PROCESSOS TC 04006/13

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Piranhas
Natureza: Denúncia – Recurso de Reconsideração
Recorrente: Domingos Leite da Silva Neto (ex-Prefeito)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Denúncia**.** Município de São José de Piranhas. Fato denunciado relacionado à gestão de pessoal. Excesso de contratados por excepcional interesse público, em detrimento da admissão de servidores por meio de concurso público. Procedência da denúncia. Aplicação de Multa. Recomendação. Recurso de Reconsideração. Tempestividade. Legitimidade. Pressupostos recursais. Preenchimento. Conhecimento. Razões recursais insuficientes para modificação da decisão. Não provimento. Manutenção da decisão recorrida.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00950/21

RELATÓRIO

Cuida-se da análise de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor DOMINGOS LEITE DA SILVA NETO, ex-Prefeito do Município de São José de Piranhas (Documento TC 82386/17 – fls. 67/199), em face do Acórdão AC2 - TC 02029/17 (fls. 53/59), lavrado pelos membros desta colenda Câmara quando do exame de denúncia sobre a existência de irregularidade na gestão de pessoal da edilidade, especificamente quanto ao excesso de contratados por excepcional interesse público, em detrimento da admissão de servidores por meio de concurso.

Conforme a parte dispositiva da decisão recorrida, foi decidido o seguinte:

a) Procedência da denúncia;

b) Aplicação da multa no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 85,14 UFR-PB, ao ex-Gestor do Município de São José de Piranhas, Sr.Domingos Leite da Silva Neto, com supedâneo no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte, por transgressão às normas constitucionais e infraconstitucionais disciplinadoras da contratação temporária por excepcional interesse público, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

PROCESSOS TC 04006/13

> c) Recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo para não utilizar a exceção prevista no inciso IX do art. 37, da Constituição Federal (contratação por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público) como regra, devendo priorizar a realização de concurso público em tempo oportuno, a fim de suprir as demandas necessárias ao serviço público municipal e
>
> d) Envio de cópia desta decisão aos autos do processo de acompanhamento da gestão do Município, exercício de 2017, para providências cabíveis.

Irresignado, o ex-Gestor interpôs o presente Recurso de Reconsideração, vindicando a reforma da decisão para considerar improcedente a denúncia e, consequentemente, desconstituir a multa aplicada.

Depois de examinados os elementos recursais, a Unidade Técnica lavrou relatório de análise de Recurso de Reconsideração (fls. 208/211), concluindo da seguinte forma:

> **Conclusão**
>
> Diante do exposto, esta Auditoria que esta Corte de Contas conheça do recurso e, no mérito, não lhe dê provimento, mantendo-se, na íntegra, os termos do ACÓRDÃO AC2-TC-02029/2017.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 214/220), opinou nos seguintes moldes:

> **3. Conclusão**
>
> **Diante do exposto**, pugna este membro do Ministério Público de Contas pelo **conhecimento** do presente recurso e pelo seu **desprovimento**, mantendo-se incólume o Acórdão AC2-TC 02029/17.

Seguidamente, o julgamento do Recurso foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 221.

PROCESSOS TC 04006/13

VOTO DO RELATOR

PRELIMINAR

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução Normativa RN - TC 10/2010) que, em seu Título X, Capítulos I a V, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte prejudicada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prevê o art. 230, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do Recurso de Reconsideração:

Art. 230. O Recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, no prazo de (15) quinze dias após a publicação da decisão recorrida.

Parágrafo único. Não caberá Recurso de Reconsideração da decisão plenária que julgar Recurso de Apelação.

Verifica-se, portanto, que o prazo para manejo do Recurso de Reconsideração é de 15 (quinze) dias úteis, a contar da publicação da decisão a qual se pretende impugnar. Conforme certidão de fls. 202, a irresignação foi protocolada dentro do prazo, mostrando-se, pois, **tempestiva**.

Quanto ao requisito da legitimidade, o Recurso de Reconsideração deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, o recorrente, Senhor DOMINGOS LEITE DA SILVA NETO, ex-Prefeito do Município de São José de Piranhas, mostra-se **parte legítima** para a sua apresentação.

Desta forma, voto, em preliminar, pelo **conhecimento** do recurso interposto.

NO MÉRITO

Conforme se verifica da decisão recorrida, a denúncia apresentada perante essa Corte de Contas foi julgada procedente e, consequentemente, foi aplicada multa ao recorrente, em razão de ter sido confirmado o fato denunciado, consubstanciado no elevado número de servidores contratados por excepcional interesse público, em detrimento da admissão por meio de concurso. Veja-se o trecho do voto condutor, proferido pelo então relator, Conselheiro Arnóbio Alves Viana:

PROCESSOS TC 04006/13

"Quanto ao Município de São José de Piranhas, os números de servidores contratados indicam burla à regra do concurso público, uma vez que não há motivação capaz de justificar tais contratações.

*Logo, considerando que não foram tomadas as providências necessárias ao restabelecimento da legalidade e que as contratações de servidores, sem a prévia realização de concurso público, e, nas circunstâncias apresentadas nos autos (**reiteradas**) afrontam a regra do concurso público inserta no art. 37 da Constituição da República (...)".*

Neste momento, em sede de Recurso de Reconsideração, o ex-Gestor, em síntese, argumentou que teria adotado providências de forma tempestiva, relacionadas à realização do concurso público 001/2016. Ademais, aduziu que as contratações temporárias foram realizadas diante da necessidade expressa de complementação do quadro de pessoal, por meio de profissionais que suprissem a crescente demanda do Município.

A Unidade Técnica, depois de examinar os argumentos recursais, não os acatou, sob o seguinte fundamento (fls. 209/210):

> A contratação irregular por excepcional interesse público em análise, ocorreu no exercício de 2012, sem que o defendente adotasse medidas para saná-la até o último ano do segundo mandato do defendente (2013/2016), quando foi realizado o concurso público.
>
> Além disso, até a presente data só foram protocolados, neste Tribunal de Contas, dois processos de nomeação referentes ao concurso citado pela defesa (Processos de número 09276/17 e 09976/17). Ou seja, há indícios de que nem o defendente, nem os seus sucessores convocaram os demais servidores aprovados no certame. A omissão do defendente certamente contribuiu para esta situação.
>
> No entendimento desta Auditoria, as alegações do recurso não são suficientes para afastar a irregularidade. A medida de realização de concurso público adotada foi tardia e ineficaz em garantir a convocação dos concursados no sentido de viabilizar a eliminação das contratações ilegais.

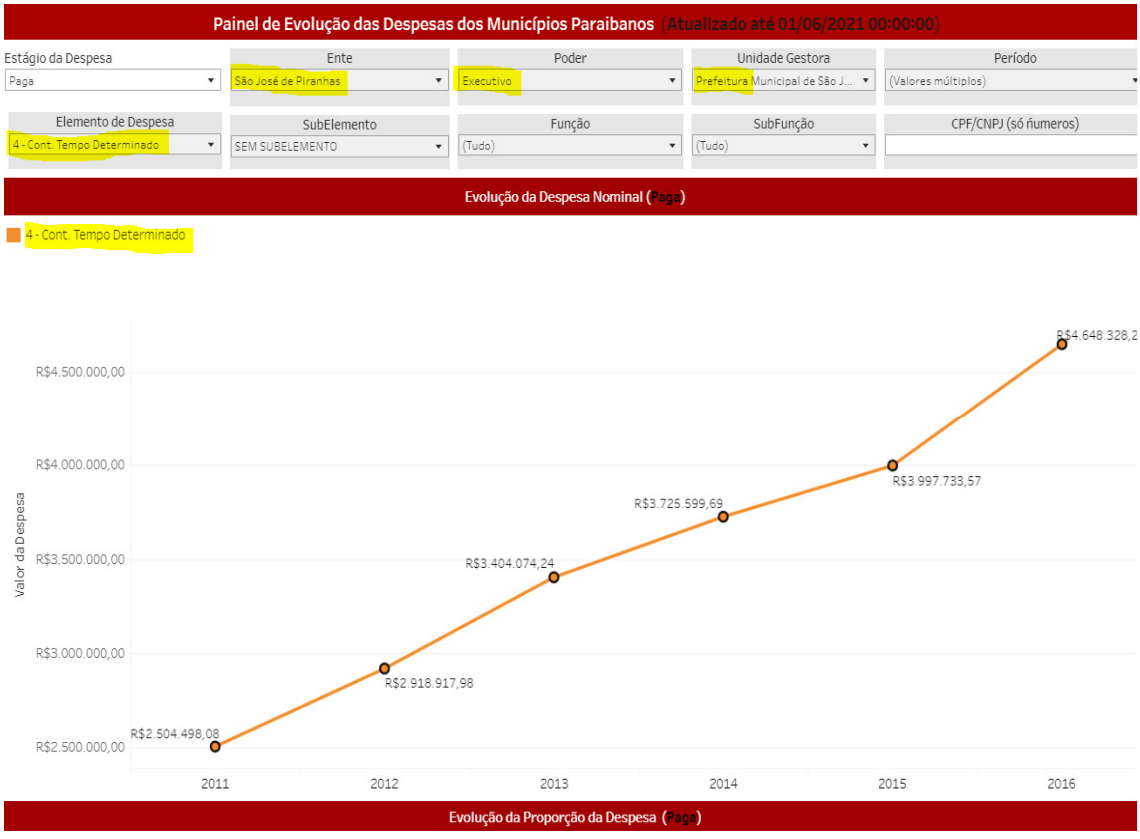
PROCESSOS TC 04006/13

Idêntico posicionamento foi o adotado pelo Ministério Público de Contas, cujo trecho do pronunciamento traz-se à baila, a título de fundamentação (fls. 218/220):

> Em suma, suscita o Recorrente ter adotado medidas para solucionar o problema relatado na Denúncia. No entanto, afirmou não possuir responsabilidade pelo chamamento dos concursados sob o argumento de que, após a homologação do certame, já não era mais o Gestor do ente municipal.
>
> Sem razão o Recorrente.
>
> Conforme se pode registrar da leitura do relatório inicial (Doc. TC 19509/12, fls. 429/430), as contratações irregularmente consideradas foram constatadas durante todo o mandato do Recorrente, ainda que a Denúncia tenha se referido ao exercício de 2012.
>
> Não pode o Recorrente pretender sanar a eiva, ou ao menos afastar a sua responsabilidade, quando a irregularidade foi constatada desde o exercício de 2012, e esteele apenas procurou realizar concurso público quando se ultimava o seu último ano de mandato.
>
> Foge por completo à razoabilidade pretender responsabilizar a gestão que o sucedeu pelo elevado número de contratados de forma temporária que foi reconhecido na decisão recorrida. Afinal, a Denúncia não foi julgada procedente e a multa foi aplicada porque os concursados aprovados não foram nomeados em quantitativo suficiente (ainda que essa matéria seja relevante e possa ensejar responsabilização de eventuais responsáveis). A decisão considerou justamente a continuidade de um cenário de contratações temporárias sucessivas, **ao longo do mandato do Recorrente**, sem justificativa legal e sem que se adotassem medidas efetivas para se resolver o problema.
>
> Não pode o Recorrente querer se isentar de sua responsabilidade pela mera realização de um concurso no final de seu mandato, até mesmo porque, como dito acima, o Insurgente teve tempo mais do que o suficiente para, ao menos, demonstrar que estava tomando medidas de forma tempestiva para que a irregularidade fosse sanada – ou ao menos minimizada – ainda dentro de seu período de governo, e isto não foi feito.

> A contratação temporária, ainda que haja lei municipal regulamentando a matéria, como é o caso, não pode ser o regramento geral dos entes públicos. Além disso, este processo tramita desde 2013, de modo que mesmo havendo a cobrança pela solução do problema por parte de um órgão de controle, que apontava para a necessidade de resolução da questão, o início de uma tímida tentativa de regularização do cenário só veio ocorrer em 2016.
>
> Diante desse contexto, não há necessidade de alteração da decisão recorrida.

De fato, conforme muito bem ponderado pelo *Parquet* de Contas, as contratações temporárias foram constatadas durante as duas gestões desenvolvidas pelo recorrente à frente da Prefeitura Municipal de São José de Piranhas (2009 a 2012 e 2013 a 2016), cujos valores envolvidos somente se multiplicaram no período. Veja-se a imagem capturada dos painéis de acompanhamento das gestões, disponíveis no portal eletrônico desta Corte de Contas:



PROCESSOS TC 04006/13

No contexto da legalidade e da eficiência emerge a figura do **concurso público, como meio de admissão de pessoal de natureza democrática**, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do certame, bem como concretiza o princípio da moralidade, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito, nos moldes da lei.

Daí a Constituição Federal sublinhar, em dispositivo sob o manto da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que os requisitos de preenchimento obrigatório pelos eventuais candidatos são aqueles estabelecidos em LEI e a forma de realização do concurso público também deve seguir a LEI – e não outro ato normativo ou administrativo qualquer sem qualquer respaldo legal:

CF/88. 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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Envidado o concurso, de acordo com os critérios legalmente definidos, os candidatos aprovados fazem jus a compor a respectiva relação classificatória à luz do mérito alcançado (classificação por ordem decrescente de pontos), ficando no aguardo de uma futura nomeação enquanto o certame vigorar. Eis a dicção constitucional:

CF/88. Art. 37. (...)

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

Não é sem razão o conjunto de garantias constitucionais na direção da concretude desse instituto. Fazer um concurso público, notoriamente, não é fácil. Exigem-se conhecimentos variados dos candidatos. A dedicação, a abstinência, a renúncia a outras atividades profissionais e sociais, inclusive familiar, é traço marcante de quem se propõe a tal desiderato com seriedade e denodo.

PROCESSOS TC 04006/13

Num universo de candidatos concorrentes a vagas, aquele aprovado a espera de uma futura convocação, durante o prazo mínimo de dois anos de validade do certame, ver sua pretensão sucumbir, diante de falhas até então alheias à sua vontade, é no mínimo um retrocesso no regime democrático de acesso aos cargos públicos e um atentado à dignidade da pessoa.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

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:

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal:

"Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: ***a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das***

***contingências normais da administração**. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência." (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.*

Como se observa, para tais contratações serem consideradas regulares é preciso a Administração Pública atestar a presença dos seguintes requisitos, nos termos da Constituição da República e da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;

b) o prazo de contratação seja predeterminado;

c) a necessidade seja temporária;

d) o interesse público seja excepcional;

e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração;

f) realização de processo seletivo.

Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, **a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado**, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.

No caso em comento, restou inequivocamente demonstrado que a regra não foi devidamente observada, invertendo-se o mandamento constitucional, na medida que se priorizou a contratação precária, sob a justificativa de excepcional interesse público. Além do mais, o recorrente não logrou êxito em comprovar haver cumprido aqueles requisitos constitucionais, jurisprudenciais e normativos nos contratos por tempo determinado celebrados.

Ante o exposto, em consonância com as manifestações dos Órgãos Técnico e Ministerial, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam, preliminarmente, **CONHECER** do presente como Recurso de Reconsideração, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se na íntegra a decisão recorrida, e **ENCAMINHAR** os autos à Corregedoria em razão da multa aplicada.

PROCESSOS TC 04006/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04006/13**, referentes, nessa assentada, à análise de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor DOMINGOS LEITE DA SILVA NETO, ex-Prefeito do Município de São José de Piranhas, em face do Acórdão AC2 - TC 02029/17, lavrado quando do exame de denúncia sobre a existência de irregularidade na gestão de pessoal da edilidade, especificamente quanto ao excesso de contratados por excepcional interesse público, em detrimento da admissão de servidores por meio de concurso, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) preliminarmente, **CONHECER** do Recurso de Reconsideração interposto;

II) no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se incólumes os termos da decisão recorrida; e

III) ENCAMINHAR os autos à Corregedoria em razão da multa aplicada.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 06 de julho de 2021.

Assinado 6 de Julho de 2021 às 13:59



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 7 de Julho de 2021 às 09:55



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO