

RECURSO ORDINÁRIO N. 1066777

Recorrente: Paulo César Teodoro
Órgão: Prefeitura Municipal de Lagoa da Prata
Processo referente: Edital de Concurso Público n. 1040547
Apenso: Embargos de Declaração n. 1066564
Procuradores: Deborah de Castro Resende - OAB/MG 113.124, Elvis Ezequiel Aquino de Almeida - OAB/MG 104.407 e Jean Carlos da Silva - OAB/MG 82.641
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO. CADASTRO DE RESERVA. RAZOABILIDADE DA MEDIDA NO CASO CONCRETO. NÚMERO DE CARGOS OFERTADOS. PROVA DOCUMENTAL. IRREGULARIDADE SANADA. PROVIMENTO.

1. A formação de cadastro de reserva é admitida, desde que em caráter excepcional e que haja expressa motivação de sua necessidade. A regularidade da previsão de cadastro de reserva deve ser aferida levando-se em conta as especificidades do caso concreto, em ponderação com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da eficiência e da economicidade.
2. Diante da comprovação de que ocorreu a vacância de cargos no decorrer do concurso público e considerando que o edital foi republicado após os cargos tornarem-se vagos, o número de vagas disponibilizado encontra respaldo legal.

Tribunal Pleno
37ª Sessão Ordinária – 11/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Paulo César Teodoro, prefeito do Município de Lagoa da Prata, por intermédio da Procuradora Municipal Adjunta, Dra. Deborah de Castro Resende, em face da decisão prolatada na sessão da Primeira Câmara de 21/03/19, nos autos do Edital de Concurso Público n. 1.040.547, no qual fora analisado o concurso público regido pelo Edital n. 001/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal, para o preenchimento de vagas do seu quadro de servidores.

Nos termos da referida decisão, foi aplicada ao gestor multa de R\$2.000,00 (dois mil reais), em razão da: i) utilização do cadastro de reserva sem demonstração da existência de situação excepcional, objetiva e concreta que justificasse sua utilização e ii) oferta de vagas não disponíveis para os cargos de médico de Unidade Básica de Saúde e fonoaudiólogo.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas (DOC) de 28/03/19, consoante certificado à fl. 334v do Processo n. 1.040.547.

O Ministério Público de Contas opôs embargos de declaração (autuado sob o n. 1.066.564), que foi rejeitado pela Primeira Câmara na sessão de 18/06/19, tendo a súmula do acórdão sido divulgada no DOC de 09/07/19, consoante certificado à fl. 16v do respectivo processo.

O presente recurso foi protocolizado em 30/04/19 e o processo foi distribuído à minha relatoria em 14/05/19 (fl. 56).

O recorrente apresenta, às fls. 01/03v, suas razões recursais, requerendo a admissão do recurso, com efeito devolutivo e suspensivo, e o seu provimento, para afastar a multa que lhe fora imputada.

A Unidade Técnica concluiu pela procedência das justificativas apresentadas, propondo o provimento do recurso (fls. 61/65).

O Ministério Público de Contas, no parecer de fls. 67/69v, opina pelo conhecimento e provimento do recurso.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Conquanto o recurso tenha sido subscrito pela Procuradora Adjunta do Município de Lagoa da Prata, sobreleva considerar que o Tribunal Pleno, no bojo da Consulta n. 833.220, reconheceu a possibilidade de os procuradores municipais atuarem em defesa de servidores ou agentes políticos municipais, em razão de ato ou omissão relacionados ao desempenho de suas funções públicas, desde que não haja conflito de interesses com o próprio ente federativo, *in verbis*:

No mérito, respondo a esta Consulta nos seguintes termos: considerando que a defesa de servidores ou agentes políticos municipais, em razão de ato ou omissão diretamente relacionados com o desempenho de suas funções não se trata de benefício pessoal do agente, mas de um atributo do cargo ou função com o objetivo de legitimar os atos legal e regularmente praticados pelos agentes públicos, afigura-se possível que a Advocacia Pública atue na defesa desses agentes, desde que não haja conflito de interesses com o próprio ente federativo, órgão ou entidade. No entanto, caso ao final ficar demonstrada a ilicitude do ato, o agente público poderá ser compelido a restituir ao erário o valor correspondente às despesas da advocacia pública.

Destarte, considerando que o recorrente possui legitimidade recursal, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

Ressalta-se que, por força de disposições legal e regimental expressas (art. 102, da Lei Orgânica e art. 334, do Regimento Interno, respectivamente), o recurso ordinário possui efeitos suspensivo e devolutivo, sendo despiciendo o pedido recursal de concessão dos referidos efeitos.

Mérito

Conforme relatado, a Primeira Câmara, na sessão de 21/03/19, aplicou multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor Paulo César Teodoro, prefeito do Município de Lagoa da Prata, tendo o acórdão sido proferido nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** aplicar multa ao Prefeito Municipal de

Lagoa da Prata, Sr. Paulo César Teodoro, no valor total de R\$2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$1.000,00 (mil reais) referentes a cada irregularidade apontada em razão da manutenção de cláusulas editalícias irregulares no edital do Concurso Público regido pelo Edital n. 001/2018, concernentes (i) à utilização do cadastro de reservas sem demonstração da existência de situação excepcional, objetiva e concreta que justificasse sua utilização e (ii) oferta de vagas não disponíveis para os cargos de Médico de Unidade Básica de Saúde e Fonoaudiólogo; **II)** determinar, também, que a Administração Municipal, tão logo ocorra a vacância dos cargos de Médico de Unidade Básica de Saúde, Fonoaudiólogo ou daqueles em que foi realizado cadastro de reserva, ou, ainda, na hipótese de criação de novos cargos, seja promovida a nomeação dos candidatos aprovados no procedimento seletivo em apreço para os referidos cargos; **III)** recomendar ao gestor municipal que os apontamentos desta Corte sejam observados quando da deflagração de futuros procedimentos seletivos com vistas a evitar a reincidência das incorreções verificadas no edital ora analisado.

O recorrente refuta pontualmente cada uma das irregularidades que culminaram na aplicação de multa, cabendo proceder-se, então, à análise das razões recursais.

A) Utilização do cadastro de reserva

O acórdão recorrido aplicou multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao gestor em razão da utilização, no concurso público regido pelo Edital n. 001/2018, de cadastro de reserva para cargos em que não havia vagas disponíveis, sem que fosse demonstrada a existência de situação excepcional, objetiva e concreta que justificasse o seu emprego.

Em suas razões, o recorrente alega que a previsão de cadastro de reserva no Edital n. 001/2018 deu-se em cumprimento à ordem judicial proferida na Ação Civil Pública n. 0028519-69.2018.8.13.0372, a qual suspendera o concurso para que a municipalidade procedesse à adequação do edital “para oferta de vagas para os casos em que existia a vacância e para a eliminação do cadastro de reserva para os cargos que não se relacionassem com a atividade fim da Administração Pública”.

Ainda segundo o recorrente, restou consignada na decisão judicial a autorização do cadastro de reserva para os cargos essenciais, especialmente na área da saúde, educação e de natureza administrativa. Desse modo, afirma que excluiu a previsão de cadastro de reserva para diversos cargos, mantendo apenas os cargos tidos como essenciais, obedecendo, portanto, o comando judicial.

Além disso, o responsável informa que há grande rotatividade de servidores municipais, o que prejudica o andamento dos serviços públicos em razão das frequentes vacâncias no quadro de pessoal permanente da Prefeitura. Assim, a previsão de cadastro de reserva pretendeu atender a demandas futuras e imprevisíveis que poderiam surgir no período de vigência do concurso, evitando-se a interrupção dos serviços essenciais em razão da inexistência de candidatos aprovados.

Para ilustrar a realidade da administração municipal, o recorrente citou o exemplo do cargo de fonoaudiólogo: a Lei Municipal n. 03/91 criou apenas um cargo de fonoaudiólogo, o qual encontrava-se ocupado quando da publicação do Edital n. 001/2018. Contudo, em 02/05/18, o cargo tornou-se vago, em razão da rescisão do contrato de trabalho com o funcionário que o ocupava. Caso não houvesse a previsão de cadastro de reserva, seria necessário deflagrar novo concurso para o preenchimento da vaga e, até que isso fosse providenciado, a prestação do serviço seria interrompida.

Por fim, o recorrente defendeu a previsão de cadastro de reserva diante da grande rotatividade de servidores e da previsão de poucos cargos, “justificativa que reside no princípio da economicidade e da eficiência do serviço público essencial, que não pode ser interrompido em razão da inexistência de pessoal efetivo”.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, às fls. 61/65, ponderou que o cadastro de reserva não deve ser utilizado irrestritamente e sem qualquer critério, mas sim de forma ponderada e com parcimônia, sem que isso signifique restringi-lo ao ponto de sufocar a eficiência do gestor público, nem liberá-lo de modo a permitir o abuso de sua finalidade, desvirtuando a finalidade do concurso público.

Atendo-se ao caso concreto, a Unidade Técnica entendeu que a utilização do cadastro de reserva mostrou-se razoável ao considerar: “i) a complexidade em se realizar um concurso público; ii) os altos custos envolvidos; iii) o porte do Município de Lagoa da Prata; iv) o nível de essencialidade dos serviços prestados para os quais foi previsto cadastro de reserva; v) que no total de áreas de formações previstas, o número de cadastro de reserva é pequeno; e vi) a excepcionalidade do instituto do cadastro de reserva”, concluindo pelo provimento do recurso e reforma do acórdão quanto a este ponto.

O Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 67/69v, defendeu e entendimento de que a previsão do cadastro de reserva configura, em tese, situação antagônica aos pressupostos lógicos do concurso público, com ofensa aos princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da moralidade e da transparência. Contudo, diante das peculiaridades do caso concreto, entendeu que a multa pode ser afastada, devendo ser mantida a determinação de que o atual gestor proceda à nomeação dos candidatos aprovados na hipótese de criação de novos cargos ou de vacância daqueles em que foi realizado o cadastro de reserva.

Com efeito, o entendimento desta Corte é no sentido de que a formação de cadastro de reserva é admitida, desde que em caráter excepcional e que haja expressa motivação de sua necessidade.

Na mesma linha das manifestações técnica e ministerial, entendo que a regularidade da previsão de cadastro de reserva deve ser aferida levando-se em conta as especificidades do caso concreto, em ponderação com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da eficiência e da economicidade.

Conforme demonstrado pelo recorrente, a previsão do cadastro de reserva no Edital n. 001/2018 estava amparada em decisão judicial, a qual consignou que a seleção de candidatos para formação de cadastro de reserva deve se limitar a um percentual mínimo e apenas para aqueles cargos relacionados aos serviços públicos essenciais, os quais não podem ser descontinuados (fl. 10). Referida decisão foi lavrada nos seguintes termos:

Nesse contexto, impõe-se a suspensão do concurso para que a Municipalidade proceda à adequação do edital, ofertando vagas para os casos em que exista vacância atualmente, ou suprimindo a formação do cadastro de reserva para tais casos, bem como eliminando o cadastro de reserva para os cargos que não se relacionam com a atividade fim da Administração Pública, a exemplo dos cargos já citados, **limitando-se a formação de cadastro de reserva apenas para os cargos essenciais, especialmente na área de saúde, educação e de natureza administrativa.**

Diante dos fundamentos supra expostos, defiro a tutela de urgência, suspendendo a realização das demais etapas do concurso público objeto do Edital n. 01/2018, a fim de que o Poder Executivo Municipal proceda às adequações elencadas no parágrafo anterior desta decisão. (grifos acrescidos)

Assim, verifica-se que inicialmente o Edital n. 001/2018 foi publicado com 69 (sessenta e nove) cargos de áreas de formações diferentes, sendo que 45 (quarenta e cinco) áreas eram destinadas à formação de cadastro de reserva. Isso representava, no total de áreas de formação previstas, um percentual de 65,2% (sessenta e cinco vírgula dois por cento) destinado ao cadastro de reserva.

Após a suspensão do concurso por decisão judicial, seguida de revisão do edital, foi publicada retificação que previu a oferta de cargos de 37 (trinta e sete) áreas de formação, das quais 11 (onze) eram cadastro de reserva, o que reduziu o percentual para 29,7% (vinte e nove vírgula sete por cento).

No edital republicado foi previsto cadastro de reserva para os seguintes cargos: agente fiscal, enfermeiro, enfermeiro de unidade básica de saúde, fisioterapeuta, nutricionista, odontólogo, oficial de serviços administrativos, professor de educação física, psicólogo, técnico em enfermagem e terapeuta ocupacional (fl. 315v do Processo n. 1.040.547).

Percebe-se, portanto, que o cadastro de reserva foi previsto no edital dentro dos limites traçados na decisão judicial: para os cargos relacionados aos serviços públicos essenciais, notadamente na área de educação, saúde e de natureza administrativa. Verifica-se, ainda, que o percentual de cargos destinados ao cadastro de reserva, antes em proporção superior à 65% (sessenta e cinco por cento), foi reduzido para menos de 30% (trinta por cento) dos cargos.

Demais disso, não pode passar despercebida a angústia relatada pelo gestor municipal no que tange à dificuldade de prestar um bom serviço público em decorrência da grande rotatividade de servidores no âmbito municipal. Como bem retratado no exame técnico, os municípios de pequeno porte, como é o caso de Lagoa da Prata¹, não pagam altos salários e sofrem com reiteradas baixas de funcionários que, diante de melhores oportunidades, deixam os cargos que ocupam.

Apesar de tratar-se de uma realidade conhecida por todos, consta, à fl. 48, cópia da Portaria nº 044/2018, por meio da qual noticia-se que, somente no mês de junho de 2018, foi declarada a vacância de 13 (treze) cargos públicos.

No presente caso, além da frequente vacância dos cargos públicos, o recorrente fez juntar aos autos cópia da Lei Complementar Municipal n. 003/91, que criou o plano de carreira do servidor público de Lagoa da Prata, fls. 14/47. O Anexo IV da referida lei informa o número de cargos para cada área de atuação, sendo que, para diversas áreas referentes à prestação de serviços públicos essenciais é previsto apenas um cargo, como é o caso das seguintes colocações profissionais: cardiologista, engenheiro civil, engenheiro de segurança do trabalho, fonoaudiólogo, ortopedista, dentre outros.

Diante desse cenário, não parece razoável exigir do gestor municipal que, a cada vez que um desses cargos tornassem-se vagos, isoladamente, fosse deflagrado concurso público para o provimento de um único cargo. Também não me parece salutar exigir que o gestor aguardasse um elevado número de vacâncias para então deflagrar o concurso público, colocando em prejuízo a prestação de serviços essenciais para a coletividade.

Pelo exposto, considerando as particularidades do caso, entendo que não seria razoável exigir do gestor conduta diversa da que fora praticada, razão pela qual considero regular a previsão de cadastro de reserva no Edital n. 001/2018 e afasto a multa que lhe fora imputada com relação a este item.

Contudo, acorde com o Órgão Ministerial, mantenho a determinação para que a Administração Municipal, tão logo ocorra a vacância dos cargos para os quais havia previsão de cadastro de reserva, nomeie os candidatos aprovados no concurso regido pelo Edital n. 001/2018.

¹ De acordo com o último censo, Lagoa da Prata tinha, em 2010, população de 45.984 pessoas.

B) Oferta de vagas para as quais não havia cargos disponíveis

O acórdão recorrido aplicou multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao gestor em razão da oferta de vagas indisponíveis para os cargos de médico de Unidade Básica de Saúde e fonoaudiólogo, no concurso público regido pelo Edital n. 001/2018.

Em suas razões, o recorrente alega que o primeiro edital foi publicado em 23/02/18 e não previa vaga para o cargo de fonoaudiólogo, mas sim cadastro de reserva, e previa 06 (seis) vagas para médico da Unidade Básica de Saúde.

Todavia, durante o período de suspensão do concurso pelo Poder Judiciário, ocorreram vacâncias no cargo de fonoaudiólogo e de médico da UBS, razão pela qual o edital foi republicado com 1 (um) vaga para o primeiro cargo e 07 (sete) vagas para o segundo.

Assim, sustenta o recorrente que não foram disponibilizadas vagas inexistentes para os cargos de fonoaudiólogo e médico de UBS, considerando que a oferta teve como base a quantidade de vagas previstas na Lei Complementar Municipal n. 03/91 e as vacâncias surgidas após a publicação da primeira versão do edital de concurso público.

Ao analisar a questão, a Unidade Técnica entendeu que assiste razão ao recorrente, uma vez que restou provado nos autos a ocorrência da vacância desses cargos durante o certame, antes da publicação do edital retificado, concluindo pela reforma do acórdão quanto a este ponto, fls. 61/65.

O *Parquet* de Contas, na mesma linha, entendeu que restou demonstrada a existência das vagas disponibilizadas para os cargos em referência, devendo ser afastada a multa decorrente deste apontamento, fls. 67/69v.

De fato, verifica-se que na primeira versão do Edital n. 001/2018 não havia vaga disponível para o cargo de fonoaudiólogo, mas sim previsão de cadastro de reserva, e eram disponibilizadas 06 (seis) vagas para o cargo de médico da UBS (fls. 04 e 04v do Processo n. 1.040.547).

Em 26/07/18 o gestor foi intimado acerca da decisão do Poder Judiciário que determinou a suspensão do certame, a fim de que o edital fosse retificado (fl. 04).

Em 20/06/18, ocorreu a vacância do cargo de fonoaudiólogo, conforme comprova a Portaria n. 44/2018 (fl. 48), e em 2/08/18 deu-se a vacância do cargo de médico de UBS, nos termos da Portaria n. 62/2018 (fl. 50).

Transcorrido o período em que o certame ficou suspenso por determinação judicial, o edital foi retificado e novamente publicado em 13/09/18, constando, neste momento, 01 (uma) vaga para fonoaudiólogo e 07 (sete) vagas para médico de UBS.

Diante da situação fática apresentada, resta evidenciado que, de fato, ocorreu a vacância dos referidos cargos, antes da publicação da versão final do Edital n. 001/2018, motivo pelo qual a disponibilização das vagas encontra respaldo legal, tendo sido observado o número de cargos previstos em lei.

Desse modo, diante do conjunto probatório apresentado, tenho que assiste razão ao recorrente, devendo o acórdão ser reformado para afastar a multa imposta ao gestor quanto a este ponto.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, tendo em vista que as alegações apresentadas pelo recorrente foram suficientes para ensejar a reforma da decisão recorrida, dou provimento ao presente recurso ordinário

para afastar a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) aplicada pela Primeira Câmara, na sessão de 21/03/19, ao Senhor Paulo César Teodoro, prefeito do Município de Lagoa da Prata.

Mantenho, contudo, a determinação para que a Administração Municipal, tão logo ocorra a vacância dos cargos para os quais havia previsão de cadastro de reserva, nomeie os candidatos aprovados no concurso público regido pelo Edital n. 001/2018.

Intime-se o recorrente.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expedidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer do recurso, preliminarmente, considerando que o recorrente possui legitimidade recursal, que o recurso é próprio e tempestivo, e que foram observadas as disposições legais e regimentais; **II)** dar provimento ao recurso ordinário, no mérito, para afastar a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) aplicada pela Primeira Câmara na sessão de 21/03/19, ao Senhor Paulo César Teodoro, prefeito do Município de Lagoa da Prata, mantendo, contudo, a determinação para que a Administração Municipal, tão logo ocorra a vacância dos cargos para os quais havia previsão de cadastro de reserva, nomeie os candidatos aprovados no concurso público regido pelo Edital n. 001/2018; **III)** determinar a intimação do recorrente; **IV)** determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de dezembro de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência