



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DO ROSARIO MORAES CAVALLCANTTI
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0f8b6f3-9435-4a44-b448-34b05b605428

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
18ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 05/06/2019
PROCESSO TCE-PE N° 1921202-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. N° 1455/18 (PROCESSO TCE-PE N° 1856121-4)
EXERCÍCIO: 2018
UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIMIRIM
INTERESSADO: JOSÉ ADAUTO DA SILVA
ADVOGADO: DR. MATEUS DE BARROS CORREIA- OAB/PE N° 44.176
RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO
PRESIDENTE: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por José Adauto da Silva, através de advogado regularmente constituído (instrumento procuratório à fl. 37 dos autos originários - Processo TCE-PE n° 1856121-4), em face do Acórdão T.C. n° 1455/18, proferido pela Primeira Câmara desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária realizada em 04/12/2018, quando do julgamento do Processo de Contratação Temporária TCE-PE n° 1856121-4, retrocitado.

O *decisum* fustigado resultou no julgamento pela ilegalidade das 449 contratações temporárias, para diversas funções, realizadas pela Prefeitura Municipal de Ibimirim, no 1º quadrimestre do exercício financeiro de 2018, aplicando ao ora recorrente uma multa no valor de R\$ 16.279,00, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE n° 1856121-4, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da **Proposta de Deliberação do Relator**, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o relatório de auditoria e a defesa;

CONSIDERANDO a ausência de demonstração de que as contratações foram motivadas por situação caracterizada como de excepcional interesse público;

CONSIDERANDO que as contratações ocorreram quando o município se encontrava acima do limite da despesa com pessoal, descumprindo-se o artigo 20, parágrafo único, inciso III, alínea "b", c/c o artigo 22, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que, desde o 3º quadrimestre do exercício de 2013, a despesa de pessoal do Poder Executivo do município encontrou-se acima do limite previsto no artigo 20, inciso III, da Lei Complementar n° 101/2000 (LRF);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, incisos III e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e nos artigos 42 e 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004,

Em julgar **ILEGAIS** as contratações listadas no Anexo Único, negando, por consequência, os respectivos registros, e aplicar, nos termos do artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04, ao Sr. José Adauto da Silva, multa no valor de R\$ 16.279,00, que deve ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Outrossim, **determinar** ao atual gestor do Município de Ibimirim, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004 e sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal, que:

1. Realize levantamento da necessidade de pessoal para execução dos serviços ordinariamente oferecidos pela Prefeitura, objetivando a realização de concurso público, em cumprimento ao que determina o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988;
2. Tome providências no sentido de reduzir o percentual de gastos nas despesas com pessoal para adequá-lo ao limite estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para que se possa realizar novas admissões;

Determinar à Coordenadoria de Controle Externo que, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias /inspeções que se seguirem, o cumprimento da presente determinação, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Ainda, **determinar** que cópia desta deliberação seja juntada ao Processo de Prestação de Contas do Prefeito do Município de Ibimirim, exercício 2018.

Na exordial de fls. 01/15, o recorrente, através de advogado regularmente constituído (instrumento procuratório à fl. 37 dos autos originários - Processo nº 1856121-4), alega, em síntese que:

- em decorrência de estiagem, o município esteve em situação de emergência nos anos de 2017 e 2018;
- as contratações analisadas foram, em sua maior parte, destinadas às áreas de saúde e educação, prioritárias, à vista da Constituição Federal/88;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DO ROSARIO MORAES CAVALLANTI
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: c0f8b6f3-9435-4a44-b448-34b05b605428

- houve redução, mesmo com as contratações em questão, dos gastos com pessoal no 1º e 2º quadrimestres de 2018;

- as condutas do gestor foram pautadas pelos princípios do Direito Administrativo, como legalidade, continuidade, eficiência e razoabilidade, pautadas pela probidade, zelo e boa fé, no sentido de garantir a continuidade na prestação dos serviços públicos.

Ao final, pugna pelo conhecimento e provimento do presente recurso, para reforma do acórdão vergastado, a fim de que seja decretada a legalidade das contratações com exclusão da multa aplicada ou, em não havendo a reforma, para redução do valor da multa ao mínimo legal.

Solicitado o opinativo do Ministério Público de Contas, foi oferecido o Parecer MPCO nº 186/2019, da lavra do ilustre Procurador Dr. Gilmar Severino de Lima, cuja análise e conclusão a seguir transcritas tenho por escoreitas e faço integrar o presente relatório.

II. DA ADMISSIBILIDADE

Os fundamentos de fato e de direito foram apresentados e o recorrente detém legitimidade ad causam, estando representado por advogado regularmente constituído, fl. 37 dos autos principais.

Levando-se em consideração a publicação do Acórdão em 07/12/2018 (sexta-feira) e a suspensão dos prazos de 20/12/2018 a 20/01/2019, tem-se a interposição tempestiva do recurso, em 08/02/2019, dentro do prazo legal de 30 dias.

Deve ser admitido como recurso ordinário.

III - MÉRITO

Requisitos da contratação temporária de pessoal

A Constituição Federal, em seu art. 37, II, prevê como regra para a investidura em cargos ou empregos públicos, a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos. Contudo, admite, também, a hipótese de contratações temporárias, com o fito de atender às situações emergenciais, como prevê o art. 37, IX, in verbis:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

A contratação temporária de pessoal deve ser realizada nas estritas hipóteses legais, não devendo o gestor servir-se desse instrumento como forma de evitar o aumento da despesa decorrente da contratação de pessoal em caráter permanente.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a contratação temporária requer:

1. previsão legal da hipótese de contratação temporária;
2. prazo predeterminado da contratação;
3. a necessidade deve ser temporária, e
4. o interesse público ser excepcional.

Nesse sentido:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE.

I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha.

II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade.

III - O serviço público de saúde é essencial, jamais se pode caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções.

IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade.

V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos.

VI - Ação que se julga procedente. (ADI 3.430, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Plenário, DJe 3/10/2009).”

Desse modo, tais formas de contratação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

deverão ser empregadas somente quando for inviável a realização de concurso público para solução da situação especial/emergencial. Trata-se, portanto, de casos realmente excepcionais e não de situações previsíveis e corriqueiras.

As contratações em análise

No caso em exame, verifica-se não ter sido feita qualquer prova do preenchimento dos requisitos que justificassem as contratações, notadamente a caracterização da temporariedade.

A ampla gama de funções contratadas, dentre elas: motoristas, agente escolar administrativo, assistente social, auxiliar administrativo, auxiliar de enfermagem, auxiliar de farmácia, auxiliar de saúde bucal, auxiliar de serviços gerais, biomédico, bombeiro hidráulico, coordenador da casa da criança, coordenador de CREAS, copeira, cozinheira, coveiro, enfermeiro, diretor de escola, gari, fonoaudiólogo etc., mostram de forma inequívoca tratar-se de contratações em substituição a servidores municipais, o que torna inverossímil a mera alegação recursal de que todos eles eram objeto de excepcional necessidade temporária.

Poderia assistir razão ao recorrente quanto à subsunção do caso concreto ao normativo municipal quanto às contratações vinculadas diretamente às áreas de saúde e educação, notadamente porque as atividades envolvidas não podiam sofrer solução de continuidade, em face de sua relevância para o bem-estar social.

No entanto, analisados os Anexos I e II (relatório de auditoria e decisão recorrida), possível perceber que muitas das contratações não estavam abarcadas pelo viés da essencialidade, não eram funções claramente atreladas à prestação direta dos serviços de saúde e educação.

Ademais, o fato de o último concurso no Município ter sido realizado há mais de cinco anos das contratações comprova a inércia do gestor no enfrentamento do déficit de servidores efetivos.

Quanto ao município ter estado em situação de emergência nos anos de 2017 e 2018 por força da estiagem, tal fato por si só não legitima as contratações, já que não restou comprovado que ditas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

contratações ocorreram para fazer face ao combate da situação excepcional.

Por outro lado, a ampla diversidade das funções a serem exercidas pelos contratados não permite o acatamento do argumento da defesa de que a maioria das contratações foi destinada à área de saúde e educação.

Quanto à alegada redução no percentual da DTP nos dois primeiros quadrimestres de 2018 (55,94% e 54,26%), verifica-se que isso decorreu exclusivamente do incremento da RCL e não da adoção de medidas de redução da despesa com pessoal (fls. 43 e 44 dos autos apensados).

Por fim, como ressaltado na deliberação, a despesa de pessoal do Poder Executivo estava acima do limite previsto no artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) **desde o 3º quadrimestre do exercício de 2013.**

Valor da multa aplicada

Na deliberação combatida restou consignado:

“Em julgar ILEGAIS as contratações listadas no Anexo Único, negando, por consequência, os respectivos registros, e aplicar, nos termos do artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04, ao Sr. José Adauto da Silva, multa no valor de R\$ 16.279,00, que deve ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br).”

O valor da multa aplicada equivale a quase 20% do estabelecido no inciso III do art. 73 de R\$ 81.640,00. Ocorre que, para aplicação de percentual superior ao limite mínimo previsto na cominação legal sancionatória, que no caso é de 10%, deve haver justificativa expressa para tal, o que não se observa no julgado.

“ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. APELAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. INMETRO. MULTA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. MOTIVAÇÃO/FUNDAMENTAÇÃO. 1. (...) 2. **O arbitramento do valor da multa, além de observar seus limites máximo e mínimo, deve ser fundamentado, notadamente quando estabelecido acima do mínimo legal.** 3. Havendo reincidência, a multa poderá ser aplicada no valor superior ao mínimo legal. (TRF-4 - AC: 50665225220174049999 5066522-52.2017.4.04.9999, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/03/2018, TERCEIRA TURMA)”



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Sendo assim, ante a falta de justificativa expressa acerca do arbitramento do valor da multa acima do mínimo legal, ela deve ser reduzida para 10% do limite fixado no caput do art. 73 da LOTCE.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o recurso deve ser conhecido e provido parcialmente, tendo em vista que:

- as razões do recorrente não foram suficientes para elidir as irregularidades, razão pela qual deve ser mantida a decisão pela ILEGALIDADE das contratações;
- ante a falta de justificativa expressa acerca do arbitramento do valor da multa acima do mínimo legal, ela deve ser reduzida para 10% do limite fixado no caput do art. 73 da LOTCE."

Vieram-me os autos conclusos em 28/05/2019.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, quanto aos pressupostos de admissibilidade, o recurso foi interposto tempestivamente.

O Acórdão T.C. nº 1455/18 foi publicado no Diário Eletrônico do TCE-PE em 07/12/2018 (sexta-feira). Ocorre que, no dia 20/12/2018 os prazos processuais foram suspensos, o que perdurou até o dia 20/01/2019, tendo-se a interposição tempestiva do recurso em 08/02/2019, dentro do prazo legal de 30 dias, cumprindo assim o disposto no artigo 78, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Além disso, a parte é legítima (artigo 77, § 3º, da Lei Estadual nº 12.600/2004) e tem indiscutível interesse jurídico no deslinde da questão.

Assim, conheço do presente Recurso Ordinário.

Superada a fase de admissibilidade, atendidos todos os pressupostos, passo à análise do mérito.

Nas contratações em análise não restaram comprovados previsão legal da hipótese de contratação temporária, prazo determinado da contratação, necessidade temporária e interesse público excepcional, requisitos estes que justificariam a celebração dos contratos.

Ainda, a natureza das variadas funções contratadas, a exemplo de motoristas, assistente social, biomédico, bombeiro hidráulico,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DO ROSARIO MORAES CAVALLCANTI
Acesse em: <https://tce.te.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0f8b6f3-9435-4a44-b448-34b05b605428

diretor de escola, enfermeiro, fonoaudiólogo, coveiro, demonstram irrefutavelmente tratar-se de contratações para substituição de servidores municipais, contrariando a alegação recursal de que todas as contratações seriam de excepcional necessidade temporária.

Quanto ao fato de contratações diretamente ligadas às áreas de saúde e de educação, atividades de relevância para o bem-estar social que não poderiam sofrer solução de continuidade, estarem regidas por normativo municipal, verifica-se, não obstante, que grande número de funções contratadas não estavam jungidas ao quesito "essencialidade", não permitindo o acatamento do argumento da defesa de que a maior parte das contratações fora destinada às áreas de saúde e educação.

A situação de emergência em Ibimirim nos anos de 2017 e 2018, alegada na peça recursal, não legitima, por si só, as contratações efetuadas, uma vez que não houve comprovação de que tais contratações tenham ocorrido para enfrentamento da situação excepcional, somado ao fato de que o último concurso realizado no município foi há mais de cinco anos, restando configurada a inércia da gestão quanto à solução do déficit de servidores efetivos.

Em relação à redução do percentual da despesa total com pessoal nos dois primeiros quadrimestres de 2018 (55,94% e 54,26%), apontada pelo interessado como decorrente da adoção de medidas administrativas para redução da despesa com pessoal, restou comprovado tratar-se exclusivamente de incremento da receita corrente líquida, estando a despesa de pessoal do Poder Executivo acima do limite estabelecido no art. 20, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) desde o 3º quadrimestre de 2013.

Ex positis,

CONSIDERANDO a ausência de demonstração de que as contratações foram motivadas por situação caracterizada como de excepcional interesse público;

CONSIDERANDO que as contratações ocorreram quando o município se encontrava acima do limite da despesa com pessoal, descumprindo-se o artigo 20, parágrafo único, inciso III, alínea "b", c/c o artigo 22, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que, desde o 3º quadrimestre do exercício de 2013, a despesa de pessoal do Poder Executivo do município encontrou-se acima do limite previsto no artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DO ROSARIO MORAES CAVALCANTI
Acesse em: <https://tce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0f8b6f3-9435-4a44-b448-34b05b605428

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, incisos III e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e nos artigos 42 e 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004;

CONSIDERANDO que as razões recursais não foram suficientes para afastar a ilegalidade das contratações apontadas no Acórdão combatido;

CONSIDERANDO a ausência, no Acórdão T.C. nº 1455/18, de justificativa expressa a respeito do arbitramento do valor da multa acima do mínimo legal estabelecido,

CONHEÇO DO PRESENTE RECURSO OREDINÁRIO, por atender aos pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **DOU-LHE PROVIMENTO PARCIAL** para, reformando o Acórdão T.C. nº 1455/18, proferido pela Primeira Câmara desta Corte, nos autos do Processo TCE-PE nº 1856121-4, manter a ilegalidade das contratações e reduzir o percentual da multa aplicada ao Sr. José Adauto da Silva para 10% do valor-limite fixado no *caput* do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004, correspondente ao valor de R\$ 8.164,00, que deve ser recolhido, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Outrossim, **determino** ao atual gestor do Município de Ibimirim, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, e sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal, que:

1. Realize levantamento da necessidade de pessoal para execução dos serviços ordinariamente oferecidos pela Prefeitura, objetivando a realização de concurso público, em cumprimento ao que determina o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988;
2. Tome providências no sentido de reduzir o percentual de gastos nas despesas com pessoal para adequá-lo ao limite estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF a fim de que se possa realizar novas admissões.

Determino à Coordenadoria de Controle Externo que, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento da presente determinação, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Ainda, **determino** que cópia desta deliberação seja juntada ao Processo de Prestação de Contas do Prefeito do Município de Ibimirim, exercício financeiro de 2018.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

OS CONSELHEIROS TERESA DUERE, VALDECIR PASCOAL, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, JOÃO CARNEIRO CAMPOS E RANILSON RAMOS VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, DRA. GERMANA LAUREANO.

MV/RB

Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DO ROSARIO MORAES CAVALCANTI
Acesse em: <https://tce.te.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0f8b63-9435-4a44-b448-34b05b605428