



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.069/GO

RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DO BRASIL (AGEPEN-BRASIL)

ADVOGADO: KAIO EMANOEL TELES COUTINHO MORAES

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

PARECER AJCONST Nº 164086/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 20.918/2020 E DECRETO 9.812/2021 DO ESTADO DE GOIÁS. VIGILANTE PENITENCIÁRIO. HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO EXCEPCIONAL POR TEMPO DETERMINADO. VEDAÇÃO EXPRESSA NO ART. 4º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 104/2019, QUE CRIA AS POLÍCIAS PENAIS FEDERAIS, ESTADUAIS E DISTRITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Entidade de classe que represente parte das categorias funcionais atingidas pela norma não tem legitimidade para impugnar o conteúdo da lei no que diga respeito às demais categorias, quando o vício irrogado não seja idêntico para todos os seus destinatários.

2. Em estrita observância ao disposto no art. 4º da EC 104/2019, que cria as polícias penais federais, estaduais e distrital, não se admite contratação temporária para o preenchimento dos cargos de policiais penais, cujo ingresso na carreira deverá ocorrer, exclusivamente, por concurso público ou aproveitamento dos atuais agentes penitenciários ou equivalentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

— Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, nessa extensão, pela procedência do pedido, tão somente para se afirmar inconstitucional a possibilidade de contratação temporária de vigilantes penitenciários, extraída da expressão “*segurança pública*”, contida no art. 2º, VI, “a”, da Lei 20.918/2020, e expressamente prevista no art. 1º do Decreto 9.812/2021, ambos do Estado de Goiás.

Excelentíssimo Senhor Ministro Nunes Marques,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Agentes Penitenciários do Brasil – AGEPPEN-BRASIL, apontando como objeto o disposto no art. 1º, *caput*, primeira parte (expressão “*os órgãos da administração estadual direta*”), e no art. 2º, VI, “a” (expressão “*segurança pública*”), ambos da Lei 20.918/2020, do Estado de Goiás, que “*dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 92, inciso X, da Constituição do Estado de Goiás*”, e, por arrastamento, o Decreto 9.812/2021, que autoriza a manutenção de contratos temporários para o desempenho das funções de vigilante penitenciário.

Eis o teor das normas questionadas:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Lei 20.918/2020

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, **os órgãos da administração estadual direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo** poderão contratar pessoal por tempo determinado, observados os prazos máximos de contratação e prorrogação definidos no art. 2º e demais condições previstas nesta Lei.

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

(...)

VI - de atendimento urgente às exigências do serviço, com o período de contratação máxima de 3 (três) anos e a possibilidade de ser prorrogado até o prazo total de 5 (cinco) anos, em decorrência da falta de pessoal efetivo ou enquanto perdurar necessidade transitória, para evitar o colapso nas atividades:

a) relacionadas aos setores de educação, cultura, esporte e lazer, **segurança pública**, trânsito, transporte e obras públicas, assistência previdenciária, comunicação e regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos;

Decreto 9.812/2021

Art. 1º O art. 1º do Decreto estadual nº 7.474, de 3 de novembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 1º Fica a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária - DGAP autorizada a manter até 2.335 (dois mil trezentos e trinta e cinco) **contratos temporários** para a função de **Vigilante Penitenciário**, mediante permanência do pessoal já contratado e/ou prorrogação dos ajustes cuja vigência tenha-se expirado ou vier a expirar-se, bem como a celebração de novos instrumentos, nos termos da Lei estadual nº 13.664, de 27 de julho de 2000.

Art. 2º A ementa e o art. 1º do Decreto estadual nº 7.710, de 3 de setembro de 2012, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Confere autorização à Diretoria-Geral de Administração Penitenciária para celebrar os contratos temporários que especifica" (NR)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

"Art. 1º Fica a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária - DGAP autorizada a celebrar 318 (trezentos e dezoito) contratos temporários, nos termos da Lei estadual nº 13.664, de 27 de julho de 2000, e observado o limite de 1 (um) ano para cada contratação, com a inclusão da vigência inicial e de eventual prorrogação, mediante processo seletivo simplificado, nos quantitativos por funções e vencimentos mensais especificados a seguir:

EMPREGO/FUNÇÃO	QUANTITATIVO	VENCIMENTO (R\$)
AUXILIAR ODONTOLÓGICO	29	1.072,57
TÉCNICO EM ENFERMAGEM	38	1.637,50
TÉCNICO EM RADIOLOGIA	2	1.637,50
MÉDICO CLÍNICO GERAL	33	2.500,00
MÉDICO PSIQUIATRA	30	2.500,00
MÉDICO GINECOLOGISTA	1	2.500,00
MÉDICO RADIOLOGISTA	1	2.500,00
ENFERMEIRO	38	2.500,00
PSICÓLOGO	53	2.500,00
ASSISTENTE SOCIAL	48	2.500,00
ODONTÓLOGO	29	2.500,00
NUTRICIONISTA	2	2.500,00
FARMACÊUTICO	3	2.500,00
TERAPIA OCUPACIONAL	4	2.500,00
FISIOTERAPEUTA	4	2.500,00
EDUCADOR FÍSICO	3	2.500,00

Preliminarmente, a requerente defende sua legitimidade para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Diz que se trata de entidade de classe de âmbito nacional, que atua na defesa dos interesses dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

policiais penais, ressaltando que as normas impugnadas impactam diretamente nos direitos de seus representados.

No mérito, alega que os dispositivos questionados, ao permitirem contratação temporária para cargos do sistema prisional goiano, afrontam o previsto nos arts. 25, 37, II, e 144 da Constituição Federal e as disposições do art. 4º da Emenda Constitucional 104, de 4.12.2019.

Afirma que a lei estadual passa a autorizar que a segurança dos estabelecimentos penais seja realizada por *“pessoas recrutadas sem a submissão ao concurso público, sem serem policiais penais, sendo contratados temporariamente para o desempenho de funções típicas de estado as quais em plena confusão com as dos policiais penais”*.

Ressalta que o art. 4º da EC 104/2019 determina que o preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será realizado exclusivamente por concurso público, vedando, por conseguinte, as contratações temporárias.

Assinala que, com o advento da referida emenda constitucional, União, estados e DF devem suspender *“todo e qualquer contrato temporário na admissão de pessoas para desempenho de atividades fins no Sistema Penal brasileiro, como o serviço de segurança de qualquer modalidade nas Unidades Penais do País”* e realizar concurso público para o preenchimento dos cargos de policiais penais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Considerando que o art. 4º da EC 104/2019 também determinar que cargos isolados, cargos de carreiras dos atuais agentes penitenciários e cargos públicos equivalentes deverão ser transformados em polícias penais, assinala que *“o Estado de Goiás deverá substituir os Vigilantes Penitenciários Temporários por Policiais Penais, já que aqueles desempenham atividades violando literalmente a Constituição da República”*.

Aduz que a Lei goiana 20.918/2020 também afronta o princípio da simetria, por não observar a existência de *“uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e aos demais entes federativos, aqui incluídos os Estados e municípios”*.

Ressalta que o disposto na lei impugnada não atende aos pressupostos da necessidade temporária e da excepcionalidade do interesse público, estampados no art. 37, IX, da CF, indispensáveis à legitimação da contratação por tempo determinado, destacando que o contrato temporário *“não pode envolver cargos típicos de carreira, como ocorre com a categoria da Polícia Penal, órgão constitucionalmente responsável pela segurança dos estabelecimentos penais”*, nos termos do art. 144, § 5º, da Lei Maior, incluído pela EC 104/2019.

Pleiteia, em sede cautelar, a suspensão da eficácia dos dispositivos questionados, ante o *“risco de que os cargos necessários à Administração Pública*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Penitenciária continuem a ser preenchidos não por servidores públicos efetivos, e sim por detentores de contratos temporários”.

Ao final, requer a declaração de inconstitucionalidade do disposto no art. 1º, *caput*, primeira parte (expressão “os órgãos da administração estadual direta”), e no art. 2º, VI, “a” (expressão “segurança pública”), da Lei 20.918/2020, do Estado de Goiás e, por arrastamento, do Decreto goiano 9.812/2021.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 12).

O Governador do Estado de Goiás pronunciou-se pelo não conhecimento da ação direta, calcado nas teses de vício na representação processual e de ilegitimidade ativa da requerente e, no mérito, pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados (peça 19).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação por ausência de procuração com poderes específicos, apontando, ainda, ausência parcial de pertinência temática e, no mérito, pela improcedência do pedido (peça 22).

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. AUSÊNCIA PARCIAL DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

No caso, a requerente se insurge contra o disposto nos arts. 1º, *caput*, primeira parte (expressão “os órgãos da administração estadual direta”), e 2º, VI, “a” (expressão “segurança pública”), da Lei 20.918/2020, do Estado de Goiás e contra o Decreto goiano 9.812/2021, normas que tratam da contratação temporária no âmbito da administração direta daquele ente Federativo, inclusive na área de segurança pública, como se vê a seguir:

Lei 20.918/2020

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da administração estadual direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo poderão contratar pessoal por tempo determinado, observados os prazos máximos de contratação e prorrogação definidos no art. 2º e demais condições previstas nesta Lei.

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

(...)

VI - de atendimento urgente às exigências do serviço, com o período de contratação máxima de 3 (três) anos e a possibilidade de ser prorrogado até o prazo total de 5 (cinco) anos, em decorrência da falta de pessoal efetivo ou enquanto perdurar necessidade transitória, para evitar o colapso nas atividades:

a) relacionadas aos setores de educação, cultura, esporte e lazer, segurança pública, trânsito, transporte e obras públicas, assistência previdenciária, comunicação e regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos;

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Decreto 9.812/2021

Art. 1º O art. 1º do Decreto estadual nº 7.474, de 3 de novembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 1º Fica a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária - DGAP autorizada a manter até 2.335 (dois mil trezentos e trinta e cinco) contratos temporários para a função de Vigilante Penitenciário, mediante permanência do pessoal já contratado e/ou prorrogação dos ajustes cuja vigência tenha-se expirado ou vier a expirar-se, bem como a celebração de novos instrumentos, nos termos da Lei estadual nº 13.664, de 27 de julho de 2000.

Art. 2º A ementa e o art. 1º do Decreto estadual nº 7.710, de 3 de setembro de 2012, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Confere autorização à Diretoria-Geral de Administração Penitenciária para celebrar os contratos temporários que especifica" (NR)

"Art. 1º Fica a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária - DGAP autorizada a celebrar 318 (trezentos e dezoito) contratos temporários, nos termos da Lei estadual nº 13.664, de 27 de julho de 2000, e observado o limite de 1 (um) ano para cada contratação, com a inclusão da vigência inicial e de eventual prorrogação, mediante processo seletivo simplificado, nos quantitativos por funções e vencimentos mensais especificados a seguir:

EMPREGO/FUNÇÃO	QUANTITATIVO	VENCIMENTO (R\$)
AUXILIAR ODONTOLÓGICO	29	1.072,57
TÉCNICO EM ENFERMAGEM	38	1.637,50
TÉCNICO EM RADIOLOGIA	2	1.637,50
MÉDICO CLÍNICO GERAL	33	2.500,00
MÉDICO PSIQUIATRA	30	2.500,00
MÉDICO GINECOLOGISTA	1	2.500,00
MÉDICO RADIOLOGISTA	1	2.500,00
ENFERMEIRO	38	2.500,00



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PSICÓLOGO	53	2.500,00
ASSISTENTE SOCIAL	48	2.500,00
ODONTÓLOGO	29	2.500,00
NUTRICIONISTA	2	2.500,00
FARMACÊUTICO	3	2.500,00
TERAPIA OCUPACIONAL	4	2.500,00
FISIOTERAPEUTA	4	2.500,00
EDUCADOR FÍSICO	3	2.500,00

As carreiras descritas na tabela constante do art. 2º do Decreto estadual impugnado não abrangem o escopo de representação da requerente, cuja missão cinge-se à defesa de direitos e interesses dos policiais penais (peça 4).

É certo que *“a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários”* (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 02.02.2015). Não é esse, todavia, o caso dos autos.

Ante a ausência parcial de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e as carreiras previstas na aludida norma, a Associação Nacional dos Agentes Penitenciários do Brasil (AGEPPEN-BRASIL) não detém legitimidade para questionar, na via do controle concentrado, o disposto no art. 2º do Decreto 9.812/2021, do Estado de Goiás.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. MÉRITO

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, *“a lei estabelecerá os casos de contratação temporária por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as balizas à legitimação da contratação temporária são as seguintes: *“(i) os casos excepcionais devem estar previstos em lei; (ii) o prazo de contratação precisa ser predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; (v) a necessidade de contratação há de ser indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração, mormente na ausência de uma necessidade temporária”* (ADI 5.163/GO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 18.5.2015).

A Lei 20.918/2020, do Estado de Goiás, estabelece hipóteses de contratação temporária para cargos na administração direta, autárquica e fundacional daquele ente Federativo, inclusive para a área de segurança pública.

Explicitou o legislador goiano que a necessidade temporária de excepcional interesse público é aquela *“que compromete a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da administração pública”*, fixando prazo máximo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de 3 (três) anos, prorrogável ao limite de 5 (cinco) anos, “*em decorrência da falta de pessoal efetivo ou enquanto perdurar necessidade transitória, para evitar o colapso nas atividades*”.

No entanto, há de se ressaltar a impossibilidade de realização de contratação temporária para o preenchimento dos cargos de vigilantes penitenciários, em estrita observância ao disposto no art. 4º da EC 104/2019, que cria as polícias penais federais, estaduais e distrital.

Nos termos desse comando constitucional, “*o preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, **exclusivamente, por meio de concurso público** e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes*” (grifo nosso).

Entendeu o constituinte derivado reformador por afastar a possibilidade de contratação temporária para o preenchimento de cargos de policiais penais, determinando que seu ingresso só poderá ocorrer mediante concurso público ou por meio da transformação de cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e de cargos públicos equivalentes, como é o caso dos vigilantes penitenciários do Estado de Goiás.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A esse respeito, a Emenda 1, de autoria do Senador Hélio José, apresentada na CCJ como substitutivo ao projeto original e aprovado pelo Plenário do Senado, veiculava como um de seus objetivos “estabelecer que as polícias penais serão formadas pelos atuais agentes penitenciários e por **novos servidores admitidos por concurso público**”.¹ – Grifo nosso.

É certo que o Supremo Tribunal Federal admite contratação por tempo determinado para a prestação de serviços públicos essenciais e permanentes do Estado, pois temporária é a situação de necessidade pública excepcional e não a natureza da atividade. Cite-se, por exemplo, o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, VII, DA LEI 9.615/97 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO.

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas – como as desenvolvidas nas áreas de saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual e passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do

1 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5313415&disposition=inline#Emenda1>. Acesso em: 20 abr. 2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

serviço para o qual a contratação se afirma premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.

2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição.

(ADI 3.247/MA, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 18.8.2014).

No entanto, ainda que a natureza permanente da atividade de segurança pública não impeça a contratação temporária quando atendidos os demais requisitos para essa espécie de contratação, o **caráter indelegável** de determinadas atividades dessa área, como é o caso, por exemplo, do policiamento ostensivo e da **segurança penitenciária**, reclama o exercício dessas atribuições **exclusivamente** por quem tenha vínculo permanente com o Estado.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 5.163, julgou inconstitucional o chamado serviço militar voluntário para ingresso na polícia militar e no corpo de bombeiros militar (SIMVE), também do Estado de Goiás, assentando, na ocasião, que

a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conquanto instituições públicas, pres-supõem o ingresso na carreira por meio de concurso público (CF/88, art. 37, II), ressalvadas as funções administrativas para trabalhos vo-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

luntários (Lei 10.029/2000), restando inconstitucional qualquer outra forma divergente de provimento.

(ADI 5.163/GO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 18.5.2015) – Grifo nosso.

Já no julgamento da ADI 2.752, a Corte Suprema declarou inconstitucional a Lei 2.763/2001, do Distrito Federal, que criou o “serviço comunitário de quadra”, consignando que, em observância ao disposto no art. 144, § 5º, da CF, “o policialmente ostensivo é tarefa de atribuição exclusiva das polícias militares, nos termos do art. 144, § 5º, da Constituição, sendo inviável a sua atribuição a particulares” (ADI 2.752, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 23.8.2019).

Nessa mesma trilha, quanto ao advento da EC 104/2019, Pedro Lenza observa que “por ter o constituinte criado uma carreira específica para cuidar da segurança dos estabelecimentos penais, **devendo ser preenchido o quadro de seus servidores exclusivamente por concurso público** (claro, além do aproveitamento dos atuais agentes penitenciários), entendemos que **não há mais espaço para contratação temporária ou terceirização para prestação do serviço por empresa privada**”.² – Grifos nossos.

Nesse contexto, não há de se admitir a possibilidade de contratação temporária para a função de vigilante penitenciário, cumprindo ao Estado de Goiás realizar o necessário concurso público destinado ao provimento dos cargos

2 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 1160.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de policiais penais e/ou o aproveitamento dos cargos públicos equivalentes, nos termos do que determina o art. 4º da EC 104/2019.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento parcial da ação e, nessa extensão, pela procedência do pedido, para que seja considerada inconstitucional a possibilidade de contratação temporária para a atividade de vigilante penitenciário, extraída da expressão “segurança pública”, contida no art. 2º, VI, “a”, da Lei 20.918/2020, e expressamente prevista no art. 1º do Decreto 9.812/2021, ambos do Estado de Goiás.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JF