



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

**Interessado: José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima (ex-Prefeito Municipal de Livramento)**

**Objeto: Recurso de Apelação.**

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Inspeção Especial. PM Livramento – Recurso de Apelação. Contratação por excepcional interesse público de profissionais da saúde, visando o atendimento de programas federais. Não preenchimentos dos requisitos permissivos da aludida contratação. Atividades de Caráter Permanente. Princípio da isonomia no acesso ao serviço público. Realização de Concurso Público. Irregularidade das contratações realizadas pelo Município de Livramento. Conhecimento do Recurso. Manutenção do Acórdão recorrido.*

### PARECER Nº 01702/11

Cuida-se de Recurso de Apelação (fls. 231/239) interposto pelo Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima, ex-Prefeito Municipal de Livramento, com fulcro no artigo 32 da LC nº 18/93, em face de decisão contida no Acórdão AC1 TC 1204/11 (fls. 229-A/229-F), onde ficaram decididos os seguintes fatos:

- 1) Julgar Irregulares os 57 atos de admissão dos servidores contratados por excepcional interesse público discriminados no Anexo I;*
- 2) Aplicar multa pessoal ao gestor responsável, Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima, ex-Prefeito Municipal de Livramento, no valor de R\$ 1.500,00, com fulcro na CF/88, art. 71, inciso VIII c/c LCE 18/93, art. 56, inciso II, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público;*
- 3) Assinar o prazo de (90) noventa dias ao atual gestor do Município de Livramento, para fins de adotar as providências necessárias ao restabelecimento da legalidade, desligando do serviço público municipal os contratados relacionados pela Auditoria em seu Relatório, discriminados em*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

*anexo, bem como promovendo a adequação do quadro de pessoal da Prefeitura aos moldes constitucionalmente estabelecidos, fazendo prova dessas providências junto ao Tribunal, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais em caso de descumprimento desta decisão;*

*4) Determinar o envio dos autos à Corregedoria deste Tribunal de Contas para adoção das providências cabíveis;*

*5) Encaminhar cópias desta decisão às entidades sindicais que subscreveram a mencionada representação.*

Documentos juntados, às fls.231/475, pelo recorrente.

Manifestação do Órgão de Instrução às fls. 477/481, concluindo pela permanência das irregularidades constatadas, e, portanto, pela improcedência do recurso de Apelação.

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público Especial para análise e emissão de parecer.

**É o relatório, passo a opinar.**

#### **DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS**

Esta Colenda Corte de Contas assegura às partes, nos processos que nela tramitem, o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis, disciplinando a matéria na sua Lei Orgânica (LC nº 18/93). O Título II, Seção IV, do referido instrumento normativo, 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.

O art. 32 da LOTCE, prevê a possibilidade de interposição do Recurso de Apelação, nos termos expostos adiante:

*“Art. 32. Cabe apelação para o Tribunal Pleno das decisões definitivas proferidas por qualquer das Câmaras.*

**Parágrafo Único** – *A apelação será interposta no prazo de quinze (15) dias, contados na forma do art. 30 desta Lei. (Redação dada pela LC nº 91, de 29/10/2009)”.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

O art. 30 e seu parágrafo 2º, da mesma Lei, assim preceituam:

**Art. 30.** *Salvo disposição em contrário, para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento. (Redação dada pela LC nº 91, de 29/10/2009).*

(...)

**§2º** *Considera-se como data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal; (Incluído pela LC nº 91, de 29/10/2009).*

Da leitura do dispositivo acima transcrito, verifica-se que o prazo para manejo do Recurso de Apelação é de 15 (quinze) dias a contar da **publicação da decisão** no Diário Oficial Eletrônico. No presente caso, a decisão atacada foi publicada no DOE em 27/06/2011 (segunda-feira), fls. 229-H, e o presente recurso protocolado no dia 11/07/2011. Desta feita, tem-se que o recurso em apreço é tempestivo.

Quanto aos demais pressupostos recursais foram satisfeitos, visto que o recurso foi interposto por parte legítima e na forma prevista no RITCE, nos artigos 173 a 176.

### **DO MÉRITO**

A prestação de contas deve ser apresentada de forma **completa e regular**, uma vez que a ausência ou a **imprecisão** de documentos é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

O Ministério Público Especial, através de Parecer da lavra da Ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, às fls. 223/227, assim se manifestou:

*“Nos autos em análise existem encartados 57 contratos emergenciais firmados entre 2005 e 2007, os quais, sem exceção, referem-se a funções corriqueiras e normais da Administração Pública, despidas de qualquer traço de excepcionalidade ou imprevisibilidade que reclamem esses recrutamentos.*

*A Constituição deixa claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Tem-se que estas contratações*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

*devem ser examinadas sob a ótica da efetiva necessidade da Administração e do enquadramento à situação de excepcionalidade temporária, como poderia ocorrer numa necessidade de atuação em Campanhas Públicas de Saúde ou para combate a surtos ou endemias, por exemplo, mas, mesmo nesses casos devem ter devidamente justificadas as causas de contratação temporária e não por concurso público”.*

A admissão de pessoal para exercício de uma função pública através da aprovação prévia em concurso público consiste na forma mais democrática de ingresso nas carreiras estatais. Além de ser meio mais democrático, proporciona à Administração a formação de corpo de servidores de mais alta qualificação, em atendimento aos princípios constitucionais esculpidos no art. 37 do Cânone Federal.

Contudo, a Constituição, atenta ao atendimento do interesse público, em determinados casos, permite a contratação sem a prévia aprovação em concurso público, tendo em vistas situações que exijam necessidade transitória de pessoal, previsto no inciso IX do art. 37, se não vejamos:

*“Artigo 37 – omissis;*

*(...)*

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

Conforme lição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, tal dispositivo legal tem por escopo *“ensejar suprimimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária, incompatível, portanto, com o regime normal de concursos”*.<sup>1</sup>

Ademais, é imperioso destacar que a contratação por excepcional interesse público é exceção à regra para a investidura no serviço público, devendo, portanto, ser interpretada com as devidas cautelas. A Constituição Federal a previu como forma de preenchimento de funções públicas de forma **temporária**, diante de uma **situação excepcional**, que justifique tal contratação, devendo cada ente da

---

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 253.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

federação ao disciplinar tal instituto em lei própria guardar consonância com a vontade do constituinte originário.

A reiterada recontração, conforme se tem verificado nos diversos entes públicos, para cargos que necessitam de pessoal efetivo, pela necessidade de continuidade de tais serviços públicos, constitui verdadeira burla ao princípio de ingresso de pessoal em cargos, empregos e funções no serviço público através de Concurso Público, contrariando efetivamente a essência do instituto, qual seja: **a transitoriedade** e **a urgência** de tais medidas. Fora dessas hipóteses é imperativa a realização de concurso público.

O STF já se posicionou acerca da necessidade da limitação temporal nos casos de contratação por excepcional interesse público, sob pena de sua descaracterização. Vejamos:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: C.F., art. 37, IX. **Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional.** II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3210 / PR – PARANÁ, Relator; Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2004 e publicado no DJ em 03-12-2004, p. 12.)*

Registre-se o entendimento doutrinário de Diógenes Gasparini, acerca da definição de necessidade temporária, *in litteris*:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

*“Algumas pessoas são contratadas por tempo determinado para que a Administração Pública possa atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante facultado no inciso IX do art. 37, da Constituição da República e regulado em lei específica (...) Compõem, então, uma categoria própria a dos agentes temporários. Podem ser definidos como os agentes públicos que se ligam à Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento de necessidades de excepcional interesse público, consoante definidas em lei (...) **Por necessidade temporária entende-se qualificada por sua transitoriedade, a que não é permanente, aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma, a que é passageira.** São exemplos de necessidades temporárias cujo atendimento pode ser conseguido com esses contratados a restauração do sistema viário e dos serviços de comunicações destruídos por uma inundação, a continuidade dos serviços de magistério em razão do afastamento súbito e prolongado do professor titular, a vacinação emergencial da população em razão de um surto epidêmico imprevisível, o recenseamento e outros levantamentos estatísticos, a melhoria do serviço público tornado de baixa qualidade pela falta de servidores e a sua continuidade em razão de greve. **A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de excepcional interesse público. Este não há de ser relevantíssimo, mas tão-só revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade, que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. Por certo, não precisa, nem a Constituição Federal exige, que haja a necessidade de um atendimento urgente para legitimar a contratação. Basta a transitoriedade da situação e o excepcional interesse público. Mas, ainda não é tudo. Tem-se de demonstrar a impossibilidade do atendimento com os recursos humanos de que dispõe a Administração Pública (...) O que não nos parece possível é o aproveitamento dessa faculdade para o atendimento de situações novas, tal qual a instituição e exploração de um serviço público ou a ampliação do já existente, vez que decorrem de metas perfeitamente avaliadas a tempo, que inclusive permite a promoção do competente concurso para a admissão dos servidores necessários à execução (...) O inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, criador dos agentes temporários, exige que a contratação seja por tempo determinado, isto é, por prazo suficiente para pôr fim à situação transitória que lhe deu causa. Assim, a Administração Pública que demanda essa espécie de agente público deve estimar o mais precisamente possível esse tempo e grafá-lo no ajuste. Não pode haver contrato para tal fim sem prazo ou por prazo indeterminado ou, ainda, com cláusula que atribua à Administração Pública contratante a competência para dizer quando está extinto o ajuste. Por isso entende-se não caber prorrogação ou renovação desse ajuste, salvo em razão de fatos ocorridos posteriormente e devidamente justificados.”<sup>2</sup> (grifei)***

<sup>2</sup> GASPARINI, Diógenes, *Direito administrativo*, 10 ed, São Paulo. Saraiva, 2005, pp 154-8.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06760/06

Cármem Lúcia Antunes Rocha ensina que "As hipóteses de 'necessidade temporária de excepcional interesse público' têm de ser expressas em lei, pelo menos no que se refere ao fator ou ao critério claros de identificação do que seja validamente considerado como tal, caso contrário o que pode ocorrer é que se tenha uma indeterminação dos casos que poderão ensejar a aplicação da regra contida naquele dispositivo, podendo-se então tomá-lo como um escape para contratações que não configuram necessidade temporária nem 'excepcional' interesse público".<sup>3</sup>

**Assim, não há viabilidade jurídica de se efetivar as contratações em questão por intermédio de contratos temporários, pois as atividades desempenhadas são permanentes.** Os médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, no PSF, não exercem uma atividade temporária, mas, sim, permanente, buscando estreitar os vínculos com a população atendida.

Ainda, a necessidade de prestação do Sistema Único de Saúde não pode ser considerada excepcional, pois previsível ao administrador.

O interessado, às fls. 235/236, afirmou que as contratações temporárias ocorreram apenas enquanto não fosse realizado o concurso público. Registrou também que em junho de 2008 a Prefeitura Municipal de Livramento fez publicar o Edital do certame. Outrossim, asseverou que desde então todos os cargos do PFS foram providos por pessoas aprovadas mediante prévia realização de concurso Público, inexistindo, atualmente, agentes contratados.

O recorrente como forma de comprovar suas alegações, juntou aos autos extensa documentação (fls. 249/475) composta de cópia do edital, lista de presença dos candidatos, atos de exoneração e nomeações.

Depreende-se dos autos que as nomeações, decorrentes do concurso público, ocorreram em sua grande maioria no exercício de 2009, quando já não mais ocupava a cadeira do Paço Municipal.

Vê-se, desse modo, que o ex-Prefeito, Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima passou toda sua gestão abusando das contratações por excepcional

---

<sup>3</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes, *Princípios constitucionais dos servidores públicos*, São Paulo; Saraiva 1999, pp. 241-5



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 06760/06**

interesse público, apenas realizando concurso público, após orientação do Ministério Público do Trabalho da 13ª Região, conforme documentação de fls. 266/267.

ANTE AO EXPOSTO, alvitra este representante do Ministério Público junto a esta Colenda Corte de Contas, em preliminar, pelo **conhecimento** do presente recurso, e no mérito, pela **improcedência** do recurso de Apelação, devendo subsistir a decisão consubstanciada através do **Acórdão AC1 – TC 1204/2011**.

É como opino.

João Pessoa, 6 de dezembro de 2011.

**Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. iur**  
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB