



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-01553/10

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Alcantil. Processo decorrente de decisão de Plenário. Análise da gestão de pessoal concernente à contratação temporária por excepcional interesse público – Irregularidade. Assinação de prazo. Recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC -0466/16

RELATÓRIO:

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - ao examinar a prestação de contas anual da Prefeitura de Alcantil referente ao exercício de 2007 - em sessão plenária datada de 11/11/2009, publicada no Diário Oficial Estadual de 02/12/2009, acordou o seguinte da forma:

ACÓRDÃO APL TC N° 952/2009.

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. Determinar a extração de cópia das peças concernentes à contratação temporária encaminhando-as à DIGEP para análise em processo específico.

Em atenção ao aresto, a Secretaria do Pleno formalizou o feito, com as peças necessárias à instrução, remetendo-lhe, na sequência, para a Divisão de Auditoria da Gestão de Pessoal - DIGEP.

Através do Relatório (fls. 23/24), a Unidade Técnica de Auditoria, em 28/11/2014, fez as seguintes constatações:

Após a análise da **documentação** disponível e pesquisa ao **SAGRES**, esta auditoria evidenciou que, a **exemplo** do que ocorrera no **exercício de 2007**, com a contratação, em média, de **110 servidores** (fls.10), a **Prefeitura de Alcantil** manteve, até este exercício de **2014**, um significativo **contingente** de servidores **contratados por excepcional interesse público**, conforme o **quadro demonstrativo** a seguir:

Item	Período	Quantidade	Fls.
01	Dezembro de 2008	*	*
02	Dezembro de 2009	154	16
03	Dezembro de 2010	152	17
04	Dezembro de 2011	39	18
05	Dezembro de 2012	52	19 e 20
06	Dezembro de 2013	54	21
07	Setembro de 2014	100	22

(*) Informação **não** constante no SAGRES, que somente passou a **disponibilizá-la** no exercício de **2009**.

Atualmente, a **contratação** atinge o montante de **100 profissionais**, para o desenvolvimento de diversas **atribuições**, conforme o **quadro demonstrativo** a seguir:

Item	Quant.	Função	Fls.
01	02	Agente de Saúde	22
02	01	Auxiliar de Farmácia	22
03	01	Auxiliar de Odontólogo	22
04	08	Auxiliar de Serviços	22
05	01	Controlador e Distribuidor de Água	22
06	01	Coordenador de Atenção Básica	22
07	01	Coordenador de Vigilância Epidemiológica e Saúde Mental	22
08	01	Coordenador de Vigilância em Saúde	22
09	01	Coveiro	22

Item	Quant.	Função	Fls.
10	02	Digitador	22
11	06	Enfermeiro	22
12	03	Facilitador de Oficinas	22
13	01	Farmacêutico-Bioquímico	22
14	03	Gari	22
15	05	Médico	22
16	01	Médico Psiquiatra	22
17	06	Merendeiro	22
18	20	Motorista	22
19	01	Nutricionista	22
20	01	Odontólogo	22
21	07	Operador de Poços Artesianos	22
22	02	Operador de Trator	22
23	01	Orientador Social	22
24	12	Professor	22
25	01	Professor de Educação Física	22
26	02	Psicólogo	22
27	05	Técnico em Enfermagem	22
28	01	Técnico em Segurança do Trabalho	22
29	03	Vigia	22

A contratação temporária de **Agentes Comunitários de Saúde** é vedada pelo disposto no **artigo 16** da **Lei 11.350/2006**, exceto na hipótese de combate a **surtos endêmicos**, na forma da lei aplicável, o que **não está comprovado** nos autos.

As atribuições de **Coordenador de Atenção Básica**, **Coordenador de Vigilância Epidemiológica e Saúde Mental** e **Coordenador de Vigilância em Saúde** devem ser desenvolvidas por meio de **cargo em comissão** ou **função de confiança**.

Em conclusão Órgão Auditor entendeu pela existência de contratações irregulares de pessoal pela Prefeitura Municipal de Alcantil, para o desenvolvimento de atribuições de cargos efetivos, com infração à norma constitucional do concurso público, bem como de cargos em comissão e funções de confiança.

Por força dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o TCE/PB determinou a citação do Prefeito Constitucional de Alcantil, Sr. José Ademir de Farias – o qual veio aos autos, por meio do DOC. TC nº 48891/15 (fls. 27/74), apresentar a peça de contestação. A missiva defensiva mencionada, em síntese, argumentou que as contratações decorreram da necessidade de suprimento das demandas surgidas por meio de programas sociais, temporários, criados pelas esferas federal e estadual, inviabilizando assim a contratação definitiva de pessoal. Ademais, no que toca à contratação de motoristas e operadores de trator, alegou o recente aumento da frota de veículos e máquinas por parte da edilidade, adquiridas através de doações e convênios firmados como os Governos Federal e Estadual, exigiu ações positiva imediata do Executivo no sentido de admitir extraordinariamente condutores de tais bens automotores, não restando tempo hábil para a realização de concurso público.

De retorno à DIGEP, o Órgão Técnico, por intermédio do relatório (fls. 82/84), concluiu pela persistência da irregularidade aplicada, estribada nas seguintes considerações:

Após a análise da **defesa** apresentada, às fls.27 a 74, esta auditoria evidenciou a **persistência** da irregularidade apontada, tendo em vista que, ao **contrário** do que **alegara** o defendente, a **admissão de pessoal** para a execução de **programas federais** deve, conforme o **entendimento** pacífico deste Tribunal, ser precedida de **concurso público**. Por outro lado, conforme o **extrato** às fls.78, estão atualmente **contratados** diversos **profissionais** exercendo **funções** que **não** se relacionam a tais **programas**, como, por exemplo, **Auxiliar de Serviços, Controlador e Distribuidor de Águas, Coveiro, Digitador, Facilitador de Oficinas, Gari, Merendeiro, Operador de Poços Artesianos, Professor, Professor de Educação Física, Soldador, Vigia** e outros.

Não procede, igualmente, a **alegação** de que **parte** da contratação decorre do **aumento** da **frota de veículos e máquinas** adquiridos por **doações e convênios** com os **Governos Federal e Estadual**, porquanto, conforme os **documentos** às fls.72 e 73, o **tempo** decorrido de tais **aquisições**, ocorridas em **janeiro e julho de 2013**, foi **suficiente** para a realização de **concurso público**.

Por fim, o defendente **não se pronunciou** sobre a contratação de pessoal para as funções de **Coordenador do CAPS, Coordenador de Atenção Básica e Coordenador de Vigilância em Saúde**, atualmente existentes, que devem ser **desenvolvidas** por meio de **cargo em comissão ou função de confiança**.

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 0928/16 (fls. 87/91), lavrado pelo Procurador Luciano Andrade farias, propôs pelo(a):

- a) *reconhecimento da irregularidade na gestão de pessoal no Município de Alcantil, com relação à observância do art. 37, o qual impõe, em seu inciso II, como forma de investidura para cargo público, a aprovação prévia em concurso público, devendo-se assinar prazo razoável, com base no art. 71, IX, c/c art. 75 da Constituição Federal, para que a Prefeitura Municipal restabeleça a legalidade no que tange ao excesso de contratações de pessoal de caráter temporário e excepcional;*
- b) *remessa da análise do cumprimento da decisão destes autos ao Processo de PCA do gestor em questão;*
- c) *envio de recomendação ao gestor para que regularize a situação dos cargos de Coordenador do CAPS, de Coordenador de Atenção Básica e de Coordenador de Vigilância Sanitária, nos termos relatados pela Auditoria.*

O Relator agendou o processo para a presente sessão, determinando as notificações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

Sobre este Instituto, leciona saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles:

“O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.”

A aprovação em regular concurso público é a maneira mais democrática de acesso aos que almejam laborar no serviço público, afastando, assim, o favorecimento de apaniguados políticos. É prática que se irmana com o princípio da continuidade administrativa, posto que o vínculo permanente e estável que une o servidor à Pública Administração contribui para a formação de uma memória laboral viva, indispensável para o atingimento de grau prestacional capaz de atender aos interesses públicos, primário e secundário.

Sem mais rodeios, como observado no relatório nuper, a Prefeitura Municipal de Alcantil faz uso habitual do expediente indevido da contratação por excepcional interesse público, com descolamento visível dos mandamentos da Lex Major. Segundo a Constituição Federal (inciso IX do art. 37), lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Do dispositivo constitucional extrai-se que:

- *há necessidade de disciplinamento local com vistas a viabilizar as situações em que a via de exceção de admissão de pessoal é permitida;*
- *as contratações circunscrevem-se a espaço temporal restrito (temporiedade); e*
- *é indispensável a demonstração inequívoca do interesse público excepcional, no qual conjuga-se a urgência e imprevisibilidade na demanda laboral.*

Em primeiro lugar, não se vê no almanaque processual - tampouco a Instrução faz referência - diploma legal regulamentando a matéria, motivo pelo qual o gestor deve comparecer aos autos para fazer prova da existência do ato normativo local (lei), autorizador da forma insólita de ingresso.

Quanto à temporiedade, observa-se que desde o albor de 2014 até abril de 2016 (fonte SAGRES) o número de contratados por tempo determinado se mantém sem alterações (100 servidores nessa condição), inclusive, na maioria absoluta dos casos, os cidadãos arrolados nas respectivas listagem não sofrem alterações. Sendo assim, o laço contratual precário se protraí no tempo, distanciando-se do mandamento inscrito na Constituição.

Na sequência, em todos os casos, verifica-se a carência da demonstração inequívoca do interesse público excepcional. No único instante utilizado pelo gestor para justificar a necessidade extraordinária, informou que os motoristas foram contratados, em 2013, em virtude de uma séria de aquisição de veículos, em curto espaço de tempo, demandando mão de obra especializada imediata, a qual não poderia ser suprida, oportunamente, com a realização de concurso público. A tese empunhada pela Administração seria admissível se, somente se, fosse providenciada realização de concurso público para substituição dos contratados atípicos por servidores permanentes. Porém, até a presente data, não há qualquer notícia sequer da intenção do Executivo de Alcantil em promover certame seletivo de pessoal, restando claro a ausência de excepcionalidade.

Por fim, reza o exórdio que as atribuições de Coordenador de Atenção Básica, Coordenador de Vigilância Epidemiológica e Saúde Mental e Coordenador de Vigilância em Saúde devem ser desenvolvidas por meio de cargo em comissão ou função de confiança. Concordo integralmente com a observação da Auditoria, posto que as atividades salientadas relacionam-se a atribuições de direção e chefia, as quais deveriam ser providas por servidores ocupantes de cargos em comissão e não contratados por excepcional interesse público.

Nessa esteira, os vários vícios identificados na contratação temporária de pessoal efetuado pela Prefeitura de Alcantil contribuem para a conclusão sobre a irregularidade na gestão de pessoal da edilidade.

Ex positis, voto pela(o):

- I. Irregularidade na gestão de pessoal da Prefeitura Municipal de Alcantil, em função da indevida utilização de mão de obra contratada por excepcional interesse público.*
- II. Assinação de prazo de 120 (cento e vinte) dias ao atual Chefe do Executivo de Alcantil, Sr. José Ademir de Farias, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais, em caso de inércia, para:*
 - *providenciar o envio da legislação local regulamentadora do inciso IX da Constituição Federal;*
 - *demonstrar a esta Corte de Contas, por meio inequívocos, ações positivas adotadas no sentido de regularização da situação do quadro de pessoal do Ente, notadamente, fornecendo provas do acionamento de mecanismos iniciais tendentes à realização de processo de recrutamento regular de servidores (concurso público).*
- III. Recomendação à atual Administração Municipal para que regularize a situação dos cargos de Coordenador do CAPS, de Coordenador de Atenção Básica e de Coordenador de Vigilância Sanitária, nos termos relatados pela Auditoria.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-01553/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, decidem:

- I. **Julgar irregular** a gestão de pessoal da Prefeitura Municipal de Alcantil, em função da indevida utilização de mão de obra contratada por excepcional interesse público.
- II. **Assinar** prazo de 120 (cento e vinte) dias ao atual Chefe do Executivo de Alcantil, Sr. José Ademir de Farias, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais, em caso de inércia, para:
 - providenciar o envio da legislação local regulamentadora do inciso IX da Constituição Federal;
 - demonstrar a esta Corte de Contas, por meio inequívocos, ações positivas adotadas no sentido de regularização da situação do quadro de pessoal do Ente, notadamente, fornecendo provas do acionamento de mecanismos iniciais tendentes à realização de processo de recrutamento regular de servidores (concurso público).
- III. **Recomendar** à atual Administração Municipal para que regularize a situação dos cargos de Coordenador do CAPS, de Coordenador de Atenção Básica e de Coordenador de Vigilância Sanitária, nos termos relatados pela Auditoria.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino*

João Pessoa, 24 de agosto de 2016

Assinado 21 de Setembro de 2016 às 08:57



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 5 de Setembro de 2016 às 11:41



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 6 de Setembro de 2016 às 09:05



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL