



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

PROCESSO N.: 1082411
NATUREZA: Representação
REPRESENTANTE: Município de Pirapora / MG
REPRESENTADO: Heliomar Valle da Silveira
FASE DE ANÁLISE: Análise de Defesa

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelo Município de Pirapora – MG, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o número 23.539.463/0001-21, através de seu Procurador Geral, Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, em face do Sr. Heliomar Valle da Silveira, Ex-Prefeito do Município de Pirapora no mandato de 2013 a 2016, em razão de ter firmado diversos aditivos de prorrogação de Contratos Administrativos para exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), entre os dias 02 de julho e 31 de dezembro de 2016, período vedado pela Lei Eleitoral.

O Representante alegou que, no ano de 2016, o Sr. Heliomar Valle da Silveira prorrogou diversos contratos administrativos para o exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), os quais venciam entre os dias 02 de julho e 31 de dezembro de 2016, período vedado pela Lei Eleitoral, fazendo-o com finalidade eleitoral, com claro intuito de captação de votos aos candidatos a prefeito e vereadores do seu grupo político nas eleições municipais daquele ano.

Reforça o demandante que o ato praticado pelo Sr. Heliomar Valle da Silveira amolda-se ao estatuído no artigo 73, da Lei n. 9.504/97 e artigo 34 da Resolução TSE n. 22.261, de 29/06/2006, o qual, nos termos do § 7º do artigo 73, constitui-se em Ato de improbidade Administrativa, nos termos do artigo 11, inciso I, da Lei n. 8.429/92 e sujeita o responsável às disposições do artigo 12, inciso III, desta mesma Lei.

A análise técnica, fls. 1.106/1.111, concluiu que as 180 contratações estão embasadas no mesmo inciso da Lei Municipal 2004/2009 (fl. 1107v), as quais se fundamentam no artigo 1º, inciso IV, da Lei 2004/2009, sendo, portanto, necessário que o Sr. Heliomar Valle da Silveira,

ex-prefeito, demonstre em “substituição” a quais servidores foram feitas as contratações temporárias por excepcional interesse público.

Seguidamente, o Exmo. Conselheiro Durval Ângelo determinou, às fls. 1.113, o retorno dos autos a esta Coordenadoria, para que esclareça a conclusão da análise técnica de fls. 1.106/1.111, a fim de explicar se o que se está sugerindo é a citação do ex-prefeito, ou se está propondo diligências, para que o atual gestor forneça documentos complementares para instrução dos autos.

Em cumprimento a determinação da Relatoria, às fls. 1114/1114v, sugeriu-se a citação do Sr. Heliomar Valle da Silveira, ex-prefeito, com base no inciso I, do artigo 166 da Resolução TCEMG n. 12/2008, para que apresentasse defesa sobre os indícios de irregularidade das contratações temporárias apontadas no relatório técnico inicial, especialmente, quais servidores efetivos foram substituídos pelos contratados temporariamente; e o excepcional e inadiável interesse público que justificaram estas contratações.

Após, foram os autos encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal que entendeu ser desnecessária a formulação de aditamentos, razão pela qual limitou-se a requerer a citação do responsável, a fim de que se defenda dos apontamentos do representante e do setor técnico, fls. 1117/1118.

Devidamente citado, O sr. Heliomar Valle da Silveira apresentou defesa à peça 27, a qual foi remetida à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão para elaboração do relatório técnico, conforme despacho à peça 29.

É o relatório.

2 ANÁLISE

Documento	Peça
Manifestação/defesa	27

2.1 Defesa

Preliminarmente, alega a defesa que a presente representação não satisfaz os requisitos necessários ao regular processamento do feito, uma vez que o representante não apontou com clareza quais foram as irregularidades perpetradas pelo então Prefeito de Pirapora na prorrogação

dos contratos temporários, requerendo o arquivamento do feito por decisão terminativa por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Adiciona, caso não acolhida a preliminar anterior, a necessidade do sobrestamento do presente procedimento, ante o trâmite da **Ação Civil Pública n. 5003141-57.2019.8.13.0512**, em processamento perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Pirapora, ainda pendente de julgamento, proposta nos exatos termos da presente representação, em razão da suposta prática de atos de improbidade administrativa, previstos no art. 11, inciso I da Lei n. 8.429/92.

Enfatiza que em observância ao acordo firmado com o Ministério Público, o Prefeito à época procedeu à realização de concurso público objetivando a regularização das contratações temporária em desacordo com o art. 37, inciso IX, da Constituição da República (CF/88), neste ponto, destacou-se que o feito teve conclusão para todos os cargos apenas em 1º de janeiro de 2017.

Dessa forma, evidencia-se a inexigibilidade de conduta diversa a impor a impossibilidade de responsabilização do defendente, na medida em que a prorrogação dos contratos temporários se justificou pela necessidade de garantir a continuidade do serviço público, principalmente nas áreas essenciais, até a conclusão do certame e nomeação dos candidatos aprovados, hipótese ressalvada na alínea “d” do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições e expressamente prevista no artigo 1º, inciso IV, da Lei Municipal nº 2004/09 que fundamentou as contratações temporárias, a saber:

LEI Nº 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

LEI MUNICIPAL Nº 2004/09:

Art. 1º. As contratações temporárias de pessoal pela Prefeitura Municipal observarão os pressupostos de excepcionalidade e de interesse público, restringindo-se às seguintes situações:

IV - substituição de servidores em seus afastamentos, especialmente nas áreas de saúde e educação e, em casos de vacância, até seu regular preenchimento através do concurso público

Reforça que a preservação dos serviços e do atendimento da demanda da população legítima e confere juridicidade à prorrogação dos contratos temporários por excepcional interesse público, em estrita compatibilidade ao disposto no artigo 37, IX, da CF/88, citando voto exarado pelo eminente Conselheiro Eduardo Carone Costa, Relator da Consulta n. 812.325.

Defende que tais circunstâncias atraem a aplicabilidade do quanto disposto no artigo 22, §1º, da LINDB que corrobora o afastamento da responsabilidade do representado, posto que no intuito de evitar prejuízo à continuidade das atividades essenciais, constituiu efetiva circunstância prática que impôs e condicionou a decisão administrativa:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Repele alegação promovida pelo Município na qual eventual prorrogação de contratos administrativos temporários em período vedado pela Lei Eleitoral determinaria a responsabilização automática do agente, pelo simples fato de, à época, figurar como Chefe do Poder Executivo, destacando-se jurisprudências nesse sentido.

Quanto a ocorrência de dano ao erário, esclarece que não há que se falar na existência de indícios de prejuízo aos cofres públicos, o que inviabiliza eventual imputação do dever de ressarcimento, conforme já manifestado anteriormente pela Unidade Técnica.

Finaliza requerendo o acolhimento das razões de defesa, reconhecendo-se a ausência de irregularidade em razão da prorrogação dos contratos, posto que em estrita observância ao disposto no artigo 73, inciso V, alínea “d” Lei n. 9.504/97 e no artigo 1º, inciso IV, da Lei Municipal n. 2004/09. Subsidiariamente, requer o afastamento da responsabilidade do defendente por inexigibilidade de conduta diversa com fulcro no artigo 22, §1º da LINDB. Ao fim, solicita o deferimento do pedido de prova testemunhal como medida de direito que se impõe, requerendo, ainda, que seja fixado prazo para juntada do rol de testemunhas.

2.2 Análise Técnica

Preliminar

Em sede de preliminar, a defesa requer o arquivamento do feito por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, tendo em vista que o representante não apontou com clareza as irregularidades cometidas pelo então Prefeito de Pirapora à época. Sobre esse aspecto a alegação não merece prosperar visto que a representação disciplina com clareza e objetividade as irregularidades perpetradas pelo Sr. Heliomar Valle da Silveira, disponibilizando, seguramente, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção.

Adicionalmente, pontua que o sobrestamento do presente procedimento é medida que se impõe ante o trâmite da **Ação Civil Pública n. 5003141-57.2019.8.13.0512**, em processamento perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Pirapora, ainda pendente de julgamento.

Entretanto, esta Corte de Contas tem se manifestado no sentido da não configuração de impedimento ao trâmite processual, tendo em vista a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa e a competência constitucional reservada a cada Órgão, a existência de ação civil pública, com análogo objeto ao tratado na presente Representação. A saber:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO A MAIOR A SERVIDORES MUNICIPAIS. EXISTÊNCIA DE AÇÃO JUDICIAL EM CURSO. INVALIDADE DE PARECER JURÍDICO NO QUAL O ORDENADOR DE DESPESA SE ESTRIBOU PARA REALIZAR OS PAGAMENTOS. CARACTERIZAÇÃO DE BOA-FÉ DOS SERVIDORES BENEFICIADOS. RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR DOS PAGAMENTOS. RESTITUIÇÃO AOS COFRES PÚBLICOS DOS VALORES PAGOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. MULTA.

1 - Independentemente da **existência de eventual ação judicial ainda pendente de decisão transitada em julgado sobre o mesmo objeto, nada obsta ao controle efetivado por esta Corte, uma vez que as competências da Justiça e deste Tribunal não se excluem, sendo esferas independentes.**

[...]

(Tomada de Contas Especial; Processo nº: 808427; Segunda Câmara; Relator: Conselheiro Wanderley Ávila; Sessão: 19/11/2015.) (grifo nosso.)

Destaca-se que o Tribunal de Contas, cuja competência encontra-se constitucionalmente prevista, utiliza sua estrutura multidisciplinar para analisar as questões contidas nos autos não somente sob os aspectos legais e formais, mas também quanto à eficiência, economicidade, oportunidade, legitimidade, razoabilidade e efetividade.

Sabe-se que no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias e, portanto, é perfeitamente possível a tramitação concomitante da Ação Civil Pública

perante o Poder Judiciário e a da presente Representação, com vista ao julgamento por esta Corte de Contas.

Mérito

Conforme relatado, a questão cinge em torno da prorrogação, pelo Sr. Heliomar Valle da Silveira, de diversos contratos administrativos para o exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), em período vedado pela Lei Eleitoral, fazendo-o com finalidade eleitoral.

Argumenta a defesa que a prorrogação dos contratos temporários se justificou pela necessidade de garantir a continuidade do serviço público, principalmente nas áreas essenciais, até a conclusão do certame e nomeação dos candidatos aprovados, hipótese ressalvada na alínea “d” do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições e que o excepcional interesse público, que legitima e confere juridicidade à prorrogação dos contratos temporários, em estrita compatibilidade ao disposto no artigo 37, IX, da CF/88, advém da necessidade de preservação do serviço e do atendimento da demanda da população.

Aponta que outro não é o entendimento desta Corte, citando o voto exarado pelo Eminentíssimo Conselheiro Eduardo Carone Costa na apreciação da Consulta n 812.325:

Assentadas as considerações acima destacadas, passo à apreciação dos quesitos formulados pelos Consulentes.

1. A excepcionalidade, permitida pelo art. 37 da Carta Maior, para a contratação de servidores desprovidos de aprovação em concurso público, pode prestar-se para o preenchimento de qualquer cargo e função no âmbito da administração municipal?

Inicialmente, cabe sublinhar, consoante destacado alhures, que, no âmbito do serviço público, o provimento das funções de caráter permanente deve, em regra, respeitar o princípio constitucional do concurso público, com vistas a consagrar os desígnios do Estado Democrático de Direito.

Portanto, as leis infraconstitucionais, regulamentadoras do art. 37, IX, da CR/88, devem afastar a contratação por tempo determinado, de forma genérica e abrangente, sem o devido concurso público, para cargos típicos de carreira, bem como para funções burocráticas ordinárias e permanentes. O que se subtrai do comando normativo é que as atividades contínuas ou previsíveis devem ser desempenhadas por servidores públicos admitidos pela via do concurso público.

Todavia, enquanto não ultimado o concurso público para o provimento dos cargos e empregos de natureza permanente, entendo lícita a adoção do instituto da contratação temporária, uma vez comprovada a situação de excepcional interesse público, face à imprescindibilidade dos serviços e ao prejuízo do atendimento das demandas da população.

Cabe registrar entendimento similar proferido pela Suprema Corte, nos termos do julgamento da ADI 3068 (Acórdão, DJ 23/09/2005 e Informativo do STF n. 358/04), no qual o Relator, Ministro Eros Grau, deixou asseverado que o inciso IX do art. 37 da CF não faz distinção entre atividades a serem desempenhadas em caráter eventual, temporário ou excepcional, e atividades

de caráter regular e permanente, nem prevê, exclusivamente, a contratação por tempo determinado de pessoal para desempenho apenas das primeiras. Ao contrário, o texto autorizou, amplamente, as contratações para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público tanto numa quanto noutra hipótese.

Assim, não é inconstitucional a norma que visa a atender, temporariamente, a notória carência de pessoal da Administração Pública, enquanto não criado ou satisfeito o quadro de pessoal permanente, em razão da impossibilidade de conclusão, a contento, do concurso público.

Reforça que as circunstâncias fático-jurídicas atraem a aplicabilidade do quanto disposto no artigo 22, §1º, da LINDB, o qual corrobora o afastamento da responsabilidade do representado, posto que no intuito de evitar prejuízo à continuidade das atividades essenciais, constituiu efetiva circunstância prática que impôs e condicionou a decisão administrativa.

A contratação temporária, nos moldes permitidos pelo art. 37, inciso IX, do normativo constitucional, destina-se a atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Uma vez estabelecida pela Constituição da República a regra geral para admissão no quadro de pessoal dos entes, qual seja: a aprovação em concurso público para investidura nos quadros de servidores públicos, deve tal princípio ser buscado pela legislação e pelos atos administrativos em todas as esferas.

Todavia, o legislador constituinte trouxe hipóteses excepcionais, nas quais o concurso público pode ser dispensado. Saliente-se que, dada a sua excepcionalidade, devem essas situações ser interpretadas restritivamente.

Entre as ressalvas trazidas, cita-se a hipótese excepcional de contratação, encontrada no art. 37, IX, da Constituição.

A citada previsão tem em vista as situações transitórias, em que não é possível a realização do concurso público sem o sacrifício do interesse público, de maneira que três requisitos mínimos são exigidos para possibilitar qualquer contratação temporária: a previsão em lei específica; a contratação por prazo determinado; e a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A nossa Corte Suprema já assentou entendimento que para que seja legítima a contratação temporária de servidores, devem ser preenchidos os seguintes requisitos: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO:
DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e

IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade. 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 de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; **c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.** II. - Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 22.29, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 25.6.2004) (grifo nosso.)

O mesmo entendimento pode ser extraído no voto conclusivo da consulta supramencionada:

De todo o exposto, respondo as questões formuladas na presente consulta nos seguintes termos:

1) A contratação de servidores por parte da administração pública deverá ser, via de regra, por meio de concurso público de provas e/ou de provas e títulos. Admite-se a contratação direta, com fulcro no art. 37, inciso IX, da CR/88 **somente nas hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público**, observado sempre os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. (grifo nosso.)

A aplicabilidade do quanto disposto no artigo 22, §1º, da LINDB pressupõe circunstâncias práticas que tenham imposto, limitado ou condicionado a situação do agente, as quais não compatibilizam com informações meramente declaratórias, sem comprovação fato-jurídica da circunstância em si.

No caso em comento, alega a defesa que os contratos foram prorrogados a fim de garantir a continuidade do serviço público, principalmente em áreas essenciais, até a conclusão do certame e nomeação dos candidatos aprovados, sem, contudo, comprovar a excepcionalidade do interesse público.

A ausência de planejamento da Administração e de celeridade na gestão de recursos humanos do quadro de pessoal do ente não deve servir de justificativa para que contratações temporárias sejam realizadas em afronta aos princípios constitucionais, escusando o gestor de sua irresponsabilidade no trato de pessoal do quadro funcional, e, conseqüentemente, afetar a efetiva prestação dos serviços essenciais à população.

Em relação a suposta ocorrência de dano ao erário, a Unidade Técnica, peça 3, já se manifestou no sentido de não assistir razão à representação inicial.

Quanto à prova testemunhal este Órgão Técnico não entende cabível, conforme art. 190 do regimento interno¹, o qual disciplina que as provas que a parte quiser produzir devem sempre ser apresentadas na forma documental.

3 CONCLUSÃO

Desta feita, opina-se pela responsabilização do Sr. Heliomar Valle da Silveira, ex-Prefeito do Município de Pirapora no mandato de 2013 a 2016, **nos termos dos art. 86 e 92 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008**, em razão de ter firmado diversos aditivos de prorrogação de Contratos Administrativos para exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), sem observância dos preceitos constitucionais, afrontando, também, o disposto no artigo 73, inciso V, da Lei n. 9.504/97 (Lei Eleitoral).

À Consideração Superior.

CFAA, em 10 de novembro de 2021.

Jonatas Cassiano Lima Gomes
Analista de Controle Externo
TC 03224-4

Ao Ministério Público de Contas.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 10/11/2021, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao expediente à peça n. 29.

Respeitosamente,

Raquel Bastos Ferreira Machado
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAA
TC 3295-3

¹ RESOLUÇÃO Nº 12/2008 – TCE/MG