



Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade nº 0031189-35.2016.8.19.0000

Representante: Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Representado: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Legislação: Lei nº 6901 de 2014, do Estado do Rio de Janeiro, art. 2º *caput* expressão "ou que não justifique a criação ou provimento e cargos"; art. 2º parágrafo 1º inciso I expressão "e de emergência"; art. 2º Parágrafo, 1º inciso II expressão "e realização de campanhas de saúde pública", art. 12 inciso VI, expressão "nas hipóteses previstas no inciso VIII do §1º do art.2º desta lei", art. 2º parágrafo, 1º incisos III, IV, V, VIII, art. 2º parágrafos 3º 4º 5º 10º, art. 3º parágrafo 3º, art. 5º parágrafo 3º.

Relator: Des. Gabriel de Oliveira Zefiro

VOTO VENCIDO

Representação de inconstitucionalidade da Lei nº 6901 de 2014, do Estado do Rio de Janeiro, que *dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*

O acórdão, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido para declarar inconstitucionais, com efeitos *ex nunc*, os seguintes dispositivos da Lei Estadual 6901/2014:

- 1) a expressão "ou que não justifique a criação ou provimento de cargos", na parte final do artigo 2º, caput;
- 2) a expressão "e de emergência", na parte final do artigo 2º, I;
- 3) a expressão "e realização de campanhas de saúde pública", na parte final do artigo 2º, § 1º, II;
- 4) os incisos III, IV e V, do § 1º, do artigo 2º;
- 5) as alíneas "b", "c", "d", "e", "f" e "h", do inciso VIII, do § 1º, do artigo 2º;
- 6) por arrastamento, o artigo 2º, §§ 3º, 4º, 5º e 10º; artigo 3º, § 3º e artigo 5º, §3º.

Ousei dissentir da douta maioria pelos fundamentos que se seguem.

Desde logo, anoto que o Ministério Público deste Estado tem metodicamente apresentado ações de inconstitucionalidade contra as leis municipais que também regulam a contratação excepcional.

E os fundamentos que agita são os análogos ao que agora são apresentados, limitando os poderes da Administração Pública para prevalecer o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Adoto, como fundamentos, os mesmos apresentados pelo eminente Desembargador Marcos Alcino em seu voto vencido, no que pertine a declaração de inconstitucionalidade quanto aos dispositivos elencados nos itens 1, 2 e 3 acima destacados, ao que acresço o seguinte.

Constitui fato notório, a dispensar a produção de prova (NCPC, art. 374, I), e o que deve ser levado em conta mesmo em ação objetiva de controle de constitucionalidade, a grave situação financeira que aflige diversas Unidades federativas, inclusive e principalmente o Estado do Rio de Janeiro, onde se evidencia a paralização de serviços

públicos essenciais, notadamente nas áreas vitais da saúde, educação e segurança pública.

Servidores efetivos e empregados terceirizados nas áreas de saúde e educação não recebem salários há meses, sem que possam atender a escolas e hospitais.

Aproximadamente 100.000 servidores estaduais, dos mais variados setores do serviço público, foram compelidos a movimentos de paralização em busca de salários.

Proventos e pensões estão em atraso para dezenas de milhares de pessoas que necessitam de tais verbas como única fonte de sobrevivência.

A força de manutenção da ordem pública tem mais de 7 mil vagas não preenchidas, e seus integrantes estão com a remuneração atrasada, tendo ainda perdido vantagens de grande monta, tudo alegadamente por falta de verbas. Os policiais militares e bombeiros militares não recebem verba governamental, como os demais servidores, para o custeio da assistência médica.

O Governo do Estado informa que somente está pagando o pessoal com o numerário obtido a cada dia na arrecadação dos tributos, não podendo fazer previsões quanto aos pagamentos futuros, nem podendo honrar os pagamentos pretéritos.

Transcrevem-se as disposições da Constituição Federal sobre o tema:

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:

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

No mesmo sentido, estabelece o inciso XI do art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Destaca-se que quanto aos incisos III, IV e V, do § 1º, do artigo 2º, não há inconstitucionalidade que macule a norma impugnada.

A contratação temporária de pessoal para apoio à Administração em grandes eventos, também se insere nesse aspecto.

Isto porque a contratação por prazo determinado é permitida, e até mesmo exigida, nos casos em que a Administração Pública possui uma necessidade que não é perene, mas temporária, e quando o interesse público subjacente a tal necessidade é excepcional, ou seja, quando não está inserido nas atividades desempenhadas ordinária e ininterruptamente pelo Poder Público.

O princípio que prevalece é o da continuidade de prestação dos serviços públicos essenciais.

Deste modo, votei pela improcedência da declaração de inconstitucionalidade quanto ao art. 2º, §1º, inciso III.

A seguir, votei vencido pela declaração de constitucionalidade dos incisos seguintes, IV e V, do § 1º do art. 2º, o qual se transcreve o inteiro teor:

Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público aquela que, tendo duração determinada ou previsível, não possa ser

satisfeita pela Administração Pública com os recursos de pessoal disponíveis no momento de sua ocorrência, ou que não justifique a criação ou provimento de cargos.
§ 1º Caracterizam-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as seguintes hipóteses:

(...)

IV - carência de pessoal em decorrência de afastamento ou licença de servidores ocupantes de cargos efetivos, quando o serviço público não puder ser desempenhado a contento com o quadro remanescente;

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;

Apesar de o eminente Relator ter afirmado que a insuficiência de pessoal no serviço público é fato corriqueiro e previsível e que cabe ao administrador ampliar o efetivo, por intermédio de concurso público, tal consideração não se mostra suficiente ao atendimento do princípio da continuidade do serviço público em face das situações excepcionais previstas na Constituição da República, no mencionado art. 37, IX.

Aliás, neste sentido, o próprio Governo editou o Decreto nº 45.682/2016 que veda a nomeação de servidores com vistas à redução de despesas com pessoal ante a crise financeira que atinge o Estado:

DECRETO Nº 45.682 DE 08 DE JUNHO DE 2016

DETERMINA A ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DE CUSTOS NO ÂMBITO DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em exercício, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO:

- as incertezas sobre a realização das receitas estaduais em decorrência do cenário econômico nacional;*
- a diminuição da receita advinda dos Royalties e Participação Especial de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural;*
- a necessidade de adoção de medidas de contenção de despesas e otimização dos gastos públicos;*

DECRETA:

Art. 1º - A Secretaria de Estado da Casa Civil e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em conjunto, realizarão estudo para a racionalização dos 100 (cem) maiores contratos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único - A Secretaria de Estado de Fazenda encaminhará, em até 05 (cinco) dias, a relação dos contratos, bem como todas as informações necessárias à realização do estudo.

Art. 2º - O Estado do Rio de Janeiro avaliará, em 60 (sessenta) dias, ações relacionadas com a concessão de serviços públicos, estabelecimento de parcerias público-privadas, incentivos fiscais e privatização de empresas estatais.

Art. 3º - Fica vedada, por 12 (doze) meses, a realização de novos concursos para o provimento de cargos efetivos.

Art. 4º - Fica vedada, por 12 (doze) meses, a nomeação para ocupação de cargos efetivos, ressalvadas as nomeações decorrentes de cumprimento de decisão judicial.

Parágrafo único - Poderão ser excepcionadas, a critério do Governador, as nomeações decorrentes de concursos públicos em andamento quando da publicação deste Decreto para as áreas de educação, saúde e segurança.

Art. 5º - Todos os programas sociais desenvolvidos pelo Estado serão alvo de reavaliação por parte dos órgãos e entidades por eles responsáveis no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 6º - Fica vedada a utilização de carros de representação custeados pelo Tesouro Estadual, exceto para o Governador e o Vice-Governador, ou em situações excepcionais, por motivo de segurança, a critério do Governador.

Art. 7º - Fica vedado o custeio de viagens internacionais com recursos do Tesouro Estadual, exceto quando o objetivo for a fiscalização de contratos já celebrados, a captação de investimentos para o Estado do Rio de Janeiro ou outro motivo considerado relevante pelo Governador do Estado.

Art. 8º - Este Decreto entrará em vigor no dia 1º de julho de 2016.

Rio de Janeiro, 08 de junho de 2016

FRANCISCO DORNELLES

Ou seja, o próprio governante vedou a realização de novos concursos, bem como a nomeação de novos servidores.

Impossível não se deparar com a carência de pessoal nos mais diversos setores da Administração, em prejuízo da população desprovida da atuação do Estado.

Deste modo a contratação temporária prevista na norma impugnada atenderá os ditames constitucionais e infraconstitucionais, permitindo a continuidade da prestação do serviço público à população. Logo o inciso IV e V são perfeitamente constitucionais.

Ainda tratando de carência de pessoal, a norma impugnada teve as alíneas "b", "c", "d", "e", "f" e "h", do inciso VIII, do § 1º, do artigo 2º, reconhecidas como inconstitucionais.

Dissenti da douta maioria pois as alíneas do referido inciso tratam da contratação temporária para o desenvolvimento de atividades sazonais ou emergenciais.

Vejam-se:

VIII - carência de pessoal para o desempenho de atividades sazonais ou emergenciais que não justifiquem a criação ou o provimento de cargos, especialmente: (...)

b) as desenvolvidas no âmbito dos projetos específicos de defesa do meio ambiente;

c) as decorrentes de aumento desproporcional da demanda por serviços auxiliares no sistema penitenciário;

d) as decorrentes de aumento desproporcional dos serviços de assistência à infância e adolescência e atendimento socioeducativo aos adolescentes em conflito com a lei;

e) as que tenham por objeto técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos e convênios, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado a órgão ou entidade pública;

f) as que tenham por objeto serviços especializados de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, que se caracterizem como projetos específicos criados por prazo determinado;

(...)

h) as relacionadas às demandas decorrentes da expansão das instituições estaduais de educação profissional e tecnológica, respeitados os limites e as condições fixadas por Decreto do Executivo;

Embora o douto Relator tenha considerado que tais atividades seriam serviços ordinários e permanentes do Estado, e deveriam estar sobre o espectro das contingências administrativas, o fato que a desídia e outros fatos levaram à evidente impossibilidade de atender aos serviços público pelos modos ditos ordinários.

O rol acima descrito traz a preocupação do administrador com o serviço prestado nas penitenciárias e abrigo e assistência de crianças e adolescentes. Ou seja, o Estado pretende com a norma a proteção daqueles que estão sob sua custódia, mormente neste período de crise do Estado, onde não é possível a nomeação de concursados para atuarem naquelas instituições.

Observe-se ainda que a contratação temporária está condicionada ao aumento de demanda naqueles locais, o que revela a ponderação do legislador.

A seguir, a norma traz hipóteses em que haja, em atividades sazonais, carência de pessoal em projetos específicos, quais sejam,

defesa do meio ambiente, tecnologia, educação profissional. Ou seja, casos compatíveis com a necessidade temporária de pessoal, o que não justificaria a realização de um concurso público, se se trata de evento/atividade sazonal.

Por fim, como votei pela declaração de constitucionalidade da norma ora em debate, de igual votei contrariamente a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, dos artigos 2º, §§ 3º, 4º, 5º e 10º; artigo 3º, § 3º e artigo 5º, §3º.

Necessário se declarar, inclusive para que o administrador público se forre de eventual acusação de improbidade administrativa caso se veja compelido à contratação excepcional, mesmo que a lei impugnada seja declarada inconstitucional, que prevalecem os comandos constitucionais e não o simples princípio da legalidade.

Presente o suporte fático das normas que se extraem do disposto no art. 37, XI, da Constituição, deverá o administrador público, ainda sem a previsão de lei ordinária, utilizar todos os meios para preservar a continuidade dos serviços públicos, pois a garantia dos direitos fundamentais é o que prevalece no Estado Democrático de Direito.

Ante o exposto, votei vencido no sentido de julgar totalmente improcedente o pedido.

Nagib Slaibi, Vogal vencido