Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais
19
Fls. 19

PROCEDÊNCIA: Secretaria de Estado de Defesa Social
INTERESSADO : Secretário de Estado de Defesa Social
PARECER: 15.230
DATA: 9 de janeiro de 2013
EMENTA: CONTRATOS TEMPORÁRIOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA - SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O SISTEMA PRISIONAL – AUMENTO CRESCENTE DO NÚMERO DE PRESOS – DESEQUILÍBIRO EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE AGENTES PENITENCIÁRIOS – ECLOSÃO DE FUGAS E MOTINS – IMPACTO NA SENSAÇÃO DE SEGURANÇA DA POPULAÇÃO – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS ATÉ QUE SE CONCLUA CONCURSO PÚBLICO QUE SE ENCONTRA EM ANDAMENTO – VIABILIDADE JURÍDICA.

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE ASSISTENTES DE DEFESA SOCIAL/AUXILIAR ADMINISTRATIVO – VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À NATUREZA DAS ATRIBUIÇÕES QUE SERÃO EFETIVAMENTE REALIZADAS PELOS CONTRATATOS – INVIABILIDADE DE SE CONTRATAR TEMPORARIAMENTE ATIVIDADES MERAMENTE BUROCRÁTICAS – ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O SISTEMA SOCIEDUCATIVO – RECENTE LEI FEDERAL QUE CRIOU O SINASE - AUMENTO DA TAXA DE OCUPAÇÃO NAS UNIDADES - RISCO DE DANO AO INTERESSE PÚBLICO QUE JUSTIFICA CONTRATAÇÃO APENAS POR TEMPO SUFICIENTE À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO.

1. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio do Ofício Gab.nº 4100/2012, solicita a esta Advocacia Geral do Estado manifestação

jurídica acerca da viabilidade de se realizar contratos temporários para prestação de serviços de segurança pública, nos termos da Lei nº 18.185/2012 e respectivo regulamento, considerando as seguintes circunstâncias que tornaram urgentes as contratações, pelo menos até que se realize concurso público:

1ª) aumento significativo do número de presos, que gerou desequilíbrio em relação ao quantitativo de agentes penitenciários, com aumento de fugas e motins nos presídios do Estado e impacto na sensação de segurança da população;

2º ª) o aumento da taxa de ocupação das Unidades, superior à capacidade de vagas, que tem impossibilitado o cumprimento regular da Lei nº 12.594/2012, que, recentemente, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

No primeiro caso, pretende-se realizar as contratações temporárias de 390 Agentes de Segurança Penitenciário, com distribuição nos presídios dos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ipatinga, Ponte Nova, Carmo do Paranaíba, Unaí, Formiga, Teófilo Otoni, Patrocínio, Muriaé, Governador Valadares, Ribeirão das Neves, Uberaba, Juiz de Fora, Uberlândia, Araguari, Araxá, Baependi, Brumadinho, Caeté, Caratinga, Conceição do Alagoas, Conselheiro Pena, Coromandel, Coronel Fabriciano, Curvelo, Frutal, Guaranésia, Ibirité, Itajuba, Itaobim, Ituiutaba, Jaboticatubas, Janaúba, Joâo Molevade, João Pinheiro, Lagoa da Prata, Lagoa Santa, Lavras, Manhuaçu, Mantena, Mariana, Passos, Piumhi, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sagbará, Santa Luzia, Santa Rita do Sapucaí, São Joaquim das Bicas, São Sabastião do Paraíso, Varginha, Vespasiano, Araçuaí, Ribeirão das Neves, Uberlândia, São João Del Rei.

E, ainda, a contratação de 600 Assistentes de Defesa Social, para exercício nos seguintes municípios: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ipatinga, Juiz de Fora, Pará de Minas, Carmo do Paranaíba, Ponte Nova, Vespasiano, Barbacena, Unaí, Patrocínio, Ipaba, Muriaé, governador Valadares, Francisco Sá, Ribeirão das Neves, Uberaba, Uberlândia, São Joaquim das Bicas, Araguari, Abaeté, Abre Campo, Águas Formosas, Alfenas, Almenara, Montes Claros, Andradas, Araxá, Barbacena, Barão do Cocais, Boa Esperança, Baependi, Brumadinho, Curvelo, Campos Gerais, Caratinga, Cataguases, Conselheiro Lafaiete, Coromandel, Conselheiro Pena, Araçuai, Diamantina, Divinópolis, Ribeirão das Neves, Frutal, Guaranésia, Ibirité, Inhapim e Itambucuri.

No que tange às contratações de 156 Agentes de Segurança Socioeducativo, serão atendidos os municípios de Belo Horizonte, Ribeirão

das Neves, Juiz de Fora, Muriaé, Divinópolis, Governador Valadares, Patos de Minas, Montes Claros, Sete Lagoas, Pirapora e Teófilo Otoni.

Instrui o expediente o Parecer Jurídico de lavra da Assessoria Jurídica da SEDS (Parecer AJU/SEDS nº 520/2012), além do formulário de solicitação das contratações, que informa o quantitativo de contratos temporários que se faz necessário e a justificativa da demanda, acompanhado da proposta de contratação de lavra do Subsecretário de Inovação Logística da SEDS.

Importa ressaltar que em relação à necessidade de contratação de 390 Agentes de Segurança Penitenciário, a proposta de contratação temporária noticia que "*está em andamento concurso público prevendo o provimento de 3.410 (três mil e quatrocentos e dez) vagas para a carreira de Agente de Segurança Penitenciário, com previsão de publicação do resultado final do concurso em 2014. Tais vagas serão direcionadas para a substituição dos agentes contratados.*"

É o breve relatório.

Passemos a opinar.

2. PARECER

A Lei nº 18.185/2009, que trata das contratações temporárias no âmbito do Estado de Minas Gerais, assim dispõe, *in verbis*:

> "*Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da administração direta do Poder Executivo, suas autarquias e fundações poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, nas condições e nos prazos previstos nesta Lei.*
> *Parágrafo único. Para fins da contratação a que se refere o caput,* ***entende-se como de excepcional interesse público a situação transitória que demande urgência na realização ou na manutenção de serviço público essencial*** *ou aquela em que a transitoriedade e a excepcionalidade do evento não justifiquem a criação de quadro efetivo.*

Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
22

> *Art. 2º* ***Consideram-se hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins de contratação temporária nos termos desta Lei:***
>
> ...
>
> *V-* ***número de servidores efetivos insuficiente para a continuidade dos serviços públicos essenciais, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação, ficando a duração dos contratos limitada ao provimento dos cargos mediante concurso público subsequente; e***
>
> *2º* ***Para os fins do inciso V do caput deste artigo, consideram-se serviços públicos essenciais aqueles desenvolvidos nas áreas de saúde, educação, segurança pública, defesa social, vigilância e meio ambiente.***

Da leitura da legislação, evidencia-se que a contratação temporária de pessoal para suprir a insuficiência dos quadros de pessoal constitui exceção ao concurso público, admitida como solução EXCEPCIONAL, quando a Administração se depara com uma necessidade TRANSITÓRIA que demande URGÊNCIA na realização ou manutenção do SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL.

Em outras palavras, a contratação temporária fundamentada no inciso V do art.2º da Lei 18.185/2009 deve, necessariamente, justificar-se em uma situação transitória – até que se realize o concurso público – e de excepcional interesse público, qual seja, o de se evitar a solução de continuidade na prestação de um serviço público essencial.

Os serviços públicos essenciais são para a coletividade e para o ordenamento jurídico serviços indispensáveis à manutenção da vida e dos direitos, conceito que vivifica a impossibilidade de sua interrupção e justifica a preocupação do legislador em mantê-los.

Não é, pois, todo e qualquer serviço público que pode ser objeto de contratação temporária, mas apenas aqueles considerados ESSENCIAIS, daí porque o legislador se preocupou em bem defini-los, para que não remanescesse qualquer dúvida quanto à utilização da contratação temporária na hipótese em tela (inciso V do art.2º). Nos termos do §2º do art.2º da Lei 18.185/2009, "***consideram-se como serviços públicos essenciais, aqueles desenvolvidos nas áreas de*** *saúde, educação,* ***segurança pública, defesa social,*** *vigilância e meio ambiente*".

In casu, pretende-se contratar temporariamente serviço público desenvolvido na área de segurança pública e defesa social, o que, como visto, encontra-se expressamente autorizado em lei.

Passemos, pois, a analisar os demais requisitos que concorrem para legitimação da contratação temporária pelo Administrador Público, senão vejamos: 1) a contratação deve ser por prazo determinado; 2) deve atender necessidade temporária; 3) ser de interesse público; 4) o interesse público deve ser de caráter excepcional.

O primeiro requisito é o prazo. Não restam dúvidas de que as contratações só podem ser por tempo determinado, devendo o contrato ter consignado o prazo de sua vigência, respeitados os limites que a Lei 18.185/2009 estabeleceu, e, mais, deve ser fixado conforme estritamente necessário ao atendimento da necessidade temporária que o tenha ensejado. Exige-se, pois, que o prazo do contrato seja razoável, e não custa lembrar que não pode ser prorrogado indefinidamente, sob pena de burla ao concurso público.

In casu, o prazo dos contratos deve estar limitado ao tempo suficiente para realização e/ou conclusão dos concursos públicos, que, ressalte-se, devem ser imediatamente providenciados, conforme exigência do §2º do art.4º da Lei nº 18.185/2009, segundo o qual "*No caso do inciso V do caput do art.2º, serão adotadas, imediatamente após a contratação, as providências necessárias à realização do concurso público para provimento dos cargos.*" O Decreto nº 45.155/2009, por sua vez, fixa o prazo de 90 dias, contados da efetivação das contratações, para que a Administração contratante submeta à Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – CGPGF, a minuta do edital do concurso público.

O segundo requisito é que a necessidade seja temporária, quer dizer, passageira. Necessidade temporária é aquela que se verifica em um determinado momento, depois desaparece, uma vez que tem como fato gerador uma determinada circunstância, a qual encerrada desaparece a necessidade. Nos casos objeto da consulta, logo que concluído os concursos públicos, com provimento dos cargos, haverá substituição dos contratados, como bem ressaltado na Proposta de Contratação Temporária que instrui o expediente.

O Supremo Tribunal Federal, em análise da "necessidade temporária", assim se manifestou nas palavras da Ministra Carmén Lúcia Antunes Rocha, nos autos da ADI 3116, DJe nº 97, Publicado em 24/05/2011, *in verbis*:

"... Em estudo sobre a expressão 'necessidade temporária' empregado pelo art.37, inciso IX, da Constituição Federal, anotei:

'É temporário aquilo que tem duração prevista no tempo, o que não tende à duração ou à permanência no tempo. ***A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário.*** *A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a hipótese constitucionalmente manifestada pela expressão 'necessidade temporária'.* ***Quer-se, então dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las sem o concurso e mediante contratação é temporária.*** *Esse é o caso, por exemplo, de função de magistério ou de enfermeiro ou médico a prestar o serviço em posto de saúde, par ao que existe o cargo, mas que está vago. Até o advento do concurso público, umas como outras funções oferecidas como exemplo não podem deixar de ser desenvolvidas, pena do comprometimento social. Daí por que, conquanto a necessidade social seja permanente e a previsão administrativa seja de igual natureza, tem-se uma hipótese de 'necessidade temporária'.* ***A necessidade é temporária quanto à forma de indicação do servidor para desenvolver as atividades, não do seu desenvolvimento, que é permanente.***" *(ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Malheiros, 1999, p.241-242).*

Assim, poderia haver a contratação para atender a necessidades temporárias de uma atividade que pode ou não ser permanente e própria do órgão. O que deve ser temporária é a necessidade e não a atividade.

Nesse sentido as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo:

> *'Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos).* ***A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público de uma necessidade (neste sentido, 'necessidade temporária'), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.*** *" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004, p.260-261, grifos nossos)."*

Com efeito, tem-se que a atividade objeto da contratação temporária pode até ser permanente, como é o caso dos serviços atinentes à segurança pública, mas a necessidade das contratações deve ser passageira, quer dizer, até que se realize o concurso público.

De fato, aqui, há de se conjugar a análise da temporariedade da contratação à excepcionalidade do interesse público em jogo, eis que: não basta que a necessidade seja temporária, exige-se uma circunstância que tenha ensejado a necessidade de se aumentar o quadro de pessoal, sem que haja possibilidade de a Administração esperar as delongas de um concurso público, sob pena de comprometimento do serviço público essencial prestado pelo Estado. Daí que, em prol da manutenção de um serviço público essencial, a Administração realiza as contratações, pelo menos até que se ultime o concurso público, que, ressalte-se, deve necessariamente ser deflagrado.

Acerca da excepcionalidade do interesse público, a Ministra Carmén Lúcia Antunes Rocha esclarece em seu voto que:

> *"A respeito dos requisitos a serem observados para a contratação de pessoal em caráter temporário, Diógenes Gasparini destaca:*
>
> *'Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade; a que não é permanente; aquela que se sabe*

26

ter um fim próximo. Em suma, a que é passageira. (...) A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de excepcional interesse público. Este não há de ser relevantíssimo, mas tão só revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade, que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. Por certo, não precisa, nem a Constituição Federal exige, que haja a necessidade de um atendimento urgente para legitimar a contratação. ***Basta a transitoriedade da situação e o excepcional interesse público. Mas, ainda, não é tudo. Tem-se de demonstrar a impossibilidade do atendimento com os recursos humanos de que dispõe a Administração Pública ou conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Melo (****Regime Constitucional dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta. 2ªed., São Paulo, Revista dos tribunais, 1991, p.82), '**cumpre que tal contratação seja indispensável; vale dizer, induvidosamente não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes'.**"*

Quanto à excepcionalidade do interesse público exigida pelo art.37, inciso IX, da Constituição da República, deixei anotado que:

'a excepcionalidade do interesse pode corresponder á contratação ou ao objeto do interesse.

Pode-se ter a situação em que o interesse seja excepcional no sentido de fugir ao ordinário. São hipóteses nas quais se tem uma condição social a demandar uma prestação excepcional, inédita, normalmente imprevista. Por exemplo, é o que ocorre numa contingência epidêmica, na qual a necessidade de médicos em determinada região, especialistas na moléstia contra a qual se há de travar o combate, faz com que se contratem tantos deles para fazer face à circunstância.

Pode-se ter, contudo, situação em que o interesse seja regular, a situação comum, mas advém uma circunstância que impõe uma contratação temporária*. É o que se dá quando há vacância de cargo de magistério antes de novo concurso para prover o cargo vago ou quando se tem o afastamento temporário do titular do cargo em razão de doença ou licença para estudo, etc. O magistério tem de ser*

desempenhado, o aluno tem direito a ter aula, e o Estado tem o dever constitucional de assegurar a presença do professor em sala. ***Há, então, a excepcionalidade do interesse público determinante da contratação. Aqui a excepcionalidade não está na singularidade da atividade ou no seu contingenciamento, mas na imprevista, porém imprescindível, prestação, que impõe que o interesse tenha de ser atendido, ainda que em circunstância excepcional. A necessidade da contratação é temporária, e o interesse é excepcional para que ocorra o desempenho da função naquela especial condição****.' (ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo, Malheiros, 1999,'p.241/242)" (Grifos nossos)*

Neste contexto, não há impedimento para que o serviço de segurança pública, que constitui atividade permanente do Estado, seja objeto de contratação temporária, desde que, evidentemente, tal necessidade decorra de uma circunstância excepcional que a justifique.

No presente caso, conforme noticia o Subsecretário de Inovação e Logística da SEDS, em Proposta de Contratação Temporária, pretende-se realizar contratações temporárias para suprir a necessidade de pessoal no Sistema Prisional e no Sistema Socioeducativo.

No primeiro caso – Sistema Prisional – o Subsecretário justifica a necessidade da contratação de 390 Agentes de Segurança Penitenciária e 600 Assistentes de Defesa Social, para adequação do quadro de pessoal à expansão do sistema, senão vejamos:

"Desde 2003 quando foi criada a Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI, o crescimento vertiginoso da população prisional (de 23.298 para 51.364 presos) vem sendo acompanhado, a duras penas, pela melhoria das estruturas físicas das unidades e o aumento do quantitativo de materiais de segurança e veículos disponíveis aos agentes, além do aprimoramento das condições de ressocialização do preso, o que reduziu a incidência de eventos prisionais não desejáveis como fugas, motins e rebeliões.

Entretanto, no que se refere ao número de Agentes de Segurança Penitenciários (ASP), não há equilíbrio relativo em relação ao número de presos. *Em uma unidade Prisional devemos ter, em média, 10 presos por ASP, em escalas de plantão de 12h x 36 hs, o que nos remete a um média de 2,5*

28

presos por ASP no Sistema Prisional. Temos hoje, 14.085 ASP, trabalhando em unidades prisionais ou afastados, de um quadro aprovado total de 15.542. Contudo, o total de presos custodiados pela SUAPI em 42.818, o que indica a necessidade de 17.127 agentes atualmente.

No final de 2011 e início de 2012 a situação do Sistema Prisional em Minas Gerais se complicou, com a eclosão de fugas e motins em várias Unidades Prisionais, sendo a principal causa apurada a falta de Agentes de Segurança Penitenciário.

Além disso, tendo em vista a Resolução SEDS nº 1240, de 26 de janeiro de 2012, que discrimina a estrutura de vagas do quadro de pessoal de cada uma das unidades prisionais, observa-se atualmente o déficit de aproximadamente 653 vagas para a função de Assistente Executivo de Defesa Social/Auxiliar Administrativo. Déficit este, por vezes, provido com desvio de função de Agentes Penitenciários, o que torna o problema da falta de Agentes Penitenciários um desafio ainda mais difícil de ser superado.

Desta forma, é necessária a contratação em caráter de urgência de 390 Agentes de Segurança Penitenciários e 600 Assistentes Executivos de Defesa Social, para cobrir os grandes gargalos do Sistema Prisional, número este considerado mínimo para recomposição dos quadros das unidades prisionais, em especial aquelas situações na Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outras grandes cidades do Estado, onde se encontram grande parte dos presos e onde tais eventos causam maior impacto na sensação de segurança da população.

Por fim, cabe destacar que está em andamento concurso público prevendo o provimento de 3.410 (três mil e quatrocentos e dez) vagas para a carreira de Agente de Segurança Penitenciário com previsão de publicação do Resultado Final do Concurso para 2014. Tais vagas serão direcionadas para a substituição dos agentes contratados. "

Note-se, pois, que a necessidade temporária de adequação do quadro de pessoal se deve à expansão do sistema prisional, que acabou por gerar um desequilíbrio significativo entre o número de presos custodiados pela SUAPI e o quantitativo de Agentes de Segurança Penitenciário em

exercício, com consequente aumento da insegurança no Estado, de fácil constatação diante do crescimento de fugas, motins e rebeliões.

Se, de fato, houve um aumento considerável do número de presos custodiados pela SUAPI, sem o correspondente aumento do quantitativo de Agentes de Segurança Penitenciário, evidentemente que o Estado deixa de ter condições de prestar o serviço de segurança pública com eficiência, gerando, via de consequência, maior e crescente insegurança da população.

Ora, para que o Estado possa prestar o serviço de segurança pública de forma eficiente, o quantitativo de Agentes de Segurança Penitenciário não pode ficar defasado, sob pena de se criar ambiente propício a fugas, motins e rebeliões. E a consequência disso é o crescimento da insegurança dentro e fora das unidades prisionais, e o que é pior, o descumprimento, pelo Estado, de DEVER que lhe foi imposto pela Constituição.

Há de se ressaltar que o Estado não cruzou os braços diante de tal situação, que vem se complicando a cada dia, tanto é que deflagrou, conforme noticiado no expediente, o concurso público para provimento de 3410 cargos de Agentes de Segurança Penitenciário, com previsão de conclusão para 2014.

Com efeito, até que se homologue o concurso público em questão, o Estado não pode simplesmente manter o desequilíbrio entre o quantitativo de presos e Agentes Penitenciários, sob pena de se estabelecer verdadeiro caos no setor de segurança pública, com graves e conhecidos prejuízos à sociedade.

Tem-se, pois, como demonstrada a necessidade temporária das contratações, cuja duração estará limitada ao provimento dos cargos mediante concurso, cuja homologação está prevista para 2014, e, ainda, o EXCEPCIONAL interesse público em jogo, diante da crescente desproporcionalidade da relação número de presos/número de Agentes Penitenciários, com riscos evidentes de se ter o serviço de segurança pública comprometido.

Neste contexto, uma vez demonstrada a necessidade temporária e o excepcional interesse público, somados ao fato de que já está em andamento o concurso público para provimento dos cargos de forma regular, tem-se como juridicamente viável a opção pela contratação temporária dos 390 Agentes de Segurança Penitenciária, cujo prazo, não

custa lembrar, deverá ser o estritamente necessário à substituição por agentes concursados.

No que tange à pretensão de contratação de 600 Assistentes de Defesa Social, a Proposta de Contratação Temporária menciona o déficit de aproximadamente 653 vagas para a função de **Assistente Executivo de Defesa Social/Auxiliar Administrativo.** O quadro de distribuição de vagas que acompanha a Proposta de Contratação Temporária, por sua vez, revela a necessidade, por município, dos cargos de Assistente Executivo de Defesa Social/ **nível médio.**

Compulsando a Lei nº 15.301/2001, as atribuições do cargo de Assistente Executivo de Defesa Social são as seguintes: "*Exercer atividades de natureza técnico-organizacional relativas ao aporte metodológico para a continuidade, desenvolvimento, execução, controle, fiscalização e implementação das ações governamentais, observando a caracterização, complexidade e responsabilidade exigidas para o desempenho da função.*" Quanto ao nível de escolaridade, são admitidos os níveis intermediário e superior.

Note-se que as atribuições foram estabelecidas em lei de forma genérica, pelo que há de se verificar se o cargo em questão (Assistente Executivo de Defesa Social/**Auxiliar Administrativo)** comporta apenas atribuições burocráticas, caso em que as contratações temporárias são tidas como inviáveis, na linha de entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido, "*É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos.*" (ADI 3430/ES – DJe 200, publicado em 23/10/2009).

Passemos, pois, à análise da viabilidade das contratações temporárias pretendidas pela Administração no âmbito do Sistema Socioeducativo, para fins de se cumprir a legislação que instituiu o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

Conforme disposto na Lei Federal nº 12.594/2012, o SINASE constitui o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução das medidas destinadas a adolescentes que praticam ato infracional (parágrafo único do art.1º).

Nos termos da lei em comento, "*o Sinase será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais*

31

responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao que seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta lei."

Neste contexto, a Lei Federal nº 12.594/2012 exige que a *"composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência"(art.12),* sendo que *"o não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no art.97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).(§3º)"*

E, mais, *"o cumprimento das medidas socioeducativas, em regime de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, dependerá de Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente"(art.52),* que *"será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável."(art.53)*

A partir daí, o Subsecretário de Inovação e Logística da SEDS justifica a necessidade de contratação para o SISTEMA SOCIOEDUCATIVO nos seguintes termos:

> *"Segundo as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e da recente legislação que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o atendimento técnico multidisciplinar é um dos requisitos indispensáveis à execução da medida socioeducativa.*
>
> *Ainda segundo a Lei nº 12.594/2012, em seus artigos 52 e 53, a avaliação judicial do comprimento da medida por parte do adolescente será com base em seu 'Plano Individual de Atendimento' (PIA), que é o instrumento de previsão, registro e gestão de todas as atividades inerentes e imprescindíveis ao cumprimento da medida e que este será elaborado pela equipe técnica da Unidade.*
>
> *Desta maneira, verifica-se que a manutenção da equipe técnica é fundamental para o sistema de justiça juvenil, e uma obrigação estatal delimitada por lei. A falta de equipe mínima*

32

fere direitos elementares do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

Com o objetivo de cumprir a lei, a SEDS aprovou junto à SEPLAG um quadro de profissionais que permite ao sistema atender ao preceituado no SINASE e ainda subsidiar as audiências judiciais, considerando o número de vagas criadas no sistema socioeducativo no Estado. Contudo, atualmente a taxa de ocupação das Unidades é superior à capacidade de vagas, bem como o fato de existir um déficit de profissionais nas Unidades.

Após avaliação da equipe especializada da SUASE, restou claro que a atual situação compromete o cumprimento da Lei 12.594/2012 e das obrigações impostas às Entidades de Atendimento por parte do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Reflexo disso são os inúmeros questionamentos realizados pelo Ministério Público que, no exercício da fiscalização da execução das medidas socioeducativas, reiteradamente exige da SEDS a provisão de equipe técnica suficiente para a adequação do atendimento às normativas legais.

Diante da dificuldade na reposição do quantitativo total, a SEDS avalia ser necessária a contratação de ***156 Agentes de Segurança Socioeducativos,*** *profissionais estes que irão garantir o funcionamento mínimo das obrigações estatais."*

De início, as atribuições dos cargos de Agente de Segurança Socioeducativo estão arroladas no art.4º da Lei 15.302/2004, *in verbis*:

"Art. 4º – São atribuições gerais do Agente de Segurança Socioeducativo:

I – exercer atividades de vigilância e escolta nos espaços intramuros e extramuros nos estabelecimentos da Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas, zelando pela integridade física, mental e emocional dos adolescentes em regime de internação e semiliberdade;

II – garantir a integridade do patrimônio e a segurança dos servidores em exercício nas unidades de atendimento;

III – assegurar o cumprimento das medidas socioeducativas;

IV – atuar como orientador no processo de reinserção social do adolescente em conflito com a lei.

§ 1º – As atribuições específicas do cargo da carreira de que trata esta lei serão definidas em regulamento.

§ 2º – As atribuições do cargo da carreira de que trata esta lei têm natureza de atividade exclusiva de Estado."

Vê-se, pois, que os Agentes de Segurança Socioeducativo, de fato, exercem típica função pública de segurança. Não se tratam de atribuições meramente burocráticas, o que, conforme já assentado, poderia inviabilizar a contratação temporária, na linha do entendimento do STF.

Pois bem. Note-se que tão logo editada a Lei Federal nº 12.594/2012, com adesão do Estado de Minas Gerais, esse tomou providências para que se cumprisse o SINASE, mediante a instituição de um quadro de profissionais, que, à época, seria suficiente para cumprimento do programa.

Ocorre que, no decorrer do corrente ano, a taxa de ocupação das Unidades aumentou, tornando insuficiente o quadro de profissionais inicialmente instituído, com consequente comprometimento do cumprimento da Lei, e, pois, prejuízos aos menores infratores, cujos direitos encontram-se em risco de não ser assegurados. O expediente, inclusive, noticia diversos questionamentos do Ministério Público, seguidos de reiterados pedidos de provisão da equipe técnica.

Com efeito, se, de fato, a equipe técnica inicialmente desenhada não mais corresponde à realidade do programa no Estado, dado o aumento da taxa de ocupação das unidades, não esperado, somado ao déficit de profissionais nas Unidades, também imprevisível, e se, por conta de tudo isso, o Estado se encontra inviabilizado de cumprir o programa a contento, exigir que se espere a realização de concurso público para adequação do quadro de pessoal é prejudicar, ainda mais, a realização do programa, com sério risco de prejuízo aos direitos assegurados aos menores infratores, isso sem falar na responsabilização prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, que pode, inclusive, ensejar a interdição do programa no âmbito do Estado .

Trata-se, aqui, de hipótese de necessidade temporária – até que se realize o concurso - de **excepcional** interesse público, dado os

riscos de se inviabilizar o cumprimento do SINASE no Estado, com sérios prejuízos aos menores infratores, que não terão seus direitos assegurados, conforme determina a lei.

Simplesmente prescindir da contratação, quando se tem atendidos os requisitos para sua realização – "*situação* ***transitória*** *que demande* ***urgência*** *na manutenção do serviço público essencial de segurança*" - representa sacrificar interesse público de grande relevância, o que, vale ressaltar, não significa que a Administração possa reiteradamente se valer de tal medida para solucionar problemas de déficit de pessoal. Não se pode perder de vista que a contratação temporária é uma EXCEÇÃO ao concurso público e como tal deve ser tratada.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, esta Consultoria opina pela viabilidade jurídica de se promover as contratações temporárias pretendidas no âmbito do Sistema Prisional, eis que caracterizado o EXCEPCIONAL interesse público, assim como a urgência da necessidade de contratação de 390 Agentes de Segurança Penitenciário, para fins de se manter a prestação do serviço de segurança pública nos municípios arrolados no expediente, até que se homologue o concurso público já em andamento, conforme determina a Lei nº 18.185/2009 e respectivo regulamento.

Em relação às contratações de 600 Assistentes de Defesa Social, a viabilidade jurídica de se ter contratação temporária dependerá das atribuições que serão efetivamente exercidas pelos contratados, eis que inadmissível tal modalidade excepcional de provimento de cargo público para o exercício de atividades meramente burocráticas, na linha de entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no que tange às contratações temporárias pretendidas para o Sistema Socioeducativo, tem-se como demonstrado o excepcional interesse público, assim como a necessidade temporária e urgente da medida, eis que evidente o risco de comprometimento do SINASE, em prejuízo dos direitos assegurados aos menores infratores, além do risco de o Estado sofrer as medidas previstas no art.97 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que podem levar até mesmo à interdição do Programa no âmbito do Estado.

35

Não custa lembrar que deverá o Estado, tão logo promova as contratações temporárias no âmbito do Sistema Socioeducativo, tomar providências para realização do concurso público, nos termos da Lei nº 18.185/2009 e respectivo regulamento, ressaltando-se, por oportuno, que o prazo das contratações deverá ser estritamente o necessário para o provimento dos cargos via concurso.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2012.

Flávia Caldeira Brant Ribeiro de Figueiredo
Procuradora do Estado
OAB-MG 69.844 – Masp 1127022-0

"APROVADO EM 18/12/12"

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Masp.: 592 222-8 - OAB/MG 62.597

APROVO. EM 08/01/2013

Marco Antônio Rebelo Roma...
Advogado-Geral do Estado
OAB/MG 32.060 - Masp.: 278...