



PROCESSO TC N.º 06405/23

Natureza: Denúncia

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São Bento

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Prefeitura Municipal de São Bento. Denúncia. Ilegalidades na gestão de pessoal do Município. Excesso de servidores temporários contratados. Admissão de servidores para cargos não previstos em lei. Admissão de servidores para cargos sem atribuições legalmente definidas. Omissões legais. Procedência da denúncia. Assinação de prazo. Aplicação de Multa. Recomendações. Anexação à PCA do exercício.

PARECER nº 803/24

Versam os autos sobre a análise da **Denúncia** formalizada pela **Vereadora do Município de São Bento, a Sra. Márcia Roberta Resende Ramalho da Silva**, em face da **Prefeitura Municipal de São Bento**, alegando, em suma, **a realização de contratações por excepcional interesse público de forma desmedida e sem critério algum, por parte do Prefeito Municipal, o Sr. Jarques Lúcio da Silva II**, durante o exercício de **2023**.

De acordo com os termos apresentadas na peça denunciante, a gestão denunciada teria elevado de 477 para 835 o número de contratados por excepcional interesse público, entre o mês de janeiro e o mês de maio, em um universo de “1.495 funcionários”.

Esta quantidade de contratados por excepcional interesse, segundo a Denunciante, geraria um gasto mensal de R\$ 1.203.494,50.



PROCESSO TC N.º 06405/23

Foi elaborado o Relatório inicial de **fls. 154/160**, no qual a Auditoria elencou cinco irregularidades envolvendo os fatos denunciados, motivo pelo qual sugeriu a notificação do Gestor para que apresentasse manifestação.

Citado, o Interessado apresentou defesa às **fls. 171/241**, acompanhada de documentos.

Por meio do relatório de análise de defesa de **fls. 248/258**, a Auditoria concluiu pela manutenção das irregularidades que seguem:

- ***O número de servidores contratados por excepcional interesse público supera expressivamente o número de servidores efetivos;***
- ***Número de servidores (efetivos e/ou contratados) em quantidade acima das vagas permitidas em lei;***
- ***Contratação de servidores para cargos não previstos em lei;***
- ***Cargos previstos em lei, porém sem atribuições legalmente definidas; e***
- ***Não consta na Lei 517/09, a quantidades de vagas para o cargo Suporte Pedagógico.***

Em seguida, o processo aportou no Ministério Público de Contas para análise e manifestação.



PROCESSO TC N.º 06405/23

É o relatório. Passo a opinar.

De início, ressalte-se que a presente Denúncia deve ser conhecida, por preencher os requisitos previstos nos artigos 51 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas - LOTCE/PB (LC 18/93) e 169 e ss. do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Analisemos as irregularidades pontuadas uma a uma, facilitando a compreensão.

1. O número de servidores contratados por excepcional interesse público supera expressivamente o número de servidores efetivos

Aqui, o Corpo Técnico asseverou em seu relatório inicial que o *“(...) número de servidores contratados por excepcional interesse público supera expressivamente o número de servidores efetivos, tanto no citado mês, como no acumulado de janeiro a agosto de 2023, (...)”*.

Em sua defesa, o Gestor defende não se tratar de situação encontrada apenas no município, e que o tema foi alvo de relatório temático de Auditoria no exercício.

Suscitou também que as contratações foram originadas do aumento do número de serviços ofertados aos munícipes nas áreas de saúde e educação, juntando informações a respeito.

Indicou também que não houve omissão da gestão quanto à realização de concurso público para o preenchimento de cargos efetivos, e cita



PROCESSO TC N.º 06405/23

o certame realizado em 2018/2019, homologado pelo Decreto Municipal 1074/2019, bem como a realização de processos seletivos para diversos cargos.

Por fim, relembra que no período de 2020/2021 os entes públicos não podiam realizar concursos público em razão da LC 173/2020, e que em razão desta paralisação legal, no exercício de 2023, o Município passou por estudo de reestruturação de sua organização administrativa, encaminhando Projeto de Lei para a Câmara Municipal com vistas à votação desta adequação, o que originou o Projeto de Lei 057/2023, tendo sido este PL rejeitado em 13/12/2023.

Segundo o Interessado, estes fatos motivaram a contratação de empresa para a realização de concurso público, ainda no exercício de 2023, para contemplar, segundo a defesa, 82 vagas, número este que apenas não foi ofertado em maior quantidade em razão da rejeição do projeto de Lei junto à Câmara Municipal.

A Auditoria refuta a argumentação defensiva, indicando que o concurso público do qual se vale a Defesa pra sustentar a tentativa de regularizar a situação é uma ação tímida por parte da gestão.

Acompanho a Auditoria pelo motivo já indicado, qual seja, o diminuto número de vagas ofertadas no concurso aberto.

As 82 vagas previstas no edital do concurso em comento não se prestariam a nem mesmo diminuir a expressiva diferença entre o número de servidores efetivos e os contratados por excepcional interesse, tão diminuta era a quantidade de vagas ofertadas em detrimento do número de agentes públicos hoje em atuação.



PROCESSO TC N.º 06405/23

O argumento que se refere ao Projeto de Lei 057/2023 poderia vir a ser interessante para a reavaliação do cenário, visto que, a depender dos motivos da rejeição deste pela Câmara de Vereadores, o fato poderia, em tese, vir a ser mitigado. Contudo, o Gestor não apresenta os motivos determinantes da rejeição daquele Projeto de Lei, ainda que este argumento faça parte integrante de sua argumentação defensiva, inviabilizando seja realizada ponderação quanto a este aspecto.

Ademais, ainda que se reconheça o papel político do Legislativo, eventual rejeição de projeto de lei para reestruturar o quadro funcional do ente municipal não poderia ser utilizado como mecanismo de legitimação de ilegalidades. As responsabilidades de cada ator do processo legislativo devem ser sempre avaliadas, mas é preciso ter cuidado para que não se estimulem ilegalidades amparadas por rejeições de projetos legislativos que, em cenários hipotéticos – não se está a falar do presente caso – podem resultar de acordos informais entre um Executivo que quer privilegiar a precariedade no serviço público e um Legislativo aliado politicamente.

Diante do cenário, não se pode atestar a higidez plena da gestão de pessoal municipal, visto que o fato denunciado e constatado pela Auditoria foi corroborado ao longo da instrução.

Assim, legítima é a aplicação da multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB ao Gestor em questão, com a consequente procedência da denúncia quanto o item. Ademais, deve o presente processo ser encaminhado à Prestação de Contas do referido gestor, para que sejam sopesados os achados da Auditoria.



PROCESSO TC N.º 06405/23

2. Número de servidores (efetivos e/ou contratados) em quantidade acima das vagas permitidas em lei - Contratação de servidores para cargos não previstos em lei;

Aqui, o Corpo Técnico apontou que não haveria cumprimento dos comandos legislativos municipais, e para demonstrar o argumento, acostou a seguinte tabela:

Cargo	Efetivos	Contratados	Total	Lei 710/18	Lei 609/14	LC 570/12	Lei 490/08	Lei 517/09	Proj. de Lei/2023	Vagas Total	Excesso
Assistente de Sala	17	42	59	10	10					20	-39
Assistente de Serviço	18	12	30	10			16			26	-4
Auxiliar de Serviços Gerais	114	129	243		25		210			235	-8
Biomédico		2	2	1						1	-1
Condutor Socorrista	3	2	5		3					3	-2
Digitador	5	8	13	10						10	-3
Médico Atenção Básica PSF		8	8	5						5	-3
Motorista	31	33	64	0	7		29			36	-28
Recepcionista/Telefonista	10	27	37		2		30			32	-5
Total = =>	198	263	461	36	47	0	285	0	0	368	-93

De acordo com o demonstrativo acima, em todos os casos analisados teriam sido constatados números de servidores a maior do que aqueles legalmente previstos, totalizando 93 cargos/funções ocupados sem previsão legal.

Em sua defesa, argumentou o Gestor que encaminhou projeto de lei para reestruturação da organização administrativa do município, e que este foi rejeitado pela Câmara de Vereadores, sem indicar ou comprovar os motivos para tanto.



PROCESSO TC N.º 06405/23

A Auditoria refuta a argumentação defensiva novamente, e desta vez indica que, quanto aos contratados em número acima do legal, deveriam ser os contratos excessivos rescindidos, visto que firmados ao arrepio da lei.

Ademais, reforcem-se os fundamentos do tópico anterior.

Aqui, até em razão de ausência de qualquer justificativa plausível, siga a Auditoria, indicando a necessidade, inclusive, de assinação de prazo para que o Gestor adote medidas de correção quanto aos fatos.

Verificou-se nos autos que o número de agentes públicos contratados por excepcional interesse público é expressivamente alto. Isto não foi rebatido pela Defesa.

Em razão até deste elevado número, verificou-se excesso na contratação que extrapola até os limites impostos pela própria legislação municipal.

Como justificativa, indicou o Interessado que teria encaminhado projeto de Lei para que fosse reestruturada a estrutura administrativa do Município, com a finalidade para suprir as necessidades deste e sanar a eiva.

Ocorre que o Projeto de Lei em comento não abordou as vagas questionadas pela Auditoria no relatório inicial, e o fato também foi constatado pelo Órgão de Instrução (fls. 257).

Desta forma, não poderia jamais sanar a irregularidade apontada de início.

O fato, assim, comporta a aplicação de multa em observância do art. 56, II, da LOTCE, bem como a assinação de prazo para o desfazimento dos contratos em excesso.



PROCESSO TC N.º 06405/23

Por outro lado, tem-se ainda a constatação do Corpo Técnico da ausência de previsão legal para a admissão de servidores, demonstradas as ilegalidades por meio da tabela de fls. 157:

Cargo	Efetivos	Contratados	Total	Lei 710/18	Lei 609/14	LC 570/12	Lei 490/08	Lei 517/09	Proj. de Lei/2023	Vagas Total	Excesso
Agente de Monitoramento		1	1							0	-1
Auxiliar de Almoxarifado		3	3							0	-3
Cadastrador		3	3							0	-3
Facilitador de Oficina		8	8							0	-8
Inspetor		19	19							0	-19
Instrutor de Música		1	1							0	-1
Jardineiro		1	1							0	-1
Lavadeira		6	6							0	-6
Odontólogo da Atenção Básica PSF		13	13							0	-13
Orientador Social		16	16							0	-16
Pedreiro		2	2							0	-2
Porteiro		27	27							0	-27
Professor EJA		196	196							0	-196
Secretário do EJA		1	1							0	-1
Supervisor do EJA		4	4							0	-4
Supervisor Programa Criança Feliz		1	1							0	-1
Terapeuta Holístico		1	1							0	-1
Visitador		10	10							0	-10
Total = =>	0	313	313	0	0	0	0	0	0	0	-313

Aqui argumentou a Defesa que, quanto às vagas do cargo de auxiliar de almoxarifado, a Auditoria apenas não as identificou em razão de que sua correta definição na estrutura organizacional da Prefeitura é almoxarife, ou seja, em razão de divergência de nomenclatura apenas.

Já quanto ao cargo de odontólogo, indicou que não há diferenciação entre a nomenclatura apresentada e a de odontólogo de PSF no município, motivo pelo qual requereu que fossem consideradas estas vagas como legalmente previstas.

O Interessado, quanto à ausência de previsão legal de determinados cargos preenchidos junto ao Executivo Municipal, apenas opôs manifestação quanto aos dois acima mencionados.



PROCESSO TC N.º 06405/23

Quanto ao argumento que trata de almoxarifes e odontólogos, entendo tal qual a Auditoria, visto que as informações constantes do SAGRES são fornecidas pela própria gestão, e sendo assim, entende-se por cargos diferenciados, permanecendo a irregularidade quanto aos dois cargos especificamente mencionados na defesa, bem como quanto aos demais, o que indica a procedência da denúncia e a aplicação de multa com fundamento no art. 56, II da LOTCE.

Os fatos também devem ser sopesados na PCA de 2023, sem prejuízo da assinatura de prazo para a regularização no presente exercício.

3. Cargos previstos em lei, porém sem atribuições legalmente definidas

No item, a Auditoria indicou que diversos cargos da estrutura organizacional da Prefeitura de São Bento não possuiriam atribuições previstas de forma legalizada, e demonstrou quais seriam estes cargos por meio da tabela de fls. 157 abaixo reproduzida:



PROCESSO TC N.º 06405/23

Cargo	Efetivos	Contratados	Total	Lei 710/18	Lei 609/14	LC 570/12	Lei 490/08	Lei 517/09	Proj. de Lei/2023	Vagas Total	Excesso
Advogado		1	1	1						1	0
Agente Administrativo	11		11		2		25			27	16
Agente de Portaria	40		40	10	7		40			57	17
Almoxarife	1		1				3			3	2
Assistente de Sala	17	42	59	10	10					20	-39
Assistente de Serviço	18	12	30	10			16			26	-4
Auxiliar Administrativo	4	8	12				15			15	3
Auxiliar de Biblioteca	2	1	3				4			4	1
Auxiliar de Contabilidade	1		1				4			4	3
Auxiliar de Estatística	10		10				18			18	8
Auxiliar de Saneamento	2		2				10			10	8
Auxiliar de Serviços Gerais	114	129	243		25		210			235	-8
Biomédico		2	2	1						1	-1
Condutor Socorrista	3	2	5		3					3	-2
Cozinheiro	10	38	48	5	7					12	-36
Digitador	5	8	13	10						10	-3
Eletricista	2		2				7			7	5
Engenheiro Ambiental	1		1	1						1	0
Engenheiro Civil	2		2	1			4			5	3
Engenheiro Florestal	1		1	1						1	0
Fiscal de Obras	1		1	2			7			9	8
Fiscal de Tributos	4		4	5			5			10	6
Garf	76	3	79				200			200	121
Inspetor Escolar	3		3		6					6	3
Motorista	31	33	64	0	7		29			36	-28
Operador de Máquinas Pesadas	1	1	2				5			5	3
Operador de Micro	10		10		3		15			18	8
Recepcionista/Telefonista	10	27	37		2		30			32	-5
Secretário de Escolas	17	9	26		6		38			44	18
Supervisor Educacional		2	2				17			17	15
Técnico em Contabilidade	1		1				5			5	4
Técnico em Edificações	1		1		1					1	0
Técnico em Saúde Bucal	1		1		2					2	1
Vigilante	4	1	5	5						5	0
Total = =>	404	319	723	62	81	0	707	0	0	850	127

Em sua defesa, o Interessado não se opõe ao fato, apenas deduzindo que foi realizado estudo e encaminhado o PL 057/2023 para corrigir a constatação.

A Auditoria, novamente, refuta a argumentação defensiva, indicando que o PL em comento foi rejeitado e não contemplaria as vagas cuja necessidade de correção está evidenciada, fato também constatado por este MPC.

Sigo novamente a Auditoria para manter a eiva.

Com efeito, das legislações identificadas na tabela, não se vê com clareza as atribuições dos cargos referidos na tabela acima colacionada.



PROCESSO TC N.º 06405/23

Sobre o tema, a doutrina de Marçal Justen Filho ensina que:

“(...) A criação e disciplina do cargo público se faz necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições de exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista que 'fica criado o cargo de servidor público'.

Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica.” (in "Curso de Direito Administrativo", 2ª edição, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 594)

Assim, mantém-se a eiva, para considerar procedente a denúncia, sendo inviável a manutenção dessa situação.

Aqui, porém, a solução menos traumática, visto que pode abarcar até mesmo cargos efetivos já preenchidos, demanda a correção por meio da atuação legislativa, com indicação precisa das atribuições.

Nesse caso, portanto, deve-se assinar prazo para correção, sem sanção nesse primeiro momento, devendo ser averiguada a atuação do Gestor no respectivo Processo de Acompanhamento de Gestão.



PROCESSO TC N.º 06405/23

4. Não consta na Lei 517/09 a quantidades de vagas para o cargo Suporte Pedagógico

Por fim, a Auditoria indicou que, quanto ao cargo de “suporte pedagógico”, não haveria menção deste na Lei 517/09, equiparando-o a cargo sem previsão legal.

A Defesa nada questionou quanto à constatação, de modo que a eiva deve permanecer.

Percebe-se dos autos, conforme identificação da Auditoria, que há 12 servidores exercendo o cargo de “Suporte Pedagógico - C2 e C3” (fls. 159), todos informados junto ao SAGRES como efetivos, percebendo-se também a ausência de previsão legal destes cargos, o que se mostra incongruente.

Aqui, o raciocínio é idêntico ao que delineado no item 2 deste parecer, visto que a falha legislativa inerente à ausência de previsão do número de vagas é equivalente a ausência de vagas previstas.

Cite-se ainda que, em razão da ausência de manifestação do Gestor, não se sabe sequer a que título os servidores assumiram o cargo já que, muito embora conste do SAGRES que se trata de servidores efetivos, não há provas ou questionamentos nos autos quanto à eventual prestação de concurso público para tanto, já que inexistem vagas previstas em lei.

Assim, inviável adotar posição pela legalidade do exercício destes cargos, já que estes em si carregam irregularidade somente passível de correção por meio de Lei.

O fato é que, sem previsão legal do cargo em si, ou do número de vagas possíveis de serem preenchidas, ou ainda do modo pelo qual os

12/14



PROCESSO TC N.º 06405/23

servidores entraram em atividade (se contratados ou de fato prestaram concurso), o exercício da função por meio dos cargos referidos é desprovido de juridicidade.

Quanto às correções necessárias, cada uma demandará um tipo de intervenção específica, devendo-se conferir especial proteção àqueles servidores que se submeteram a um concurso público, visto que podem estar amparados na boa-fé.

De toda forma, a gestão de pessoal da Prefeitura de São Bento mantém vícios diversos, demandando correção imediata, sob pena de consequências mais gravosas.

5. Conclusão

Ante o exposto, e na linha também do que expôs a Auditoria, o **Ministério Público de Contas** opina pela **PROCEDÊNCIA** da denúncia, com a aplicação de **multa** ao Interessado com fundamento no art. 56, II, da LOTCE, devendo aqui ser observado o art. 201, §1.º, do RITCEPB.

Entendo por bem, ainda, seja **assinado prazo** ao Gestor Municipal de São Bento para que realize proceda ao restabelecimento da legalidade com relação a todas as eivas aqui listadas, devendo-se conferir especial proteção àqueles servidores que se submeteram a um concurso público, visto que podem estar amparados na boa-fé.

Entendo ainda pertinente o encaminhamento dos autos para **anexação** à PCA do exercício de 2023, visto que os fatos devem ali ser sopesados.



PROCESSO TC N.º 06405/23

É como opino.

João Pessoa, segunda-feira, 27 de maio de 2024.

LUCIANO ANDRADE FARIAS

Procurador do Ministério Público de Contas/PB

Assinado em 27 de Maio de 2024



Luciano Andrade Farias
Mat. 3707539
PROCURADOR