



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

Processo n.: 1119957
Natureza: Recurso Ordinário
Relator: Conselheiro Durval Ângelo
Processos relacionados: 1072543 (Denúncia) e 1114749 (Embargos de Declaração)
Órgão: Prefeitura Municipal de Itapecerica
Recorrente: Sr. Wirley Rodrigues Reis - Prefeito Municipal

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto contra decisão exarada pela Segunda Câmara deste tribunal, na qual se decidiu pelo não provimento de embargos declaratórios interpostos em oposição a acórdão que reconheceu a procedência parcial da denúncia realizada pelo Sr. Mauro Gomes da Rocha.

Os presentes autos remontam ao processo n. 1072543, atinentes à denúncia oferecida pelo Sr. Mauro Gomes da Rocha, cidadão do Município de Itapecerica, em que notícia, em síntese, possíveis irregularidades em atos administrativos praticados pelo Senhor Wirley Rodrigues Reis, Prefeito daquele Município. Foram denunciadas contratações irregulares de servidores para o exercício de funções correlatas às dos cargos efetivos, por excepcional interesse público, realizadas a partir de 01/02/2017, de forma continuada, em detrimento da realização de concurso público e em afronta ao artigo 37, incisos II e IX, da CR/88. Outrossim, foram denunciadas contratações de estagiários sem a observância de critérios de imparcialidade e isonomia (não realização de concurso público).

A denúncia foi protocolizada em 07/08/2019, consoante fls. 01/09 – Processo digitalizado, Peça 9 do SGAP, e consubstanciada nos documentos digitalizados às fls. 10/73 – Peça 9. Autuada e distribuída à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, em 09/08/2019, fl. 77 – Peça 9, o ilustre Conselheiro encaminhou os autos ao órgão técnico para exame.

Submetidos à análise desta Unidade Técnica (Peças n. 11 e 26) e da 4ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios (Peça n. 13), referidos órgãos concluíram pela ocorrência das ilicitudes denunciadas. Essas considerações, então, foram parcialmente ratificadas pelo Ministério público em seu parecer conclusivo, o qual não reconheceu nenhuma irregularidade em relação à contratação de estagiários (Peças n. 15 e 27).

Ato contínuo, conforme Peças n. 29, 34 e 35, foi proferido acórdão que julgou parcialmente procedentes as pretensões consubstanciadas na denúncia, por unanimidade, nos termos do que foi decidido pelo relator. Registrou-se, ainda, voto vista do Ilustre Conselheiro Cláudio Terrão, que complementou as considerações tecidas no voto vencedor. Os conselheiros salientaram, em sessão realizada em 24/02/2022 pela Segunda Câmara, que as contratações temporárias realizadas não atenderam aos requisitos legais exigidos para tanto, razão pela qual decidiram pela imposição de multa ao prefeito denunciado. No mesmo sentido, determinaram a intimação do atual prefeito para fins de conscientização acerca da necessidade de regularização dos quadros de pessoal do município.

Inconformado com a decisão proferida, o denunciado interpôs embargos declaratórios, o que ensejou a formação do processo n. 1114749, também sob relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila. Os embargos, embora acolhidos, foram julgados improcedentes, conforme a peça n. 8 (Segunda Câmara – sessão de 12/05/2022), por não apresentaram qualquer traço de obscuridade, contradição, omissão ou erro material que justificasse seu manejo. O acórdão foi trasladado para os autos n. 1072543, onde se tornou a Peça n. 40.

Mais uma vez inconformado com a decisão prolatada, o denunciado procedeu à interposição de recurso ordinário, ocasionando a formação dos autos n. 1119957, sob relatoria do Conselheiro Durval Ângelo. Em suas razões recursais (Peça n. 2), o recorrente afirmou que a decisão proferida não reflete a jurisprudência do STF, tampouco está em sintonia com as determinações da LINDB, que exige do julgador profunda análise das peculiaridades do caso concreto apreciado. Aduziu, ainda, que a decisão não considerou o engajamento do denunciado relativamente aos compromissos assumidos junto ao MPMG, quando da assinatura de TAC para a regularização das ilicitudes constatadas em sua administração.

Então, os autos foram distribuídos ao relator (Peça n. 4), que os acolheu – por atenderem aos requisitos inerentes à sua interposição – e determinou a sua remessa à Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (Peça n. 6). Ato seguido, referida Coordenadoria remeteu os autos à esta CFAA, para a elaboração de Relatório Técnico, porquanto a matéria discutida no feito refere-se à análise de atos de admissão de pessoal.

2. ANÁLISE

Conforme será demonstrado a seguir, o recurso interposto pelo recorrente não merece provimento, uma vez que ele se limitou a repetir argumentos e teses já detalhadamente analisados pelos ilustres Conselheiros desta Corte de Contas.

2.1. Da observância da jurisprudência do STF e das determinações da LINDB.

Em suas razões recursais, o recorrente sustenta que a Jurisprudência do STF não impõe óbice à contratação temporária para serviços públicos rotineiros e típicos, desde que se demonstre o excepcional interesse público, a transitoriedade da contratação e que sua realização vise impedir a cessação de serviços públicos essenciais. Aduz, ainda, que os doutos julgadores não consideraram as peculiaridades do caso concreto, quando da prolação do acórdão, o que configuraria clara violação às determinações da LINDB e flagrante supervalorização de elementos meramente formais.

Todavia, após breve análise das considerações tecidas nos acórdãos publicados, verifica-se que ambos os argumentos apresentados já foram cuidadosamente analisados. Em suma, este Tribunal reiterou repetidas vezes que as contratações empreendidas pelo então gestor municipal não atenderam aos requisitos inerentes à sua realização. De fato, os julgadores pontuaram que o denunciado não foi capaz de reunir elementos aptos à comprovação de excepcional interesse público ou qualquer outra razão que justificasse a realização de contratações temporárias em detrimento de concurso público.

Nesse sentido, reproduz-se fragmento colhido do inteiro teor do acórdão que julgou improcedentes os embargos declaratórios interpostos. Observe-se que o Conselheiro Wanderley Ávila citou o mesmo julgado mencionado pelo recorrente:

[..]

Em consulta ao acórdão proferido na Denúncia 1.072.543, observo que os fatos atrelados às contratações temporárias irregulares (em detrimento ao disposto nos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República de 1988) e aqueles ligados à ausência de processo seletivo público para a investidura dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias (em afronta o disposto na Lei Federal nº 11.350/2006) foram minuciosamente analisados e que a imputação de tais apontamentos ao responsável foi devidamente fundamentada.

Aqui, destaco que os embargos declaratórios apresentados pelo Senhor Wirley Rodrigues Reis foram estruturados, em suma, na seguinte jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO. 1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública - não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República. 2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição. (ADI 3247, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe158 DIVULG 15-08-2014 PUBLIC 18-08-2014).

Cotejando-se a referida jurisprudência com o conteúdo do acórdão embargado, nota-se que ambas as decisões são fundamentadas e estruturadas sob o pálio do mesmo raciocínio: as contratações temporárias destinadas a atividades essenciais e permanentes do Estado não importam, por si só, em uma irregularidade, sendo necessária, na verdade, a realização de um exame fático sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que venha a justificá-la.

Nesse contexto, noto que, no presente caso, a Segunda Câmara desta Casa valeu-se justamente de um exame detido acerca do preenchimento (ou não) dos requisitos necessários para a realização de contratações temporárias, tendo concluído, no acórdão embargado, que as admissões irregularmente realizadas pelo embargante não estavam gravadas de seus pressupostos constitucionais essenciais, tendo destacado (peça 35 do processo piloto):

[...]

Em sua defesa, o responsável alegou, de forma genérica, que as contratações ocorreram para efetivar programas transitórios de saúde como o Programa de Saúde da Família- PSF, citou o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, celebrado entre o município e o MPMG, com o fito de adequar a gestão de pessoal e asseverou que inexistem óbices, podendo sim, haver contratação temporária para serviços públicos rotineiros e típicos desde que demonstre o excepcional interesse público, a transitoriedade e que a contratação servirá para não haver cessação de serviços públicos essenciais.

Aludiu sobre o alto custo para lançamento de um concurso público frente à situação difícil em que se encontra o Município de Itapeçerica e mesmo o Estado de Minas Gerais e afirmou, também, ter ocorrido queda na arrecadação da receita municipal.

A despeito dos argumentos apresentados, as contratações temporárias não atenderam o requisito da transitoriedade, para o afastamento da regra sine qua non para admissão de pessoal na esfera pública, qual seja, a do concurso público, além do mais, a realização de contratações temporárias para diversos cargos ocorreu de maneira sistemática e indiscriminada, sem a devida motivação. Como já dito anteriormente pelo Órgão Técnico, os servidores temporários estão sendo contratados desde

2017, no início da gestão, fato que, irrefutavelmente, não atende ao disposto no inc. IX do art. 37 da CR/88.

Sobre a questão da contratação de ACS e ACE, ratifico que não restou provado nos autos, quando da contratação “temporária” dos servidores, que o município estaria vivenciando uma situação de surto endêmico, o que de plano, à vista do art. 16 da lei Federal 11.350/2006, já comprova o ilícito.

Em que pese o argumento da queda na arrecadação da receita municipal, em sua análise, a 4ª CFM, entendeu que tal alegação não merece prosperar, haja vista que nos últimos três anos da gestão do Sr. Wirley Rodrigues Reis, (2017/2020), houve um incremento na Receita Corrente Líquida – RCL, bem como um aumento de despesas na folha de pessoal, o que não justifica a falta de concurso público para suprir o quadro de pessoal em detrimento das contratações irregulares feitas ao longo da gestão.

Ademais, o gestor não apresentou prova cabal das situações emergenciais, excepcionais e temporária para cada uma das 53 (cinquenta e três) contratações realizadas. [...]

[...] (Grifou-se)

Além de não apresentar provas inequívocas de situações excepcionais ou emergenciais acerca das contratações realizadas, o gestor sequer motivou tais contratações. No que diz respeito à LINDB, a acurada análise das peculiaridades do caso concreto se evidencia quando se considera, por exemplo, que os doutos julgadores analisaram até mesmo as condições financeiras da municipalidade quando da prolação de decisão, ocasião em que concluíram que sua Receita Corrente Líquida, inclusive, aumentou. Os argumentos ventilados pelo recorrente, portanto, já foram devidamente analisados por este Tribunal.

2.3. Do respeito aos compromissos assumidos junto ao MPMG por meio do TAC.

O recorrente sustenta, ainda, que, com o fim de se afastar qualquer irregularidade que pudesse ser aventada quanto aos fatos em apreço, é digna de nota a celebração de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) entre o Município e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (PA 0335.18.000058-0). O recorrente endossa que o TAC tinha por objeto contratações de servidores locais, a fim de se permitir, com razoabilidade e proporcionalidade, que a municipalidade regularizasse seu quadro de pessoal gradativamente.

Todavia, uma vez mais, verifica-se que tais circunstâncias já foram analisadas pelos ilustres Conselheiros deste Tribunal de Contas. Mencionado no acórdão dos embargos declaratórios, o voto vista proferido pelo douto Conselheiro Cláudio Terrão,

perfeitamente alinhado com o voto vencedor do relator e reproduzido abaixo, enfatizou que o prefeito de Itapecerica vinha descumprindo o TAC de forma recorrente. Nesses termos:

[...]

Aqui, saliento que, em voto-vista apresentado à peça 35 do processo principal, o Conselheiro Cláudio Terrão ratificou o entendimento por mim apresentado, no sentido de que, no caso em tela, as contratações realizadas pelo responsável não estavam gravadas pela necessária temporariedade e pela excepcionalidade do interesse público que viessem a justificá-las. Vejamos o seguinte excerto de sua manifestação:

Após detida análise dos autos, constata-se que, em 31/10/17, o Senhor Wirley Rodrigues Reis, prefeito de Itapecerica, firmou com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com o objetivo de regularizar a gestão de pessoal do município.

Dentre os compromissos assumidos pelo gestor, estava o de rescindir aqueles contratos temporários que não se enquadravam nas hipóteses constitucionais e legais, no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data de celebração do ajuste.

Em razão das justificativas apresentadas pelo gestor, referido prazo foi prorrogado pelo MPMG inúmeras vezes. Contudo, em maio de 2020, mais de dois anos após a assinatura do TAC, o responsável, além de não ter cumprido integralmente o acordado, deflagrou procedimento licitatório com o objetivo de contratar empresa especializada para a realização de processo seletivo simplificado visando à contratação temporária de agentes para “provimento de vagas de diversos cargos que compõem o quadro permanente da Prefeitura Municipal de Itapecerica”, afrontando flagrantemente o TAC assinado com o MPMG.

Conquanto o certame tenha sido posteriormente revogado, em razão da atuação diligente do MPMG, os elementos que instruem os autos demonstram a resistência do gestor em cumprir os mandamentos constitucionais atinentes ao provimento de cargos públicos, motivo pelo qual considero que o voto apresentado pelo relator apreciou adequadamente a matéria, não carecendo de qualquer reparo. [...]

[...] (Grifou-se)

Por fim, transcreve-se comentário do Conselheiro Wanderley Ávila acerca do TAC e das disposições da LINDB:

[...]

Em complemento, observo que, justamente por atender aos termos dos artigos 22 a 28 da LINDB e, portanto, por ter analisado as condições que pautaram a perpetração dos atos de admissão considerados irregulares, o colegiado da Segunda Câmara desta Casa pôde concluir que a gestão do Senhor Wirley Rodrigues Reis

vinha descumprindo, reiterada e expressamente, os termos do Termo de Ajuste de Conduta firmado junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG, o que, frise-se, colaborou para a mensuração da penalidade que lhe fora imposta.

[...]

3. CONCLUSÃO

Após acurada análise da peça recursal apresentada, constata-se que o recorrente, tão somente, reproduziu argumentos que já foram cuidadosamente analisados por este Tribunal de Contas. No mais, verifica-se que nenhum elemento novo, apto a infirmar ou modificar as decisões já proferidas, foi apresentado, razão pela qual a manutenção da decisão recorrida é medida que se impõe.

Dessa forma, pelas razões expostas ao longo deste estudo técnico, sugere-se, muito respeitosamente, que o Recurso Ordinário interposto seja julgado improcedente. No que diz respeito à tramitação do presente feito, sugere-se que os autos sejam remetidos ao Ministério Público de Contas, para prolação de parecer conclusivo, conforme determinado pelo douto relator na Peça n. 6 (Processo n. 1119957).

À apreciação superior.

CFAA, 23 de junho de 2022.

Matheus Franco Álvaro Teixeira
Analista de Controle Externo
TC 3364-0

Ao ilustre Ministério Público de Contas,

De acordo com o relatório técnico. Em 24/06/2022, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido pelo eminente Relator à peça n. 6.

Respeitosamente,

Gabriel Venturim de Souza Grossi
Analista de Controle Externo
Coordenador da CFAA, em substituição
TC 3250-3