DELIBERAÇÃO AC00 - 4/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/6058/2017
PROTOCOLO	: 1801052
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADÃO DO SUL
JURISDICIONADO	: LUIZ FELIPE BARRETO DE MAGALHÃES
REPRESENTANTES	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - HUMBERTO DE MATOS BRITTES; PROMOTOR DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CHAPADÃO DO SUL - MARCUS VINÍCIUS TIEPPO RODRIGUES
ADVOGADOS	: NAUDIR DE BRITO MIRANDA OAB/MS 5.671; CRISTIANE CREMM MIRANDA OAB/MS 11.110
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS – CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE – INÉRCIA DO ADMINISTRADOR – VIOLAÇÃO DE PREVISÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL – PLANEJAMENTO – CONCURSO PÚBLICO – PROCEDÊNCIA – MULTA.

A necessidade excepcional não pode ser gerada pela inércia do administrador público, ou seja, é princípio norteador da Administração o planejamento, devendo os órgãos e entidades públicas adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária.

Mostra-se irregular o gestor público que, ao longo de anos, não implementa procedimentos de concurso público e, em dado momento, efetua contratação excepcional temporária, sem concurso, sob o argumento de que, caso não a promova, advirão prejuízos à prestação de serviços públicos.

Comprovadas as irregularidades quanto às contratações temporárias, em violação às determinações contidas na Legislação vigente e que atentam contra os princípios da administração pública, é dado procedência à representação e aplicado multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Reservada do Tribunal Pleno, de 27 de novembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **procedência** da Representação encaminhada pelo Procurador-Geral de Justiça; por ocorrência de irregularidades nas contratações temporárias realizadas no período de 2014 a 2015, pelo município de Chapadão do Sul, com aplicação de **multa** no valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães, ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul, por grave infração à norma legal, com fulcro no art. 42, inciso IX da Lei Complementar n. 160/12, consignada nas irregularidades apuradas no Relatório de Inspeção n. 01/2017/ICEAP; bem como pela **retirada do caráter sigiloso** imposto ao processo.

Campo Grande, 27 de novembro de 2018.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos de Representação encaminhada pelo Procurador-Geral de Justiça, através do Ofício n. 418/2017/GAB-PGJ, em razão da possível ocorrência de irregularidades nas contratações temporárias realizadas no período de 2014 a 2015, pelo município de Chapadão do Sul, conforme apurado no Inquérito Civil n. 04/2015.

Ante os indícios de irregularidades, foi determinada a realização de Inspeção na Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul com a finalidade apurar os fatos apontados pelo Ministério Público Estadual.

A Inspetoria de Controle Externo de Atos de Pessoal – ICEAP realizou a Inspeção, abrangendo o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015, e emitiu o Relatório n. 01/2017/ICEAP (f.1676 /1703), concluindo:

> "a) Quadro de Pessoal - Constatou-se que os dados constantes do sistema de controle de pessoal não correspondem a previsão legal (Lei n. 73/2013), contando com quantitativos superiores ou inferiores ao determinado na legislação pertinente, bem como ausência de parâmetro equânime nas descrições (nomenclaturas) dos cargos e funções.
>
> b) Quadro de Pessoal - Verificou-se a existência de cargos ocupados sem a respectiva previsão legal, consoante descrito e pormenorizado nos quadros apresentados no item 3.2.
>
> c) Contratação Temporária - A legislação local não é adequada ao cumprimento dos critérios e requisitos impostos constitucionalmente, pois as especificações dos casos a serem reconhecidos como de excepcional interesse público não são pormenorizados e nem descrevem hipótese de excepcional interesse público, como determinado pelo texto maior.
>
> d) Contratação Temporária - No que concerne ao quantitativo de contratos fica evidenciada o excesso de admissões temporárias, em desatendimento a legislação local que limita as contratações ao percentual máximo de 20% (vinte por cento) do volume de servidores efetivos, o que restou extrapolado em todos os anos, como demonstrado na tabela constante do item 3.3.1.
>
> e) Contratação Temporária - As atribuições destinadas aos agentes temporários configuram funções típicas da administração pública e de atividade contínua o que é vedado.
>
> f) Contratação Temporária - Por realizar anualmente Processos Seletivos Simplificados, o ente admite por diversos anos consecutivos o mesmo agente, configurando continuidade indevida, tornando permanente, vínculo que deveria ser temporário, consoante demonstrado na tabela constante do Item 3.3.2.
>
> g) Contratação Temporária - Verifica-se o uso indiscriminado de Processos Seletivos Simplificados para admissão de pessoal em detrimento da realização de Concurso Público que é a modalidade determinada constitucionalmente

> h) Contratação Temporária - A equipe de fiscalização teve acesso a diversos contratos realizados ao longo dos anos de 2014 a 2016, constatando que o responsável da pasta, Sr. Agoncilio Correia Barbosa, e o Prefeito Municipal, Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães, apesar de regularmente notificados para entregar os mesmos documentos ao membro do Ministério Público Estadual, não o fez integralmente, razão porque deve ser oficiado o parquet para a tomada de providências que entender cabíveis.
>
> i) Outras Formas de Contratação - Evidenciou-se durante a fiscalização a contratação de pessoas físicas e jurídicas para a prática de atividades típicas da administração pública e de prestação pessoal, cujo vínculo decorreu de procedimento licitatório e não de admissão em concurso público como determinado pela Constituição Federal.
>
> j) Outras Formas de Contratação - As pessoas contratadas por meio de licitação são pagas com dotação orçamentária diversa daquelas destinadas ao pagamento de pessoal, consistindo em maquiagem contábil ao limite de gasto de pessoal imposto pela LRF.
>
> k) SICAP - Verificamos que o órgão não tem encaminhado, tempestivamente a documentação necessária a completa composição do banco de dados do SICAP."

A fim de maiores esclarecimentos e em atenção ao princípio da ampla defesa e do contraditório, determinei a intimação do Senhor Luiz Felipe Barreto de Magalhães, ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul, que apresentou documentos e justificativas às f. 17490/17700.

A ICEAP analisando a documentação encaminhada, ratificou as conclusões expostas no Relatório de Inspeção n. 01/2017, entendendo que as justificativas apresentadas não sanaram as irregularidades apuradas (f. 17702/17707).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, emitiu parecer às 17708/17714, nos seguintes termos:

> "I - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, em razão das impropriedades atinentes ao elevado número de contratações temporárias, superando o limite legal permitido para contratações dessa natureza;
>
> II - MULTA ao Ex-prefeito do Município de Chapadão do Sul/MS, Senhor Luiz Felipe Barreto de Magalhães, inscrito no CPF n. 499.421.077- 20, pela pratica de infringência a norma legal, artigo 42, IX, da Lei Complementar n. 160/2012, combinado com o e art. 37, IX, da Constituição Federal;
>
> III - REPRESENTAÇÃO a Procuradoria Geral de Justiça, em face dos indícios de Ato de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 11, inciso I, da Lei n. 8.429/1992;
>
> IV - COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento aos interessados, nos termos da legislação vigente."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

A Inspeção n. 01/2017 apontou que a legislação municipal pertinente à contratação temporária não atendia aos requisitos constitucionais, verificando que os processos seletivos foram utilizados indiscriminadamente, com inúmeras admissões e continuidade de vínculo por tempo superior ao permitido; foram encontradas contratações de agentes para execução de serviços típicos da administração, que só poderiam sem preenchidas através de concurso público.

Foram constatadas, também, inconsistências no sistema de recursos humanos, com dados conflitantes quanto aos quantitativos e especificações dos cargos, verificando-se que existiam servidores ocupando cargos não descritos em lei.

A equipe técnica verificou, ainda, que a Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul deixou de enviar, via SICAP, os atos de pessoal ao Tribunal de Contas, descumprindo a legislação.

Devidamente intimado o Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães, Prefeito Municipal de Chapadão do Sul à época, apresentou suas justificativas, aduzindo que as inconsistências do sistema de recursos humanos decorrem de falhas administrativas e não poderiam ser imputadas ao Prefeito Municipal, prosseguiu afirmando que todos os cargos eram previstos em lei, em especial os cargos da Carreira Fiscal, Conselheiro Tutelar e Coordenador.

Acerca das contratações temporárias, alega serem legais, pois seriam decorrentes de previsão constitucional e regulamentada no município por meio de lei (Lei Municipal n. 407/2002), justificando que as contratações foram realizadas pela necessidade de continuidade dos serviços públicos e para suprir a substituição de servidores que estariam em licença médica ou nomeados em cargos em comissão.

Concluiu argumentando que a Administração Municipal sempre pautou seus atos pela legalidade, impessoalidade e moralidade e que realizou concurso público, mas não logrou êxito, motivo pelo qual contratou através de Processo Seletivo Simplificado.

Quanto à ausência da remessa dos documentos ao Tribunal de Contas, justifica que o sistema apresentava muitas dificuldades, aliado a deficiência de pessoal, falta de treinamento, assistência e informação por parte dos próprios servidores do TCE.

Conforme análise da ICEAP, o ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul ultrapassou o percentual de 20% do total dos cargos das respectivas carreiras constantes do quadro de lotação, estipulado como limite para as contratações temporárias, utilizando-se desse expediente de forma indiscriminada; bem como, não respeitou o art. 9º, III da Lei Municipal n. 407/2002, pois as mesmas pessoas participaram continuamente dos processos seletivos simplificados, cumprindo

contratos de 12 (doze) meses e retornando novamente para cumprir contratos “temporários”, em afronta à legislação.

Verificou-se, também, que apesar do administrador ter realizado concurso público no ano de 2014, muitos cargos, principalmente de professor, foram preenchidos através de contratação temporária, evidenciando falta de planejamento no gerenciamento do quadro de pessoal necessário para o bom andamento do serviço público prestado pelo município.

No relatório de Inspeção ficou evidenciada a utilização de procedimentos licitatórios e dotações orçamentárias divergentes para a contratação de pessoas físicas para prestar serviços caracterizados como atividade fim do município, como serviços médicos, instrutor de aulas e serviços técnicos financeiros, patrimoniais, orçamentários, contábeis e de recursos humanos.

A legislação é bem clara quanto às possibilidades e limites da contratação temporária na Administração Pública, o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal estabelece a exceção pela qual pode haver contratação por prazo determinado, mas, para tanto, exige-se a presença de dois requisitos: a) previsão expressa em lei; e a real existência de necessidade temporária de excepcional interesse público.

No caso o Município de Chapadão do Sul editou a Lei n. 407/2002, que estabelece precisos critérios para a realização de contratação temporária, exigindo, entre outros requisitos, áreas pré-definidas, período limitativo e necessidade de processo seletivo simplificado.

Além da edição de lei autorizativa, é preciso, ainda, verificar, no caso concreto da contratação, aquilo que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público, assim, eventual contratação temporária obrigatoriamente deve-se dar apenas em casos excepcionais, em que a possibilidade de demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público.

Contudo, a necessidade excepcional não pode ter sido gerada pela inércia do administrador público, ou seja, é princípio norteador da Administração o planejamento, estando até mesmo previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei n. 200/1967, devendo os órgãos e entidades públicas adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária.

Desta forma, mostra-se irregular o gestor público que, ao longo de anos, não implementa procedimentos de concurso público e, em dado momento, efetua contratação excepcional temporária, sem concurso, sob o argumento de que, caso não a promova, advirão prejuízos à prestação de serviços públicos.

As irregularidades detectadas configuram descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública, evidenciando a desídia do gestor.

O administrador não pode fazer o que bem entender, está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, ele só pode agir segundo a lei, dentro do que ela expressamente autorizar e no silêncio desta está proibido de agir.

O mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Ed. Malheiros, ensina:

> "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

Na mesma linha José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, assim se pronunciou:

> "O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita."

Conforme relatado pela equipe técnica do Tribunal de Contas, constatou-se que o ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul, agiu inúmeras vezes sem observar o ordenamento legal, cometendo atos passíveis de punição, posto que suas justificativas não tiveram o condão de sanear os questionamentos levantados na Inspeção.

As irregularidades apontadas pela Inspeção são graves e caracterizam má gestão por parte do responsável pelo Executivo Municipal, vejamos o que dispõem os arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992, *in verbis*:

> "Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
>
> (...)
>
> Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:
>
> (...)
>
> VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;"

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado nas informações constantes no processo, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e VOTO:

I – Pela PROCEDÊNCIA da Representação;

II – pela aplicação de multa no valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães, ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul, por grave infração à norma legal, com fulcro no art. 42, inciso IX da Lei Complementar n. 160/12, consignada nas irregularidades apuradas no Relatório de Inspeção n. 01/2017/ICEAP;

III – pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, pela procedência da representação, com aplicação de multa ao responsável, bem como pela retirada do caráter sigiloso dos autos.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo (em Substituição Legal do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior).

Campo Grande, 27 de novembro de 2018.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

DSSM