas à aludida empresa pública para transacionar móveis e imóveis, no âmbito especificado, decorrem de sua personalidade jurídica de empresa privada e devem estar relacionadas com a concretização de seu objeto social.

A liberdade negocial das empresas estatais deve ser idêntica à das empresas privadas, excetuadas as limitações impostas pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação federal que rege a matéria (art. 173, § 1º, CF/88):

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

Nesse contexto, as normas impugnadas investem a referida empresa pública — que passou a atuar como fomentadora do desenvolvimento da região portuária — de poderes gerais de negociação de bens móveis e imóveis sem adentrar hipóteses específicas, devendo o negócio jurídico a ser celebrado observar a disciplina da legislação federal pertinente.

Portanto, uma vez autorizada a ampliação do objeto social da EMAP, que passou a atuar como fomentadora do desenvolvimento da região portuária do Maranhão, a disposição de seus bens móveis e imóveis para atingir a concretização de sua função social não necessita de permissão expressa na lei; antes, decorre de sua própria natureza de empresa pública com personalidade jurídica de empresa privada.

Desse modo, as autorizações legislativas impugnadas, ao atribuírem à EMAP poderes gerais para transacionar bens móveis e imóveis apenas explicitam poderes inerentes da pessoa jurídica de direito privado, ainda que sob controle estatal.

O controle estatal sobre a empresa, por sua vez, atrai a incidência do art. 173, § 1º, da CF/88, concretizado com a edição da Lei nº 13.303/2016 – estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O estatuto jurídico da empresa pública possui norma geral sobre a aquisição e a alienação de bens e ativos integrantes do patrimônio das estatais, bem como sobre a implementação de ônus real sobre tais bens.

Prevê o art. 28, *caput*, da Lei nº 13.303/16 que as empresas públicas devem observar o procedimento licitatório, dispensando-se a licitação nas hipóteses previstas nos arts. 28 e 30 da lei. Confira-se:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

A essa norma somam-se as normas da “Seção V - Das Normas Específicas para Alienação de Bens” do diploma legal, cujo inciso II do art. 49 prevê expressamente a licitação como requisito prévio. Vide:

Seção V Das Normas Específicas para Alienação de Bens

Art. 49. A alienação de bens por empresas públicas e por sociedades de economia mista será precedida de:

I - avaliação formal do bem contemplado, ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos XVI a XVIII do art. 29;

II - licitação, ressalvado o previsto no § 3º do art. 28.

Art. 50. Estendem-se à atribuição de ônus real a bens integrantes do acervo patrimonial de empresas públicas e de sociedades de economia mista as normas desta Lei aplicáveis à sua alienação, inclusive em relação às hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Como se nota, há todo um regramento geral e único para as empresas estatais no âmbito de todos os entes federativos, o qual se aplica inequivocamente à EMAP, notadamente no caso sob análise, cujas normas atacadas nem sequer excepcionaram a legislação vigente sobre o tema.

Cuida-se, ademais, de normas que investem a empresa pública de poderes gerais de negociação de bens móveis e imóveis, sem adentrar em hipóteses específicas, que não individualizam o objeto a ser negociado nem os sujeitos que porventura celebrem os negócios jurídicos com a EMAP.

Assim, a especificação de cada negócio jurídico a ser celebrado pela EMAP com fundamento nas normas hostilizadas por certo deve observar cada uma das hipóteses disciplinadas na Lei nº 13.303/16.

Portanto, as normas impugnadas não afastam o procedimento licitatório, razão pela qual não se vislumbra violação da Constituição Federal:

São constitucionais os arts. 2º, II, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão, que, no âmbito do novo complexo portuário e sem afastar o contexto normativo vigente, autorizam ampla disposição patrimonial:

- (i) de bens imóveis estaduais para a EMAP, no que interessam ao referido complexo; e
- (ii) de bens imóveis e de equipamentos de apoio pela EMAP para quaisquer sujeitos, a título oneroso ou gratuito, possibilitando a celebração de instrumentos, públicos ou particulares, para a realização dos atos nela descritos.

Essas normas e não ofendem a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF/88) nem a exigência de procedimento licitatório prévio para a alienação de bens públicos (arts. 37, XXI; e 173, § 1º, III, CF/88).

STF. Plenário. ADI 6.216/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/12/2024 (Info 1162).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, não conheceu da ação em relação ao art. 35 da Lei nº 10.213/2015 e ao Decreto nº 34.519/2018 maranhenses e, no mérito, julgou improcedente a ação e declarou a constitucionalidade dos arts. 1º, 2º, I (expressão “o Porto Grande”) e II, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.013/2019 do Estado do Maranhão.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional dispositivo de norma federal que limita o porte de armas a 50% dos servidores do Poder Judiciário ou do Ministério Público que exercem função de segurança. ()
- 2) São inconstitucionais dispositivos de normas federais que condicionam a proteção pessoal oferecida às autoridades judiciais e aos membros do Ministério Público à avaliação prévia da polícia judiciária e aos procedimentos por ela definidos. ()
- 3) É constitucional norma de Constituição estadual que exige a edição de lei complementar para a regulamentação dos casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Essa exigência viola o princípio da simetria e o princípio democrático. ()
- 4) É inconstitucional a distinção feita quanto ao período de licença maternidade e paternidade, considerando a natureza do vínculo da criança com a entidade familiar (biológica ou adotiva) e a idade da criança adotada. ()
- 5) Os pais solo, biológicos ou adotantes não dispõem do direito de usufruir do mesmo período de licença concedidos às gestantes ou adotantes. ()
- 6) O termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade corresponde à alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último. ()

- 7) São constitucionais normas estaduais e distritais que fixam prazo superior a 5 dias para a licença-paternidade de seus servidores, não sendo a eles aplicável, de forma automática, a prorrogação prevista na legislação federal. ()
- 8) São constitucionais as normas que instituíram o Complexo Industrial e Portuário do Maranhão e a ampliação do objeto social da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP). ()

Gabarito

1. C	2. C	3. E	4. C	5. E	6. C	7. C	8. C
------	------	------	------	------	------	------	------

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.