PROCESSO TC – 16099/19

Poder Executivo. Prefeitura Municipal de Santa Rita. Recurso de Apelação contra os Acórdãos AC2–TC nº 01547/22 e AC2–TC nº 01032/20. Conhecimento. Negativa de provimento. Manutenção de todos os termos das decisões apeladas.

ACÓRDÃO APL-TC - 0217/23

RELATÓRIO:

A 2ª Câmara deste Tribunal de Contas julgou, na sessão de 02/06/2022, processo que trata da Inspeção Especial de Pessoal, formalizada a partir de denúncia de contratação irregular sem concurso público, no curso do exercício financeiro de 2019, autorizada pelo ex-prefeito de Santa Rita, senhor Emerson Fernandes Alvino Panta. Na oportunidade foi lavrado o Acórdão AC2–TC nº 01032/20 (fls. 855/862), assim finalizado:

> *Os MEMBROS DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão realizada nesta data, com a declaração de impedimento do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, ACORDAM, à unanimidade, em:*
>
> *1) CONHECER e CONSIDERAR PROCEDENTE a presente Denúncia.*
>
> *2) APLICAR MULTA PESSOAL ao Prefeito Municipal de Santa Rita, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalentes a 38,65 UFR-PB, com fundamento no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, assinando-lhe prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado.*
>
> *3) ANEXAR cópia desta decisão aos autos do Processo de Acompanhamento de Gestão - PAG do Poder Executivo Municipal de Santa Rita, relativo ao exercício financeiro de 2019 (Processo TC n.º 00416/19), para subsidiar a análise da prestação de contas correspondente.*
>
> *4) RECOMENDAR à administração da Prefeitura Municipal de Santa Rita, no sentido de não repetir as impropriedades detectadas no presente processo, evitando a contratação excessiva por excepcional interesse público e em desacordo com as disposições constitucionais acerca da matéria, bem como priorizando a realização de concurso público.*
>
> *5) COMUNICAR FORMALMENTE ao denunciante e ao denunciado acerca do resultado deste julgamento.*

Ato contínuo, o mesmo Órgão Fracionário julgou, na sessão de 12/07/2022, o recurso de reconsideração interposto para reformar decisão do citado Órgão Fracionário (Acórdão AC2 – TC nº 01032/20), tomada no processo de que trata da Inspeção Especial de Pessoal, formalizada a partir de denúncia de contratação irregular sem concurso público, no curso do exercício financeiro de 2019, autorizada pelo ex-prefeito de Santa Rita, senhor Emerson Fernandes Alvino Panta.

Irresignado com o não provimento do recurso de reconsideração, insurge-se novamente o ex-gestor, pleiteando, agora em sede de recurso de apelação, o que lhe fora negado anteriormente no pedido de reconsideração.

A relatoria da decisão apelada coube ao Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, que prolatou a sentença contida no Acórdão AC2–TC nº 01547/22 (fls. 913/919), nos termos a seguir:

> *Os MEMBROS da 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão plenária realizada nesta data, acordam, à unanimidade, com a declaração de impedimento do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, em:*
>
> *1. Preliminarmente, CONHECER o presente Recurso de Reconsideração interposto pelo Prefeito Municipal de Santa Rita, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, em face da decisão consubstanciada no Acórdão AC2 – TC 01032/20;*
>
> *2. No mérito, corroborando com as conclusões da Auditoria e do Ministério Público de Contas, NEGAR PROVIMENTO à insurreição, mantendo inalterados os termos do Acórdão AC2 – TC nº 01030/20.*

A insurreição foi apreciada pelo Órgão de Instrução, que expediu relatório técnico (fls. 938/943), pugnando pelo conhecimento da peça, mas recomendando a negativa do provimento em relação ao mérito recursal.

Chamado ao feito, o Ministério Público de Contas elaborou o Parecer n° 0525/23 (fls. 948/952), de autoria do Procurador-Geral, Bradson Tibério Luna Camelo, que opinou, em consonância com o relatório técnico de instrução, pela adoção do seguinte entendimento:

> *ANTE O EXPOSTO, este representante do Ministério Público de Contas pugna pelo CONHECIMENTO do recurso interposto pelo Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, Prefeito Municipal de Santa Rita, por atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, o seu NÃO PROVIMENTO, mantendo-se, na íntegra, a decisão consubstanciada no Acórdão AC2 – TC 01032/20.*

O Relator determinou o agendamento do feito para a presente sessão, tendo sido realizadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Inicialmente, cumpre assegurar que o presente Recurso de Apelação se enquadra nos requisitos prescritos no 32 da Lei Orgânica desta Corte, bem como nos artigos 232-236 da Norma Regimental, razão que fundamenta o seu conhecimento. Eis os dispositivos de regência:

> *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, II.*
>
> *Art. 232. Cabe Apelação para o Tribunal Pleno dos acórdãos proferidos por qualquer das Câmaras e, bem assim, das decisões prolatadas por julgadores singulares.*
>
> *Parágrafo único. A apelação será interposta no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da publicação da decisão.*
>
> *Art. 233. Interposta a apelação, o Relator ou o Julgador singular, declarando os efeitos em que a recebe, determinará as providências necessárias à instrução e mandará ouvir o Ministério Público junto ao Tribunal.*

> *Art. 234. A apelação será recebida com efeito apenas devolutivo, quando interposta contra decisão que implique em:*
>
> *I - sustação da execução ou de ato irregular de despesa;*
>
> *II - assinação de prazo para correção de irregularidade.*
>
> *Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, a apelação interposta não impede a execução na forma estabelecida neste Regimento.*
>
> *Art. 235. Não poderá ser Relator da apelação quem houver relatado o processo na Câmara ou proferido decisão singular.*
>
> *Art. 236. Somente é permitida a produção de prova documental na apelação:*
>
> *I - quando se tratar de documento existente em processos em tramitação ou arquivados no Tribunal, sendo bastante ao recorrente indicá-lo.*
>
> *II - quando a prova consistir em documento existente em repartição ou estabelecimento público e houver comprovada impossibilidade de imediata expedição de certidão, desentranhamento ou fornecimento de cópia autêntica, hipóteses em que o Relator poderá solicitar o acesso ao documento, a pedido do recorrente.*

No que tange ao mérito, é relevante demarcar os limites da peça de insurreição aqui tratada. O presente Recurso de Apelação tem por finalidade reformar a decisão tomada no julgamento do Recurso de Reconsideração (Acórdão AC2–TC nº 01547/22) que, por seu turno, manteve inalterada a decisão original que julgou procedente a denúncia de contratação irregular de servidores temporários sob o pálio da excepcionalidade do interesse público (Acórdão AC2-TC nº 01032/20).

Afastada a hipótese de revisitação de matérias exauridas nas fases anteriores, resta o exame das alegações da apelação para ver se são aptas a justificar não apenas a elevação em aproximadamente 82% de contratações por excepcional interesse público, entre os meses de janeiro e maio de 2019 (a conduta denunciada implicou a elevação do número de servidores de 357 para 649 entre janeiro e maio de 2019), mas, principalmente, comprovar que tais contratações foram feitas para atender "necessidade temporária de excepcional interesse público", como prevê a Carta da República em seu artigo 37, IX.

E não há argumentos levantados no Recurso de Apelação que deponham em favor da regularidade das contratações. Destaque-se, a título de exemplo, o seguinte excerto:

> *Muito embora tenha recorrentemente se manifestado a Auditoria pela inexistência de documentos probatórios para comprovar a excepcionalidade das contratações, a falha não existiu vez que consta do SAGRES todas as informações necessárias para identificar o destino e a necessidade de cada contratação em razão da própria função.*

O trecho retrata uma inversão do ônus probatório, além de trazer uma informação inverídica. O recorrente claramente busca atribuir ao SAGRES (Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade) o encargo que é exclusivamente seu: comprovar, primeiro, a necessidade das contratações; segundo, se elas se amoldam ao arcabouço da temporariedade e excepcionalidade exigidas na CRFB. Um sistema eletrônico que, por mais versátil que seja, não pode ser concebido como elemento de prova no caso concreto.

Ademais, em outros pontos da sua sustentação, o recorrente termina por demonstrar o quão acertadas foram as decisões anteriormente tomadas pelo Órgão Fracionário desta Corte. Destaque-se o seguinte parágrafo:

> *O aumento considerável de contratações se deu para as funções de auxiliar de serviços e de professor. Em janeiro, o município tinha 61*

auxiliares de serviços e 10 professores, contratados. Em maio (mês de referência apontado na denúncia), o município passou a ter 117 auxiliares de serviços e 82 professores. Assim, resta evidente que o aumento no número de contratações se deu em razão das atividades escolares.

De saída, vê-se a assunção da conduta denunciada, que foi o aumento de contratações por excepcional interesse público para atendimento de necessidade temporária. Em seguida, assevera-se que boa parte das contratações teve por destino o desempenho de funções em atividades escolares. A pergunta – tão óbvia quanto necessária – é se podemos considerar como excepcionalidade uma função tão essencial quando educação. A resposta é desenganadamente negativa.

Funções essenciais do estado reclamam, ao menos em regra, contratações de outra natureza que não a temporária. Evidentemente que não se pode olvidar as consequências advindas da contratação de servidores efetivos. A norma constitucional erigiu o concurso como regra para o provimento dos cargos públicos. É pela via deste instituto que se permite a escolha das pessoas que exercerão as atividades essenciais para a coletividade.

É por respeito a tais atividades e, em última análise, à população que delas se vale, que foi consagrada, como regra, a estabilidade no exercício das funções públicas. Destarte, protege-se o servidor, que pode desenvolver seu labor com mais tranquilidade, ciente do forte vínculo que o conecta à Administração Pública. Na mesma linha, a estabilidade também beneficia à Administração, pois implica o maior compromisso dos seus colaboradores.

Todavia, o reforço do quadro permanente gera impacto nas finanças públicas, já que contratação de servidores redunda em despesa obrigatória de caráter continuado, devendo atender ao regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o conteúdo do seu artigo 17. Em suma, promover seleção pública é decisão que deve ser tomada com bastante cautela, visto que seus impactos são permanentes.

Isto posto, não tenho qualquer receio em afirmar que a educação pública é, juntamente com a saúde, destinatária maior das atenções governamentais, a exigir o provimento de cargos efetivos para o desempenho das relevantes funções previstas no ordenamento jurídico.

Não havendo justificativas plausíveis, em sede da presente apelação, para desconstituir o cenário traçado nas decisões anteriores, voto em consonância com o MPjTCE e com a Auditoria, pelo conhecimento do Recurso de Apelação interposto contra os Acórdãos AC2–TC nº 01547/22 e, no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se inalterados os termos da decisão desafiada.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n° 16099/19, ACORDAM, à unanimidade, os Membros do PLENÁRIO DO TRIBUAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em CONHECER o presente recurso de apelação, em virtude da observância dos preceitos indispensáveis contidos na norma de regência e, no mérito, por negar-lhe provimento, permanecendo todas as deliberações constantes dos Acórdãos AC2–TC nº 01547/22 e AC2–TC nº 01032/20.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 24 de maio de 2023.

Assinado 5 de Junho de 2023 às 12:43

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 5 de Junho de 2023 às 11:46

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 5 de Junho de 2023 às 16:33

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL