

PARECER

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXAMINADOR DE TRÂNSITO E O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

“Há, na contratação de examinador de trânsito pelo DETRAN, necessidade temporária excepcional? A resposta é simples e carece de maiores fundamentações: claro que não!”

divulgaçã

Parecer nº 391/2010 – CCPJ-PGE/AP

Contratação temporária – examinador de Trânsito – DETRAN – impossibilidade – Ausência de previsão legal – não configuração de Excepcional interesse Público.

O Ilustríssimo Chefe de Gabinete do Governador do Estado solicitou dessa Procuradoria do Estado parecer técnico acerca de consulta formulada pelo Diretor-Presidente do DETRAN-AP acerca da possibilidade de contratação de profissionais qualificados ao desempenho de suas atividades no Departamento Estadual de Trânsito, na qualidade de “examinadores” de trânsito.

Juntamente com o encaminhamento do pedido de manifestação da PGE, vieram os autos de todo o procedimento administrativo, aberto no âmbito do DETRAN-AP¹.

I – BREVE ESCORÇO FÁTICO

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor-Presidente do DETRAN-AP acerca da possibilidade de realização de concurso público a ser programado junto à secretaria de Estado da Administração – SEAD – para o cargo de examinador de trânsito no DETRAN-AP.

Houve requerimento, pelo Presidente do DETRAN-AP, para a realização do referido concurso público, junto ao senhor

secretário de Estado Especial da secretaria Especial de Desenvolvimento da Gestão – SEDG/GEA.

Em resposta à consulta formulada, o secretário de Estado Especial da secretaria Especial de Desenvolvimento da Gestão – SEDG/GEA, Joel nogueira Rodrigues, recomendou que fosse mantido entendimento com a SEAD para fins de programação de realização de concurso público.

Fora solicitado parecer técnico² para a Assessoria Jurídica da Autarquia – DETRAN/AP, no qual houve opinião para o encaminhamento ao Chefe do Executivo, ante a natureza essencial do serviço de examinadores de trânsito.

Requerendo a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, o ilustríssimo senhor Chefe de Gabinete do Governador, Paulo Fernando Batista Guerra, solicitou parecer técnico acerca do assunto.

Era o que cumpria, apertadamente, relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA PARA O CASO

Toda a questão passa pela análise da legislação que trata do assunto: lei de Responsabilidade Fiscal e lei nº 9.504/97, norteadas, obviamente, pelas diretrizes constitucionais que servem de suporte a essas outras normas.

Passa-se à análise de cada dispositivo legal separadamente. Em um primeiro momento, o art. 21 da IRF.

A lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 21, assim reza:

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite global de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. *Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão relendo no art. 20.”* (grifou-se)

O que tal dispositivo legal aborda é a nulidade de pleno direito do ato que aumente despesa com pessoal. E o que significa tal vocábulo? É que a nulidade é verdadeira pena, embora nem sempre explícita.

“A nulidade é penalidade que importa em deixar de existir qualquer efeito do ato, desde o momento de sua formação (*ex tunc*). A sentença que decreta a nulidade retroage, pois, à data do nascimento do ato viciado. o ideal legal é que os efeitos do negócio jurídico nulo desapareçam como se nunca houvessem se produzido. os efeitos que seriam próprios ao ato desaparecem. no entanto, ainda que a lei determine que as nulidades atuem dessa maneira, é inevitável que restarão efeitos materiais, na maioria das vezes, ao ato declarado nulo.”³

A nulidade de pleno direito beira a inexistência. Esses atos – nulos de pleno direito – não produzem nenhum efeito válido em razão de seu caráter de ordem pública.

“A nulidade de pleno direito refere-se à nulidade absoluta, pois consiste em vício tamanho que torna inválido o ato. Tal medida visa ao resguardo da ordem pública. Esses atos, portanto, não geram efeitos jurídicos.”⁴

Perceba-se, então, que a nulidade prevista no art. 21 da IRF é absoluta, a qual não merece correção, sendo, portanto, insanável.

A exceção que se verifica está presente no art. 22, parágrafo único, inciso IV, o qual prevê a vedação de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, *ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança.*

Disso podemos concluir que:

“(…) todo ato que provoque aumento na despesa de pessoal é nulo de pleno direito. Porém, estando a Administração com o limite extrapolado, ainda assim poderá contratar pessoal *desde que seja para reposição nas áreas de educação, saúde e segurança, em face de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacância no cargo.*”⁵ (grifo nosso)

Na verdade, inexistindo vedação à contratação de pessoal por prazo determinado, ainda que os limites para despesa com pessoal estejam ultrapassados, há, sem sombra de dúvidas, burla ao princípio do concurso público.

Uma pergunta carece de resposta. Qual a *ratio legis* da lei de Responsabilidade Fiscal?

“(…) o que se pretende na lei Complementar é pôr um paradeiro ao lamentável hábito do mau administrador público de legar dívidas ao seu sucessor, acumulando obrigações a serem satisfeitas no exercício seguinte ao término de seu mandato.”⁶

Ademais, o art. 37, II, da Constituição Federal menciona, categoricamente, a obrigatoriedade de realização de concurso público, em obediência ao princípio do concurso público, corolário dos princípios constitucionais estampados no *caput* do mesmo dispositivo legal e norteadores de toda a atividade da Administração Pública.

A bem da verdade, a contratação temporária, a que faz alusão o mesmo art. 37, IX, da Constituição Federal, restringe-se a casos de excepcional interesse público, acompanhado, obviamente, de necessidade temporária.

De uma simples indagação deduz-se, claramente, todo o teor da problemática envolta no presente caso: há, na contratação de examinador de trânsito pelo DETRAN, necessidade temporária excepcional? A resposta é simples e carece de maiores fundamentações: claro que não!

“Ficou bem claro no texto constitucional que essa espécie de admissão temporária no serviço público sem o devido concurso público só tem ensejo em situação restrita de excepcional interesse público.

Quando a Constituição conferiu à lei a possibilidade de estabelecer os casos de contratação temporária, não outorgou ampla discricionariedade para o legislador, pois estabeleceu como diretriz hermenêutica que tais admissões sem concurso público só servem para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.”⁷

O alcance da expressão “excepcional interesse público” deve ser visto *cun granus salis*, é dizer, deve se tratar de uma necessidade incomum, inesperada pela Administração Pública, e não de normal interesse público (como ocorre no caso sob enfoque), pois “excepcional significa situações anômalas, de exceção, de repercussões imprevisíveis”⁸.

Volta-se, outrossim, a tecer considerações sobre o que diz a Constituição Federal, a qual deve ser vista como um arcabouço próprio de princípios e normas para toda a Administração.

“A Constituição deve ser analisada como um todo, ela é una, e seus diversos dispositivos, sejam princípios, sejam preceitos, devem ser harmonizados, conciliados. O entendimento segundo o qual a contratação pela Administração não gera qualquer consequência jurídica não deve prosperar, já que se estariam anulando, inclusive, vários valores constitucionais, para que outro, de aplicação direcionada, imperasse como se fosse absoluto.”⁸

Por fim, outro ponto merece ser mencionado. É que há a superveniência do termo final do prazo previsto no parágrafo

único do art. 21 da IRF, uma vez que o fim do mandato executivoseavizinha.

Portanto, a situação ensejadora da possível excepcionalidade já não mais existe, não sendo justificável a realização de contratação de forma estritamente precária.

Por derradeiro, a lei Eleitoral (nº 9.504/97), em seu art. 73, V, também prevê que é proibido aos agentes públicos, servidores ou não, contratar ou de qualquer forma admitir, nos três meses que antecedem até a posse dos eleitos, ressalvados a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Executivo.

Não restam dúvidas que o desiderato da lei é o mesmo. Sendo assim, consoante alhures mencionado, não se trata de caso de serviço público essencial.

III – CONCLUSÕES E DEMAIS PEDIDOS

À luz das exposições fáticas e jurídicas acima transcritas, percebe-se, claramente, que não existem razões legais que sustentem a contratação temporária de examinador de trânsito pelo DETRAN-AP, seja pela ausência de suporte legal, seja, principalmente, pela afronta à Constituição Federal.

Com escusas de haver excedido o limite meramente técnico que a consulta formulava e, adentrando, um pouco, na seara administrativa, é o que nos parece.

Remeto às considerações superiores.

Macapá, 15 de dezembro de 2010.

Guilherme Carvalho e Sousa
Procurador do Estado

NOTAS

- 1 Referente ao Ofício nº 136/10-GAB-SEDG. Processo nº 28760.1553/10.
- 2 Parecer nº 125/10-PJ/GAB/DETRAN/AP.
- 3 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 592.
- 4 FIGUEIREDO, Carlos Maurício et. al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 157.
- 5 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Processo nº 385753/07. Acórdão nº 462/09, Pleno. Despesas com pessoal – Aumento – Ato nulo de pelo direito – Admissão de pessoal – Contratação temporária – Possibilidade, tão somente, para fins de reposição – Readmissão – Considerações. BDA – Boletim de Direito Administrativo, julho/2010, p. 851-859 e 856.
- 6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro, Renovar, 2001, p. 231.
- 7 QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *A contratação temporária, o Supremo Tribunal Federal e o alcance da expressão “necessidade temporária de excepcional interesse público”*. Revista Zênite. IDAF – Informativo de Direito Administrativo e LRF, ano IV, nº 46, maio 2004/2005, p. 965-968 e 966.
- 8 QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. Ob. cit., p. 967.
- 9 VILELA, Eduardo. *A nulidade da contratação de trabalhadores pela Administração Pública sem a necessária realização de concurso público: consequências jurídicas*. Revista Zênite. IDAF – Informativo de Direito Administrativo e LRF, ano IV, nº 9, abril 2002, p. 798-813 e 802.