

<b>Processo</b>	3595/2024
<b>Natureza</b>	Representação
<b>Representante</b>	Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão
<b>Jurisdicionado</b>	Prefeitura Municipal da Raposa
<b>Responsável</b>	Eudes da Silva Barros
<b>Relator</b>	Conselheiro Substituto Melquizedeque Nava Neto

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº6951/2024– NUFIS – 03/LIFIS – 10

## 1. Introdução

Cuida a espécie de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão em desfavor da Prefeitura Municipal da Raposa, para apurar a existência de supostas contratações irregulares de servidores. Tendo em vista que não há publicação de qualquer ato de nomeação de servidores contratados por tempo determinado, e que todos os servidores por tempo determinado tiveram seus contratos encerrados no final de 2023, por força do Decreto nº 170/23, declarando a exoneração de todos os servidores ocupantes de cargos em comissão do quadro do Poder Executivo do Município de Raposa (artigo 1º), bem como encerrando todas as contratações de servidores contratados por tempo determinado (artigo 2º). Foram excluídos dos efeitos deste Decreto os cargos mencionados no parágrafo único do art. 1º do Decreto.

Por força do citado Decreto, a folha de pagamento de servidores do ano de 2024 não deveria conter servidor algum na situação de servidor contratado.

Além disso, somente poderiam constar nas folhas de pagamento do ano de 2024 servidores ocupantes de cargos em comissão que tenham ato de nomeação publicado após o Decreto nº 170/23, ou que ocupem cargos excetuados no texto do citado Decreto.

O Parquet tomando por base o Decreto nº 170/23 e as nomeações identificadas, verificou-se o conteúdo da folha de pagamento do Poder Executivo do Município representado.

Procedeu-se análise da folha de pagamento referente ao mês de julho de 2024, primeiramente com a exclusão de todos os servidores indicados como de cargo ou de lotação efetivo ou eletivo. Na sequência, foram excluídos os servidores indicados como ocupantes de cargos em comissão ressalvado a exoneração do Decreto nº 170/23, bem como dos servidores cujos atos de nomeação foram publicados no ano de 2024.

Este procedimento resultou numa relação de servidores que, com grande probabilidade, estão irregularmente constando na folha de pagamento do Poder Executivo, posto que foram exonerados por meio do Decreto nº 170/23. Tal relação (doc. 22) contém os nomes de 1257 (um mil, duzentos e cinquenta e sete) servidores.

Verificou-se que, em todos os casos relacionados, a data de admissão do servidor é anterior ao Decreto nº 170/23, ou seja, são servidores que foram exonerados e, portanto, não poderiam constar na folha de pagamento do Poder Executivo. São servidores que foram desligados do serviço público por ato de Chefe do Poder Executivo, contudo permaneceram recebendo remuneração por continuarem inseridos na folha de pagamento municipal.

Corroborando a situação acima descrita, foram extraídas do SINC-Folha informações sobre as admissões ocorridas no ano de 2024, no Município de Raposa. O relatório do SINC-Folha somente contém admissões na Câmara Municipal e no SAAE de Raposa (doc. 23). O Poder Executivo do Município representado não declarou admissão de qualquer servidor após as exonerações do Decreto nº 170/23.

Por fim, requereu o Parquet que sejam apurados os fatos acima narrados, com o objetivo de obter dados quanto ao processamento da folha de pagamento do Município representado durante o ano de 2024, verificar a conformidade e a consistência das despesas com pessoal e esclarecer se os servidores que constam na folha de pessoal do Município representado foram devidamente admitidos pela autoridade competente e conforme as exigências legais.

## 2. Do Exame da Admissibilidade

No que se refere à admissibilidade, verificamos que estão atendidos os pressupostos legais aplicáveis à espécie, senão vejamos.

O exame da admissibilidade do processo de denúncia ou representação compreende a verificação do atendimento cumulativo dos seguintes requisitos (arts. 40 e 41 da LOTCE c/c arts. 265 a 268-A do RITCE):

1. Legitimidade (ativa e passiva) e qualificação do autor;
2. Matéria de competência do Tribunal;
3. Existência de interesse público no trato da suposta irregularidade ou ilegalidade;
4. Suficiência de indícios concernentes à alegada irregularidade ou ilegalidade; e
5. Redação em linguagem clara e objetiva.

No concernente à legitimidade ativa, verifica-se o preenchimento do requisito. Verifica-se que o Ministério Público de Contas figura entre os legitimados do art. 43 da LOTCE.

Por sua vez, o requisito da legitimidade passiva também encontra-se atendido, vez que a representação foi manejada em desfavor da Prefeitura municipal da Raposa por possível conduta irregular ou prática ilegal de ato de gestão, situação que se subsume à figura de responsável prevista no art. 118, I e §§1º e 2º, da LOTCE, consistente na pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

No tocante à matéria, o Tribunal tem competência para apreciar representação em face de suposta contratação irregular de servidores temporários (legalidade e observância da legislação pertinente) e a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, para fins de registro, excetuando as nomeações para cargo de provimento em comissão, preenchido nesse ponto, portanto, o requisito.

Acerca da existência de interesse público no trato da suposta irregularidade ou ilegalidade não há dúvida de que resta configurado, vez que o fato é relevante no contexto objetivo da suposta contratação, podendo, inclusive, ser material ou economicamente significativo.

### **3. Do Exame do Mérito**

A Constituição Federal estabelece como regra que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II). Cuida-se, pois, de uma regra que se revela no dever fundamental da Administração Pública garantir, de forma igualitária, imparcial e eficiente, acesso aos cargos e empregos públicos. As exceções a essa regra somente serão admissíveis casos previstos na própria Constituição, sob pena de nulidade.

Exatamente nesse sentido é o entendimento desta Corte, para que face aos princípios apresentados na Constituição Federal, notadamente os princípios da legalidade, moralidade, isonomia e eficiência, o acesso aos cargos e empregos públicos, deve ser precedido de seleção impessoal (concurso público) que objetive identificar os mais aptos para titularizar às posições estatais estáveis (Decisão PL-TCE nº 19/2009), podendo haver contratação por tempo determinado apenas para atender necessidade temporária de excepcional interesse público e somente nos casos estabelecidos em lei, de maneira que o servidor contratado sem concurso público não pode ser cedido a outro órgão (Decisão PL-TCE nº 67/2013).

Por se tratar de exceção à regra do concurso público obrigatório, para que seja válida, a lei que autoriza a contratação por prazo determinado, deve prever a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência. Aliás, esse foi o posicionamento do STF manifestado na ADI nº 3210/PR, a indicar que a lei é que estabelecerá os casos de contratação e não o chefe do Poder interessado.

Com efeito, a regra da imprescindibilidade do concurso público é mitigada na hipótese de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme se observa da seguinte passagem constitucional, que deve ser interpretada de forma restritiva, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

[...]

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

Veja-se que a Constituição permite a contratação por prazo determinado, mas, por outro lado, exige que se achem presentes alguns requisitos, a saber: (i) a previsão expressa em lei; e (ii) a presença concomitante dos requisitos da temporariedade, do excepcional interesse público.

Em outras palavras, 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, de sorte que 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.

Nessa linha é o entendimento deste Tribunal, que na Decisão PL-TCE nº 16/2020 deixou consignado que a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público deve atender as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.

Portanto, o primeiro requisito diz respeito a exigência de ato normativo formal prévio, que, em razão da autonomia administrativa, há de ser uma lei específica emanada do ente federativo detentor da necessidade, mas que deve seguir os parâmetros previstos na Lei Federal nº 8.745/93, conforme doutrina do Professor José Afonso da Silva<sup>1</sup>, para quem a citada lei traz diretivas que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como, por exemplo, a indicação de casos de necessidades temporárias (art. 2º), a exigência do processo seletivo simplificado para o recrutamento do pessoal a ser contratado (art. 3º), o tempo determinado e improrrogável da contratação (art. 4º).

Pois bem, para a contratação por tempo determinado, não é exigida a realização de concurso público, mas exige-se a realização de seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive com publicação em diário oficial do ente federativo, em respeito ao princípio da publicidade, algo que, em nosso sentir, não vem sendo observado pela Prefeitura Municipal da Raposa.

Corroborando a situação acima descrita, foram extraídas do SINC-Folha, informações que o município da Raposa, vem descumprindo o prazo de envio estabelecido no caput do art. 4º da Instrução Normativa **TCE/MA Nº 72, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2021**.

O descumprimento do prazo de envio estabelecido no caput do art. 4º desta Instrução Normativa implica em multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento no art. 67, inciso VIII, da Lei Estadual nº 8.258, de 6 de junho de 2005.

#### **4. Da Necessidade de Realização de Inspeção**

A respeito dos fatos, a Representação veio para apurar a existência de supostas contratações irregulares de servidores no Município da Raposa.

Em situação dessa natureza, outros documentos se mostram indispensáveis com vistas a examinar a presente denúncia, podendo ser saneado mediante a realização de uma diligência, destinada a obter informações, esclarecimentos ou documentos para auxiliar o saneamento de processo ou de matéria (art. 40, §2º, da LOTCE); com a mesma finalidade, poderia ser requisitados os documentos faltantes, mediante determinação (art. 51 da LOTCE); ou, por fim, autorizado uma inspeção (art. 44, III, da LOTCE), que se constitui num instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Assim, entendemos que nesse momento processual o mais cabível seria inspeção in loco, haja vista, que para averiguação deverá ser realizada entrevista, circularização e reunião.

Portanto, como se sabe, a inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade de atos e ou dos resultados das finanças, atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Os procedimentos de inspeção, no âmbito desta Corte de Contas, estão previstos notadamente nos art. 258 e art. 260, do Regimento Interno do TCE/MA:

Art. 258. Inspeção é o procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição. Parágrafo único. A inspeção será realizada por determinação do Plenário, da Câmara ou do Relator, independentemente de programação, com base em proposta fundamentada da Unidade Técnica competente, mediante a demonstração dos recursos humanos e materiais existentes, e daqueles a serem mobilizados em sua execução.

(...)

Art. 260. Ao servidor que exerce função específica de controle externo, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal, ou por delegação deste, pelos dirigentes das Unidades Técnicas da Secretaria, para desempenhar funções de inspeção e auditoria, determinadas pelo Plenário, pelas Câmaras, pelo Relator ou, quando for o caso, pelo Presidente, são asseguradas as seguintes prerrogativas: I - livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal; II - acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados; III - competência para requerer, por escrito, aos responsáveis pelos órgãos e entidades, os documentos e informações desejados, fixando prazo razoável para atendimento.

É de suma importância a realização de crivo inspeccional de Unidade Técnica de Fiscalização deste Tribunal no intuito de recolhimento de portarias de nomeação e de exoneração e Controle de frequência de todos os possíveis funcionários, bem como realização de entrevistas e circularizações, não olvidando qualquer diligência que entender necessária ao saneamento dos autos em quaisquer unidades administrativas para esclarecimento e finalização da instrução processual e apuração com maior grau de assecuração e fidedignidade das informações.

A despesa realizada à revelia da legislação, que constitui prejuízo aos cofres públicos, deverá ser impugnada para o fim de ressarcimento de dano ao erário, no limite da competência estabelecida.

#### **5. Da Proposta de Encaminhamento**

Como resultado do exame sumário da representação, presente a relevância da matéria, apresentamos, com fulcro no art. 153, V do Regimento Interno, a seguinte proposta de encaminhamento:

1. **receber** a Representação, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 43, I e parágrafo único, da LOTCE;
2. **Realização de inspeção in loco, nos moldes do art. 258 c/c art. 260 do RITCE/MA, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, como obter a Relação dos contratados para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público de janeiro 2024 até agosto de 2024, e com especial detença quanto ao controle de jornada/frequência dos supostos funcionários, bem como realização de entrevistas e circularizações preferencialmente no órgão representado, não olvidando diligências que entender necessária ao saneamento dos autos em quaisquer unidades administrativa;**
3. **Aplicar multa ao Senhor prefeito Eudes da Silva Barros, pelo descumprimento do prazo de envio estabelecido no caput do art. 4º da Instrução Normativa TCE/MA Nº 72, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2021.**
4. **encaminhar** ao Ministério Público de Contas a decisão que vier a ser adotada nestes autos, com cópia do presente relatório.
5. **enviar** cópia da decisão que vier a ser tomada pelo Tribunal, acompanhada deste relatório, para conhecimento, à Procuradoria-Geral de Justiça, na forma do art. 71, XI, da Constituição Federal e art. 1º, XIII, da Lei estadual nº. 8.258/05, podendo ser encontrada no seguinte endereço: Av. Prof. Carlos Cunha, nº 3261, Calhau, São Luís-MA, CEP 65076-820;

É o relatório.

São Luís, 03 de setembro de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

**Ivaldo Fortaleza Ferreira**

Auditor Estadual de Controle Externo

Mat. 7849 – TCE/MA

1SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 340