CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES POR PRAZO DETERMINADO NO ÂMBITO DO INEA: aspectos jurídicos *



Rodrigo Melo do Nascimento
Conselheiro Substituto do TCE-RJ
Bacharel em Direito pela UnB

PALAVRAS-CHAVE:
Contratações temporárias; Contratações por prazo determinado; Guarda-parques; Inconstitucionalidade; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ.

KEYWORDS: Temporary contracts; Fixed-term contracts; Park guards; Inconstitucionality; Court of Accounts of State of Rio de Janeiro.

RESUMO: Este artigo trata das contratações de guarda-parques por prazo determinado no âmbito do Instituto Estadual do Meio Ambiente (Inea), com vistas à preservação do meio ambiente em unidades estaduais de proteção integral, no que tange a seus aspectos jurídicos. A partir da análise dos arcabouços constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial aplicáveis a tais contratações, apresenta-se caso concreto no qual a juridicidade dessas admissões de pessoal é apreciada.

ABSTRACT: This article relates to fixed-term contracts of park guards in the Environmental State Institute (Inea), for the environment preservation of integral protection state units, regarding to its legal aspects. From the analysis of constitucional, infraconstitucional and jurisprudencial frames applicable to these contracts, it is presented a concrete case in which the juridicity of these personal admissions is analysed.

*Este artigo teve por mote os votos proferidos pelo autor nos autos do processo TCE-RJ nº 104.521-0/2016, sob sua relatoria, aprovados pela Segunda Câmara Julgadora em sessão de 11/10/2016.

INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, é consagrado constitucionalmente no art. 225, *caput*, da Carta de 1988, correspondendo a tal direito o dever – imposto ao Poder Público e à coletividade – de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações.[1]

Nos termos do § 1º do referido artigo, a efetividade desse direito é assegurada por intermédio de medidas de competência do Poder Público, entre as quais se destaca aquela prevista no inciso III do citado parágrafo, concernente à necessidade de se definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sendo a alteração desses espaços permitida somente por meio de lei, conforme adiante transcrito, *in verbis*:

> Art. 225.....
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> [...]
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

Regulamentando o supratranscrito inciso III, do § 1º, do art. 225 da Constituição Federal, a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), constituídos pelo conjunto das unidades de conservação instituídas em níveis federal, estadual e municipal, as quais se dividem em dois grupos, com características específicas, nos termos do art. 7º da referida lei: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável.

A partir das definições contidas nos §§ 1º e 2º do supracitado artigo, é possível inferir que, enquanto as Unidades de Proteção Integral[2] têm por objetivo básico a preservação da natureza sem a utilização direta de seus recursos naturais, à exceção dos casos previstos na citada lei, as Unidades de Uso Sustentável têm por objetivo a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais.

Considerando a necessidade de melhor organização na atuação da Administração Pública fluminense em matéria ambiental – inclusive no tocante à gestão das unidades estaduais de conservação da natureza[3], que se afiguram fundamentais para a preservação do bioma Mata Atlântica, constitucionalmente protegido pelo art. 225, § 4º, da Carta de 1988 –, e tendo em vista que a proteção do meio ambiente é matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, o Estado do Rio de Janeiro criou, por meio da Lei Estadual nº 5.101, de 4 de outubro de 2007, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais.

Para a execução de atividades inerentes a tais políticas – e tendo-se em conta a necessidade

1 Referido direito é reconhecido, em termos bastante similares, pelo art. 261, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
2 Nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 9.985/2000, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação, cada qual com objetivos específicos: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.
3 Nos termos do art. 5º, inciso VII, da Lei Estadual nº 5.101/2007, ao Inea compete, entre outras atribuições, "gerir as unidades estaduais de conservação da natureza e outros espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, incluindo aqueles não previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC".


Rio Sahy - Eduardo Antunes

de pessoal especializado para a implementação de medidas, pelo Poder Público, que assegurem a conservação das Unidades de Proteção Integral sob tutela estadual, com vistas à preservação da biodiversidade, dos ecossistemas e das paisagens naturais notáveis –, o Decreto Estadual nº 42.471, de 25 de maio de 2010, instituiu o serviço de guarda-parques no âmbito do Inea.

Após detida análise dos autos do processo TCE-RJ nº 104.521-0/16, o autor deste artigo constatou que a Administração Pública estadual, no que se refere à admissão dos guarda-parques, optou pelo modelo dos contratos por prazo determinado (ou contratos temporários) – muitas vezes prorrogados por intermédio da formalização de termos aditivos –, cabendo perquirir sobre a juridicidade dessas contratações, considerando que o princípio da legalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, deve pautar a atuação do gestor público, e tendo em vista que compete ao Tribunal de Contas do Estado apreciar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal praticados no âmbito da Administração Pública fluminense, nos termos do art. 123, inciso III, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 4.599/2005 E PRESUNÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13 DA LEI ESTADUAL Nº 6.901/2014

Nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 42.471/2010, o Inea deveria organizar a carreira de guarda-parques no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de publicação do decreto[4]. Transcreve-se, a seguir, o aludido dispositivo:

> Art. 2º- O Inea deverá organizar a carreira de Guarda-Parque no prazo de 1 (um) ano, a contar da publicação do presente Decreto.

Em razão de não ter sido criada a carreira de guarda-parques, o Decreto Estadual nº 43.208, de 26 de setembro de 2011, autorizou e regulamentou, no âmbito do Inea, a aplicação da Lei Estadual nº 4.599, de 27 de setembro de 2005, que "dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Rio de Janeiro".

Neste particular, faz-se oportuno asseverar que o instituto da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é uma das exceções à regra de investidura em cargo ou emprego público por meio de concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal), tendo previsão constitucional no inciso IX do art. 37 da Carta de 1988, adiante transcrito, *in verbis*:

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

Nos termos do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da citada Lei nº 4.599/2005 (com nova redação dada pela Lei Estadual nº 5.490/2009), as contratações por prazo determinado em âmbito estadual poderiam ser celebradas pelo prazo de até 3 (três) anos, admitindo-se a prorrogação pelo prazo adicional de até 2 (dois) anos. Reproduzo, a seguir, o teor dos aludidos dispositivos legais:

> Art. 2º As contratações de que trata o art. 1º desta Lei serão feitas por tempo determinado, até o prazo de 03 (três) anos.
> Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos pelo prazo máximo de até 02 (dois) anos, desde que o prazo total seja de 05 (cinco) anos.

Sucede que a Lei Estadual n° 4.599/2005 foi declarada inconstitucional, na íntegra, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da ADI 3.649/RJ[5], com modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data da sessão de julgamento (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do referido termo *a quo*.

A decisão do STF baseou-se no caráter genérico da norma, diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação, bem como no desproporcional prazo legal de 3 (três) anos de duração dos contratos temporários, prorrogável por mais 2 (dois) anos, conforme o seguinte trecho, extraído da ementa do julgado, *ipsis litteris* (grifamos):

> Ementa: 1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.
> [...]
> 6) É inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente.
> 7) A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, *verbi gratia*, de atendimento de necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retor-

4 Publicado em 26/05/2010 no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

5 Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.649, julgada em 28/05/2014: "O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.599, de 27 de setembro de 2005, do Estado do Rio de Janeiro (...). Em seguida, o Tribunal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão, não podendo os referidos contratos excederem a 12 (doze) meses de duração (...)". Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2349665>. Acesso em 19/09/2016.



> ne. Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses.
> [...]
> 10) Reconhecida a necessidade de modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do termo *a quo* acima.
> (ADI 3649, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Como não bastasse a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.599/2005, houve a edição da Lei Estadual nº 6.901, de 2 de outubro de 2014 – promulgada após o termo *a quo* fixado pelo STF no julgamento da ADI 3.649/RJ, qual seja, 28/05/2014 –, dispondo sobre a "contratação de pessoal por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público". Tal objeto, como se percebe, coincide com aquele de que tratava a Lei nº 4.599/2005, que já havia sido declarada inconstitucional à época da aprovação da nova lei.

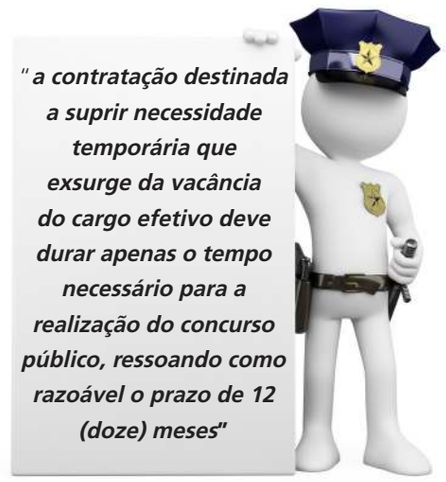
A Lei nº 6.901/2014 parece ter sanado a vagueza da lei anterior – objeto do supratranscrito item 6 da ementa do julgado do STF na ADI 3.649/RJ – no que concerne às hipóteses ensejadoras da contratação por prazo determinado, haja vista o maior detalhamento dessas situações, nos termos do art. 2º, § 1º, incisos I a VIIII (este último com nove alíneas).

Ressalta-se que, entre as situações caracterizadas legalmente como de "necessidade temporária de excepcional interesse público", a ensejar a contratação temporária, a Lei nº 6.901/2014 elenca, no inciso V de seu art. 2º, a *hipótese em que não haja servidores efetivos em número suficiente* para a prestação de serviços públicos essenciais, limitando a duração dos contratos temporários ao prazo necessário ao provimento dos cargos mediante concurso público, conforme se constata a seguir, *in verbis* (grifamos):

> 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:
> [...]
> 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;*

Sucede que a Lei nº 6.901/2014 passou a prever que as contratações por prazo determinado poderiam ser celebradas pelo prazo de até 2 (dois) anos, admitida a prorrogação dos contratos pelo prazo adicional de 1 (um) ano, com um prazo total de vigência contratual de 3 (três) anos, conforme se depreende de seu art. 5º, *caput* [6], inclusive para a necessidade temporária decorrente da insuficiência de servidores efetivos (art. 2º, § 1º, inciso V, acima transcrito). Quanto ao prazo de duração dos contratos, a regulação da matéria, em âmbito estadual, permanece eivada de inconstitucionalidade.

Isso porque, nos termos do supratranscrito item 7 da ementa do *decisum* proferido pelo STF, "*a contratação destinada a suprir necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo deve durar apenas o tempo necessário para a realização do concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 (doze) meses*" (grifamos). Tal entendimento foi esposado pelo Supremo em razão do prazo estabelecido pelo diploma legal anterior, que era de 3 (três) anos, prorrogáveis por mais 2 (dois), com prazo total de vigência contratual de 5 (cinco) anos.



É bem verdade que a Lei nº 6.901/2014 melhor obrou que a Lei nº 4.599/2005 no que tange ao prazo máximo das contratações por prazo determinado – haja vista a redução do prazo total de vigência contratual de 5 (cinco) para 3 (três) anos (incluídas eventuais prorrogações) –, mas o novo prazo legal de 2 (dois) anos, prorrogável por mais 1 (um), ainda se afigura excessivo em face do recente entendimento do STF, expressamente manifestado no julgamento da ADI 3649/RJ, no sentido de que as contratações temporárias em situações de carência de servidores efetivos devem durar apenas o prazo necessário para a realização do concurso público, afigurando-se razoável para tanto o interregno de 12 (doze) meses.

Assim sendo, afigurar-se-ia recomendável que o governador do Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa envidassem esforços no sentido de adequar a redação do aludido art. 5º da Lei Estadual nº 6.901/2014 ao entendimento do STF mencionado nos dois parágrafos anteriores.

Agravando ainda mais a pecha de inconstitucionalidade relativa ao prazo de duração dos contratos temporários, o art. 13 da Lei nº 6.901/2014[7] estabelece que, às contratações por prazo determinado em vigor por ocasião da edição dessa lei, seria assegurado o prazo total de vigência de 5 (cinco) anos, contados da respectiva celebração do contrato. Neste ponto, a nova regulação da matéria encontra-se em frontal contrariedade à decisão do STF, posto que a lei declarada inconstitucional nos autos da ADI 3.649/RJ previa exatamente esse prazo total de vigência quinquenal e o Supremo assentou, por ocasião do respectivo julgamento (cf. retrotranscrito item 10 da ementa do julgado), que os contratos em vigor seriam improrrogáveis após 12 (doze) meses contados a partir de 28/05/2014 (data da sessão).

6 Art. 5º - As contratações de que trata esta lei serão feitas popr tempo determinado, até o prazo de 02 (dois) anos, admitida a prorrogação dos contratos pelo prazo máximo de até 01 (um) ano.
7 Art. 13 - As contratações temporárias em vigor serão regidas pelas disposições desta Lei, assegurando-se, quanto ao prazo total de vigência, o prazo de 5 (cinco) anos contados da respectiva celebração do contrato.

Assim sendo, pelas razões acima aduzidas, o art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014 nasceu com presunção relativa de inconstitucionalidade, haja vista ter ocorrido uma reação legislativa (ou superação legislativa ou, ainda, reversão jurisprudencial), por parte do legislador estadual, a um então recentíssimo julgamento do STF dotado de efeitos vinculantes em caráter *erga omnes*, uma situação típica do que se convencionou denominar de "leis *in your face*".

Foi exatamente nesse sentido que o venerando STF, ao apreciar a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, que alterou dispositivo da Lei Federal nº 9.504/1997 – ao qual o Supremo conferira, pouco tempo antes da aprovação da nova lei, interpretação conforme a Constituição Federal nas ADIs 4.430/DF (DJe de 19/09/2013) e 4.795/DF (DJe de 30/10/2013) –, proferiu decisão pela inconstitucionalidade da nova lei, posto que esta afrontava diretamente a decisão proferida pelo próprio STF no bojo das citadas ADIs, conforme o trecho a seguir, extraído da ementa do julgado proferido nos autos da ADI 5105/DF, *in verbis*:

> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. DIREITO DE ANTENA E DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO ÀS NOVAS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS CRIADAS APÓS A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES. *REVERSÃO LEGISLATIVA À EXEGESE ESPECÍFICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL* NAS ADIs 4490 E 4795, REL. MIN. DIAS TOFFOLI. INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 47, § 2º, II, DA LEI DAS ELEIÇÕES, A FIM DE SALVAGUARDAR AOS PARTIDOS NOVOS, CRIADOS APÓS A REALIZAÇÃO DO PLEITO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS, O DIREITO DE ACESSO PROPORCIONAL AOS DOIS TERÇOS DO TEMPO DESTINADO À PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO. LEI Nº 12.875/2013. TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS. ARRANJO CONSTITUCIONAL PÁTRIO CONFERIU AO STF A ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA (VIÉS FORMAL) ACERCA DAS CONTROVÉRSIAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE SUPREMACIA JUDICIAL EM SENTIDO MATERIAL. JUSTIFICATIVAS DESCRITIVAS E NORMATIVAS. PRECEDENTES DA CORTE CHANCELANDO REVERSÕES JURISPRUDENCIAIS (ANÁLISE DESCRITIVA). AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO QUE DETENHA O MONOPÓLIO DO SENTIDO E DO ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. RECONHECIMENTO *PRIMA FACIE* DE SUPERAÇÃO LEGISLATIVA DA JURISPRUDÊNCIA PELO CONSTITUINTE REFORMADOR OU PELO LEGISLADOR ORDINÁRIO. POSSIBILIDADE DE AS INSTÂNCIAS POLÍTICAS AUTOCORRIGIREM-SE. NECESSIDADE DE A CORTE ENFRENTAR A DISCUSSÃO JURÍDICA *SUB JUDICE* À LUZ DE NOVOS FUNDAMENTOS. PLURALISMO DOS INTÉRPRETES DA LEI FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FORA DAS CORTES. ESTÍMULO À ADOÇÃO DE POSTURAS RESPONSÁVEIS PELOS LEGISLADORES. STANDARDS DE ATUAÇÃO DA CORTE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS DESAFIADORAS DA JURISPRUDÊNCIA RECLAMAM MAIOR DEFERÊNCIA POR PARTE DO TRIBUNAL, PODENDO SER INVALIDADAS SOMENTE NAS HIPÓTESES DE ULTRAJE AOS LIMITES INSCULPIDOS NO ART. 60, CRFB/88. *LEIS ORDINÁRIAS QUE COLIDAM FRONTALMENTE COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE (LEIS IN YOUR FACE) NASCEM PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE INCONSTITUCIONALIDADE*, NOTADAMENTE QUANDO A DECISÃO ANCORAR-SE EM CLÁUSULAS SUPERCONSTITUCIONAIS (CLÁUSULAS PÉTREAS). ESCRUTÍNIO MAIS RIGOROSO DE CONSTITUCIONALIDADE. ÔNUS IMPOSTO AO LEGISLADOR PARA DEMONSTRAR A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DO PRECEDENTE OU QUE OS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E AXIOLÓGICOS QUE LASTREARAM O POSICIONAMENTO NÃO MAIS SUBSISTEM (HIPÓTESE DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL PELA VIA LEGISLATIVA).
> [...]
> 5. Consectariamente, a reversão legislativa da jurisprudência da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (i.e., promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (i.e., edição de leis ordinárias e complementares), circunstância que demanda providências distintas por parte deste Supremo Tribunal Federal. 5.1. A emenda constitucional corretiva da jurisprudência modifica formalmente o texto magno, bem como o fundamento de validade último da legislação ordinária, razão pela qual a sua invalidação deve ocorrer nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CRFB/88 (i.e., limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), encampando, neste particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. 5.2. *A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis in your face) nasce com presunção iuris tantum de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso*, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas.
> [...]
> 9. No caso *sub examine*, a justificação do projeto de lei limitou-se a afirmar, em termos genéricos, que a regulamentação da matéria, excluindo dos partidos criados o direito de antena e o fundo partidário, fortaleceria as



ESTUDOS
4 | INEA: CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES

> agremiações partidárias, sem enfrentar os densos fundamentos aduzidos pelo voto do relator e corroborado pelo Plenário.
> [...]
> 12. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, da Lei nº 12.875/2013.
> (ADI 5105, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 15-03-2016 PUBLIC 16-03-2016)

A respeito da presunção de inconstitucionalidade de leis contrárias à jurisprudência do STF, traz-se à baila entendimento doutrinário sobre o tema, esposado por BRANDÃO (2012, p. 279), nos seguintes termos (grifamos):

> Já no caso de o Congresso Nacional ter aprovado lei ordinária superadora de interpretação constitucional do STF, competirá ao primeiro trazer novas razões que convençam o STF do equívoco da sua orientação anterior ou da sua inadequação a um novo contexto fático, à luz do mesmo texto constitucional. A bem da verdade, *lei contrária à jurisprudência constitucional do STF nasce com presunção relativa de inconstitucionalidade*, já que o ônus de demonstrar, argumentativamente, que tal com norma constitui a melhor forma de concretizar a Constituição pesa sobre os ombros do legislador, por ela conflitar com o entendimento atual da Suprema Corte, a quem compete, segundo a Constituição de 1988, atuar como Guardiã da Constituição, e apresenta, a princípio, maior capacidade institucional para fazê-lo com independência da política partidária. Somente na hipótese de o STF se convencer da pertinência dos novos argumentos trazidos pelo legislador haverá mutação constitucional por iniciativa do legislador, implementando-se a alteração informal da Constituição.

Assim sendo, paira pecha de inconstitucionalidade, atinente ao prazo das contratações por prazo determinado, sobre o art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014.
Feitas tais necessárias considerações, passa-se à análise de caso concreto apreciado pela Segunda Câmara Julgadora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

CASO CONCRETO

Nos autos do processo TCE-RJ nº 104.521-0/16, tendo por objeto contratações de pessoal por prazo determinado, celebradas pelo Inea para a função de guarda-parques, sob a relatoria do autor deste artigo, a Segunda Câmara Julgadora apreciou 226 (duzentos e vinte e seis) contratos temporários celebrados no período de 01/11/2012 a 07/01/2014, sob a égide da Lei Estadual nº 4.599/2005, e 181 (cento e oitenta e um) termos aditivos de prorrogação contratual, formalizados no período de 01/11/2015 a 18/07/2016, com fundamento no art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014.

Efeitos da Decisão da ADI 3649/RJ sobre os Contratos Temporários de Guarda-Parques e sobre os Termos Aditivos de Prorrogação Contratual

No que concerne aos contratos temporários formalizados de 01/11/2012 a 07/01/2014, sua celebração ocorreu com fundamento na Lei Estadual nº 4.599/2005, a qual foi, *a posteriori,* declarada inconstitucional pelo STF, com efeitos a partir de 28/05/2014, data de julgamento da ADI 3.649/RJ, conforme já explanado neste artigo.
Já no que tange aos termos aditivos de prorrogação contratual celebrados de 01/11/2015 a 18/07/2016 – os quais prorrogaram contratos temporários pelo prazo de 12 (doze) meses a partir da formalização de cada aditivo –, sua celebração deu-se com esteio no art. 13 da Lei Estadual nº 6.901, de 02/10/2014, que assegurou um prazo total de vigência de 5 (cinco) anos aos contratos em vigor por ocasião do advento dessa lei.
Embora o art. 13 da Lei nº 6.901/2014 se encontrasse em plena vigência, pelas razões já esposadas neste artigo, seu advento é inquinado de presunção relativa de inconstitucionalidade, em razão de afrontar diretamente o julgamento proferido no bojo da citada ADI 3.649/RJ, na qual o STF havia fixado que os contratos temporários vigentes em 28/05/2014 seriam improrrogáveis após 12 (doze) meses contados a partir desta mesma data.
Assim sendo, no que concerne aos aludidos termos aditivos, a Segunda Câmara Julgadora considerou necessário que fosse apreciado, como prejudicial de mérito, incidente de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, para fins de afastar, se for o caso, sua incidência ao caso concreto, nos termos do Verbete nº 347 da Súmula do STF, *in verbis:*

> Súmula 347 do STF
> O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

A apreciação da constitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público há de ser feita, necessariamente, pelo Plenário dos tribunais, em razão da denominada cláusula de reserva de Plenário, prevista no art. 97 da Constituição Federal, segundo o qual (grifamos):

> Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais *declarar a inconstitucionalidade* de lei ou ato normativo do Poder Público.

In casu, muito embora não se estivesse a tratar propriamente de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.901/2014, mas sim do afastamento de sua incidência ao caso concreto, com base na Súmula nº 347 do STF, a Segunda Câmara Julgadora, na qualidade de órgão fracionário do TCE-RJ, carecia de competência para tal afastamento, em razão do que estabelece a Súmula Vinculante nº 10 do STF, *in verbis*:



> Súmula Vinculante 10 do STF
> Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Nesse sentido, a Segunda Câmara Julgadora do TCE-RJ reputou imperioso o desmembramento dos autos em dois conjuntos de processos, na forma a seguir explicitada:

• primeiro conjunto processual, tendo por objeto os contratos temporários celebrados de 01/11/2012 a 07/01/2014, regidos pela Lei Estadual nº 4.599/2005; os contratos temporários de que trata esse conjunto processual foram apreciados, na mesma toada, pela Segunda Câmara Julgadora do TCE-RJ;

• segundo conjunto processual, tendo por objeto os termos aditivos de prorrogação contratual formalizados de 01/11/2015 a 18/07/2016, regidos pelo art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014. Previamente ao exame desse conjunto processual, a Segunda Câmara Julgadora considerou necessária a apreciação, pelo Plenário do TCE-RJ, do incidente de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014.

Referido desmembramento dos autos em apreço propiciou a apreciação mais célere dos contratos temporários celebrados de 01/11/2012 a 07/01/2014 (primeiro conjunto processual acima descrito), sem que fosse necessário aguardar o julgamento do incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário do TCE-RJ, posto que tal incidente se afigurava relevante apenas à prolação de decisão meritória concernente aos termos aditivos de prorrogação contratual (segundo conjunto processual acima descrito).



Após o deslinde, pelo Plenário do TCE-RJ, do incidente de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, a Segunda Câmara Julgadora estará em condições de apreciar os termos aditivos de prorrogação contratual celebrados com base no art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, à luz do que restar decidido pelo Plenário no referido incidente.
Por ora, o referido órgão fracionário do TCE-RJ, considerando o *fumus boni iuris* – consistente na presunção de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014 – e o *periculum in mora* de que se formalizem novos termos aditivos de prorrogação contratual antes da apreciação do referido incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário, determinou ao Inea que se abstivesse de celebrar novos termos aditivos de prorrogação contratual relativos à função de guarda-parques.
Determinou ainda a Segunda Câmara Julgadora que o Inea promovesse a organização da carreira de guarda-parques, em respeito ao que estabelece o art. 2º do Decreto nº 42.471/2010.

Ausência de Necessidade Temporária que Justificasse os Contratos Temporários de Guarda-Parques sob a égide da Lei nº 4.599/2005: Necessidade de Criação do Cargo Efetivo e do Respectivo Provimento por Concurso Público

Constava dos autos a seguinte justificativa quanto à necessidade temporária de excepcional interesse público, supostamente apta a ensejar a contratação dos guarda-parques, nos exatos termos do preâmbulo do Decreto nº 42.471/2010:

> - necessidade da existência de pessoal especializado e capacitado na prevenção, fiscalização e combate a incêndios florestais, bem como em operações de busca e salvamento em áreas naturais, na realização de manutenção rotineira de trilhas e demais equipamentos de uso público, e garantia do fiel cumprimento da legislação ambiental e demais normas de funcionamento das unidades de conservação estaduais no âmbito administrativo.



Em que pese a supratranscrita justificativa, *o autor deste artigo, em seu voto, não considerou presente, in concreto, a temporariedade dessa necessidade*, em razão das próprias atribuições dos guarda-parques no âmbito do Inea, nos exatos termos estabelecidos pelos arts. 4º e 5º do Decreto nº 42.471/2010 (fl. 05), a seguir reproduzidos:

> Art. 4º - São atribuições dos guarda-parques:
> I - prevenir, fiscalizar e combater incêndios florestais e queimadas no interior das unidades de conservação de proteção integral estaduais e em seu entorno imediato;
> II - garantir a segurança dos visitantes e funcionários das unidades de conservação de proteção integral estaduais;
> III - empreender ações de busca e salvamento no interior das unidades de conservação de proteção integral estaduais;
> IV - zelar pelo cumprimento da legislação ambiental e dos atos normativos específicos das unidades de conservação de proteção integral estaduais e em seu entorno imediato;
> V - promover atividades de educação ambiental e interpretação natural, cultural e histórica relacionadas às unidades de conservação de proteção integral estaduais;
> VI - promover ações de caráter sócio-ambiental voltadas para as comunidades do entorno das unidades de conservação de proteção integral estaduais ou ainda residentes em seu interior;
> VII - zelar pelo patrimônio físico das unidades de conservação;
> VIII - apoiar, quando possível, as pesquisas científicas desenvolvidas no interior das unidades de conservação estaduais.
>
> Art. 5º - Os guarda-parques serão considerados autoridades competentes para:
> I - a lavratura de autos de constatação ambiental na forma do art. 12 da Lei Estadual nº 3.467/00 e do inciso II do art. 5º da Lei Estadual nº 5.101/07;
> II - a adoção de providências acauteladoras previstas na Lei Estadual nº 3.467/00, em especial em seu art. 23.

Afigurou-se cristalino, por ocasião do julgamento, que as atribuições previstas no retrotranscrito art. 4º do decreto diziam respeito a atividades permanentes desenvolvidas pelo Inea, concernentes à necessidade de preservação do meio ambiente nas Unidades de Proteção Integral instituídas em âmbito estadual.

De fato, atividades como o combate a incêndios, a garantia da segurança de visitantes e funcionários, o cumprimento da legislação ambiental e o desenvolvimento de atividades de educação em matéria ambiental são dotadas de caráter de perenidade, posto não ser possível conceber que o meio ambiente, em Unidades de Proteção Integral – justamente o grupo de unidades de conservação às quais foi assegurado maior grau de proteção pelo legislador federal, nos termos da Lei nº 9.985/2000 –, seja preservado apenas em caráter temporário ou por prazo determinado.

Ademais, o supratranscrito art. 5º qualifica os guarda-parques como autoridades competentes para a lavratura de autos de constatação ambiental e para a adoção de providências acauteladoras, que são atividades inerentes ao exercício do poder de polícia em matéria ambiental.

Considerando a natureza das atribuições desempenhadas pelos guarda-parques, tramita na Assembleia Legislativa (Alerj) o Projeto de Lei nº 3163/2014 – dispondo sobre a criação da carreira de guarda-parque no âmbito do Inea –, que prevê a criação de 400 (quatrocentos) cargos efetivos de guarda-parques, não havendo notícia acerca da aprovação desse projeto de lei ou de outro similar pela Alerj.

Identifica-se ainda a apresentação da Indicação Legislativa nº 93/2015 no âmbito da Alerj, solicitando ao governador do Estado o envio de Mensagem à Assembleia e encaminhando-lhe anteprojeto de lei, no sentido da incorporação, ao quadro do Inea, por meio de investidura em cargo público, dos guarda-parques contratados temporariamente por meio do "Processo Seletivo Público para Provimento de Vagas por Tempo Determinado", objeto do Edital nº 001/2012 (fls. 07/28).[8] De igual sorte, não há notícia sobre a apresentação, pelo Poder Executivo, de projeto de lei nesse sentido.

No tocante ao mérito das referidas iniciativas legislativas, a Segunda Câmara Julgadora deixou de se pronunciar, em razão de não integrarem o objeto de que tratavam os autos. Nada obstante isto, constata-se a inconveniência, para se dizer o mínimo, de ainda não terem sido criados cargos efetivos de guarda-parques, mediante lei, no quadro permanente do Inea.

Nesse sentido, afigurar-se-ia recomendável que o governador do Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa envidassem esforços no sentido de que fosse iniciado processo legislativo com vistas à criação, mediante lei, de cargos efetivos de guarda-parques no quantitativo necessário à proteção das unidades ambientais de conservação instituídas em âmbito estadual, a serem providos exclusivamente mediante futuro concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, certame este cuja realização dependeria, obviamente, do exclusivo juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

8 O Projeto de Lei nº 3.163/2014, mencionado no parágrafo anterior, contém previsão similar, no sentido do aproveitamento dos guardas-parques aprovados no "concurso" regido pelo Edital nº 001/2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as considerações expendidas no decorrer deste artigo, pode-se aduzir as seguintes conclusões:

a) afigura-se recomendável a adequação de redação do art. 5º da Lei Estadual nº 6.901/2014 ao entendimento do STF expressamente manifestado no julgamento da ADI 3.649/RJ, no sentido de que o prazo de contratos por prazo determinado para hipótese de insuficiência de servidores efetivos seja de, no máximo, 12 (doze) meses;

b) a partir do julgamento proferido pelo STF nos autos da ADI 3.649/RJ, que declarou inconstitucional a Lei Estadual nº 4.599/2005, constata-se a presunção de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, editada pela Alerj em autêntica reação legislativa a tal julgamento, presunção esta a suscitar a necessidade de apreciação, no caso concreto trazido à baila neste artigo, de incidente de inconstitucionalidade pelo TCE-RJ, nos termos do Verbete nº 347 da Súmula do STF;

c) o supracitado incidente de inconstitucionalidade deve ser apreciado pelo Plenário do TCE-RJ, em observância à cláusula de reserva de Plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal, nos termos da Súmula Vinculante nº 10 do STF;

d) considerando a ausência de temporariedade na necessidade de admissão dos guarda-parques, e a partir das atribuições normativamente a estes outorgadas – a indicar a perenidade dessa necessidade, reforçada pelo exercício do poder de polícia em matéria ambiental por tais profissionais –, constata-se a necessidade de que seja iniciado processo legislativo estadual com vistas à criação, mediante lei, de cargos efetivos de guarda-parques no quantitativo necessário à proteção das unidades ambientais de conservação instituídas em âmbito estadual, a serem providos exclusivamente mediante futuro concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

e) não se mostra juridicamente adequada a opção da Administração Pública fluminense pela admissão de guarda-parques por meio de contratos temporários.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais. A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012 apud BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 5105/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5105&processo=5105>. Acesso em 07 out. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Federal nº 12.875, de 30 de outubro de 2013**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 3649/RJ. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3649&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 4430/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4430&processo=4430>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 4795/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4795&processo=4795>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 5105/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5105&processo=5105>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 347 do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.

asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula Vinculante nº 10 do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=10.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em 07 out. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Decreto Estadual nº 42.471, de 25 de maio de 2010**. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/@inter_dibap/documents/document/zwew/mte5/~edisp/inea0119968.pdf>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Decreto Estadual nº 43.208, de 26 de setembro de 2011**. Disponível em <http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_swf.php?ie=MTI5MzA>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Indicação Legislativa nº 93/2015**. Solicita ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, o envio de mensagem dispondo sobre a incorporação dos guarda-parques aprovados no concurso público de 2012, regido pelo edital nº 01/2012 para o Instituto Estadual do Ambiente - INEA - e que permanecem em serviço exercendo suas funções. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/b6d41cbe40ad05e2832566ec0018d81b/bc85d5ad9aff086783257ece00638cc2?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 4.599, de 27 de setembro de 2005**. Dispõe sobre a contratação de pessoal, por prazo determinado, pela administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/c1a8fb69151e10318325708a00755b12?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 5.101, de 04 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente - Inea e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 5.490, de 25 de junho de 2009**. Altera o artigo 2º e parágrafo único da Lei nº 4.599, de 27 de setembro de 2005, que regula a contratação de pessoal, por prazo determinado, pela administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/36d465adfac503f4832575e50067a42e?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 6.901, de 02 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/0480c14a0f05c36b83257d6d005bc52b?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Projeto de Lei nº 3163/2014**. Dispõe sobre a criação da carreira de Guarda-Parque, no âmbito do Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro - INEA, previsto no art. 2º do Decreto Estadual nº 42.471 de 25 de maio de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/1e1be0e779adab27832566ec0018d838/e587c79213f0dfb483257d410069690e?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

ESTUDOS
4 | INEA: CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES