

AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 003/2005

PROCESSO UCCI Nº 069/05

ÓRGÃO: Chefia do Executivo Municipal

Assunto: Relatório sobre prorrogação de CONTRATOS EMERGENCIAIS, estando válido o Concurso Público nº 002/2004.

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei 4.242, de 27 de setembro de 2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, e visando dar subsídios para Auditoria Especial, expedimos a seguir nossas considerações:

Considerações Preliminares:

Ocorre que, em 15/08/2005, a Unidade Central de Controle Interno, recebeu o Memo nº 362/05, do Departamento de Pessoal (folha 013, do Processo UCCI Nº 069/05), destinado com o intuito de atender às solicitações expressas na Requisição de Documentos Nº 149/05 (fl. 012), referentes ao prazo de vencimento dos Contratos Emergenciais – por prazo determinado – autorizados pelas Leis Municipais Nº 4911/2005 e Nº 4916/2005, onde ficaram registradas as seguintes anotações:

“...encaminhamos em anexo a Relação de Contratos Por Prazo Determinado com as informações pertinentes.

*Na oportunidade, informamos que **estão sendo providenciadas as seguintes prorrogações de contratos:** (grifamos)*

ENFERMEIRO - ...

PROFESSOR CURRÍCULO POR DISCIPLINA – (todos) ...

ENGENHEIRO AGRÔNOMO - ...”

Do Relatório:

Tendo sido realizada, de 02/08/05 a 12/08/05, Auditoria Tradicional Ordinária ao Executivo Municipal pelo TCE/RS – Serviço Regional de Santa Cruz do Sul, bem como em atendimento ao inciso V, da Lei Municipal N° 4.242/2001, foram verificados os atos de admissão de pessoal, restando a esta Unidade de Controle Interno, o acompanhamento da inclusão de dados no SIAPES – Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal – aprovado pela Resolução n° 682/2004, que dispõe sobre a remessa dos dados necessários à apreciação da legalidade de atos de admissão de pessoal, para fins de registro, e da regularidade dos atos administrativo-derivados de pessoal.

Diante da necessidade de atualização bimestral dos atos de admissão, referentes aos meses de julho e agosto/2005, esta UCCI, em Auditoria de Acompanhamento, iniciou levantamento, junto ao Departamento de Pessoal, onde identificou que providências já foram tomadas no sentido de prorrogar determinados contratos de pessoal, com vencimento no corrente mês, para provimento de cargos, em caráter emergencial e de interesse público.

Na seqüência, acompanhando o relatório emitido pelo sistema de Folha de Pagamento, em 15/08/2005 (folhas 014 a 018), constatou-se que, ainda no mês de agosto, vários contratos por prazo determinado estarão vencendo seus prazos, o que implicará em novos atos de admissão de pessoal a serem necessariamente informados ao Tribunal de Contas do Estado através do SIAPES.

Cabe-nos, portanto, **ressaltar a existência de um Concurso Público** válido (02/2004), cuja homologação final fora publicada em 20/07/2005, **que deverá ser observado pela Administração Municipal quando do vencimento dos contratos** – firmados com profissionais para ocupar, emergencialmente, cargos de provimento efetivo do Quadro de Pessoal – uma vez que a maioria desses cargos foi alvo do concurso supracitado, apresentando **candidatos classificados** que se encontram na **expectativa da nomeação**.

Cargos ocupados através de contratos com vencimento previsto até o final do exercício	Nº de candidatos aprovados e classificados no Concurso Público
Enfermeiro – 10 cargos	13
Engenheiro Agrônomo – 02 cargos	12
Arquiteto – 01 cargo	14
Fisioterapeuta – 05 cargos	20
Professor Currículo por Disciplina – 47 cargos	29
Médico – 02 cargos	13
Assistente Social – 04 cargos	04
Nutricionista – 02 cargos	09

Técnico Sanitário – 02 cargos	30
Fonoaudiólogo – 01 cargo	04
Psicólogo – 01 cargo	14
Médico Perito – 01 cargo	04

Do Mérito:

Para maior entendimento da necessidade de aproveitamento dos candidatos aprovados no Concurso Público para provimento dos cargos do Quadro de Pessoal, ao invés de serem prorrogados os contratos vigentes, cujos prazos estarão vencendo no corrente mês, transcrevemos parte da doutrina e da legislação pertinente, iniciando pelo artigo *Contratação irregular de servidores temporários*, inserido no Jus Navigandi, pelo Advogado Fernando Machado da Silva Lima[1], Assessor de Procurador no Ministério Público do Estado do Pará:

“(…)

O concurso público é obrigatório na administração direta e indireta das três esferas de governo, a federal, a estadual e a municipal, e no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De acordo com o inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1.988, “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”.

Apenas uma exceção existe, nos termos do inciso IX do mesmo artigo, para a contratação dos temporários: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

“(…) o que deveria ser apenas exceção hoje é regra, porque os administradores federais, estaduais e municipais costumam inchar os quadros do funcionalismo através de contratações temporárias, sem o concurso público, e de acordo com as suas conveniências, ou com as suas preferências partidárias, e os contratados se vão eternizando através de sucessivas prorrogações.”

Todos somos sabedores que a obrigatoriedade de concurso público é matéria constitucional. Pela norma, e conforme preceitua o Mestre Hely Lopes Meirelles[2], o concurso “*é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público... consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos*”.

Nesse sentido, ressaltamos que a prorrogação dos contratos temporários existentes não é aconselhável, porque tal ato estaria por contrariar o princípio constitucional que exige o concurso público, haja vista que a contratação dos temporários somente é permitida em casos

excepcionais estabelecidos em lei.

Conforme o Mestre Hely[3]:

“...a Constituição Federal permite que a União, os Estados e os Municípios editem leis que estabeleçam “os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (art. 37, IX). Obviamente, essas leis deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Dessa forma, só podem prever casos que efetivamente justifiquem a contratação.

Há de se atentar, todavia, que a contratação de servidor, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, além de ser breve e autorizada por lei, **não excepciona, indefinidamente, a regra constitucional do concurso público**. Nessa hipótese, a contratação de pessoal, por tempo determinado, encontra-se condicionada às **necessidades temporárias de excepcional interesse público**, só podendo, por outro lado, **ser efetivada se a administração não dispuser, em seus quadros, de pessoal que, para tal fim, possa ser remanejado, ou ainda, de pessoal aprovado em concurso público, aguardando nomeação**.

Relativamente à figura da contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX), extraímos os seguintes excertos do Parecer nº 83/93 do TCE/RS:

*“2. Outro aspecto a ser examinado abrange a situação de dispensa do concurso público, por meio do contrato por prazo determinado, prevista no inciso IX, do art. 37 já referido, para satisfazer necessidade temporária de excepcional interesse público, desde que fundamentado em lei, no caso, municipal, que autorize e regule esse procedimento. Em decorrência, as exigências primordiais para que se efetive a contratação emergencial, consistem na prévia existência de lei municipal autorizadora, a qual deverá conter as quatro conotações definidas no inciso IX, antes mencionado - **tempo determinado, necessidade temporária, interesse público e excepcionalidade desse interesse** - que justifique o pretense contrato, relegando a forma legal de acesso, que deveria concretizar-se pela aprovação prévia em concurso público. **A lei municipal, pois, deverá contemplar a situação de interesse público excepcional, que permita a emergencialidade da contratação, devendo, ainda, no referido teor constar expressamente as razões e as circunstâncias que irão revestir o referido contrato e, além disso, definir o respectivo prazo de duração, que caracterize a temporariedade, para evitar-se eventuais prorrogações que venham lhe conferir caráter de permanência, impróprio à espécie, pelas restrições constitucionais pertinentes**”. (Grifamos)*

Portanto, como será possível justificar essa excepcionalidade, quando a Administração Municipal disponibiliza de profissionais habilitados, aprovados em concurso público? Qual a excepcionalidade que se pode apresentar para prorrogar, por mais 180 dias, os contratos, autorizados pelas Leis Nº 4.911/2005 e 4.916/2005, permitindo que o Município tenha cerca de 78 contratados temporários, e não se utilize dos candidatos aprovados em concurso público em plena validade?

Visando responder a tais questionamentos e buscando na legislação municipal, temos a Lei Nº 2.656/90 que, conforme o acima citado, estabelece as normas para a contratação de pessoal por tempo determinado, conforme prevê seu Art. 1º.

“**Art. 1º** - A contratação de pessoal por tempo determinado, com fulcro no Art. 37, inciso IX da Constituição Federal, **somente poderá ser realizada nas seguintes hipóteses:**

*I – atender a termos de **convênio**, acordo ou ajuste para execução de obras ou prestação de serviços, durante o período de vigência do convênio, acordo ou ajuste.*

*II – execução de **programas especiais de trabalho, instituídos por Decreto do Prefeito** para atender necessidades conjunturais que demandem a atuação da Prefeitura, e consideradas de manifesto interesse público.”* (grifos nossos).

Somos, portanto, do entendimento que as Leis Municipais Nº 4.911/2005 e Nº 4.916/2005, não atendem ao disposto no Art. 37, IX, da CF, nem à norma municipal supracitada, uma vez que as contratações não atendem a termos de convênios nem mesmo à execução de programas especiais de trabalho, não apresentando, dessa forma, justificativa legal para a prorrogação dos contratos emergenciais, cabendo ao Administrador Público o atendimento ao inciso II, do art. 37, da CF.

Para encerrar este estudo e validar a preocupação desta UCCI no que se refere a prorrogação dos contratos temporários, desconsiderando a validade do concurso público, transcrevemos as considerações finais do Advogado Fernando Machado da Silva Lima[4], Assessor de Procurador no Ministério Público do Estado do Pará:

“(…)

*Mas a verdade é que a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que estabeleceu a regra do concurso público e permitiu a exceção da contratação dos temporários, previu também **sanções para o descumprimento das normas pertinentes à exigência do concurso público**, nos §§ 2º e 4º do mesmo art. 37, como a **nulidade do ato e a punição da autoridade responsável**, e tratou dos atos de improbidade administrativa, que poderão resultar na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.*

(…)

*Mas apesar da existência de todas essas normas, **o princípio constitucional de exigência do concurso público continua sendo desrespeitado**. O próprio Presidente FHC, através da Medida Provisória nº 2.006, de 14.12.99, autorizou a contratação de temporários pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Transcrevemos a seguir o Informativo do **STF** referente à concessão de liminar em Ação Direta contra essa MP:*

*"Deferido pedido de liminar em ação direta ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, para suspender, até decisão final, a eficácia do art. 2º da MP 2.014/2000, que autoriza o Instituto Nacional de Propriedade Industrial a efetuar contratação temporária de servidores, por doze meses, nos termos do art. 37, IX da CF (CF, art. 37 ... IX: "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;"). O Tribunal, à primeira vista, entendeu haver relevância na tese sustentada pelo autor, em que se alegava **inconstitucionalidade por ofensa à obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público** (CF, art. 37, II), **por se tratar de contratação por tempo determinado para atender necessidade permanente** - atividades relativas à implementação, ao acompanhamento e à avaliação de atividades, projetos e programas na área de competência do INPI -, **não se enquadrando na hipótese prevista no inciso IX do***

art. 37 da CF. (ADInMC 2.125-DF, rel. Min. Maurício Corrêa, 6.4.2000)."

(...)

De modo geral, em relação aos atos de nomeação dos temporários, sejam eles federais, estaduais ou municipais, caberia a propositura de ação civil pública, para a anulação dos atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

(...)

*O respeito aos princípios constitucionais republicanos, em especial aos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, **torna imprescindível o concurso público**, para que as vagas sejam preenchidas pelos mais capazes, mas é preciso que os próprios governantes comecem a dar o exemplo, e decidam respeitar as normas constitucionais.*

(...)

A contratação de temporários que se eternizam viola, portanto, as referidas vedações, e atenta especialmente contra os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, porque permite a nomeação de servidores sem a necessária aferição de sua capacidade para o desempenho das funções, negando ainda aos mais capazes qualquer possibilidade de acesso aos cargos públicos... Dessa forma, as nomeações podem continuar sendo efetuadas através de atos administrativos que, ao em vez de visarem apenas o interesse público, se destinam a atender às conveniências pessoais dos administradores, ou às suas preferências partidárias ou clubísticas, e o serviço público se transforma assim em um feudo privilegiado, confundindo-se com a propriedade particular do governante, em franco e impune desrespeito aos princípios constitucionais. Um satrapismo irresponsável e onipotente, na expressão de Ruy Barbosa."

CONCLUSÕES:

Face ao exposto, temos que:

a) a Auditoria de Acompanhamento, realizada pelos Técnicos desta UCCI foi efetuada de acordo com as normas de auditoria geralmente aceitas, conforme atribuições legais da Lei 4.242/2001, do que, pelos dados constantes, quanto ao acompanhamento das informações fornecidas pelo Departamento de Pessoal e demais papéis de trabalho analisados, torna-se possível expressar uma opinião sobre a existência de contratos emergenciais em fase de prorrogação, mediante solicitação das Secretarias Municipais, não sendo observado pela Administração o art. 37, inciso II, da CF, bem como a validade do Concurso Público N° 002/2004;

b) por derradeiro, vem esta UCCI sugerir que sejam nomeados, conforme necessidade da Administração, os candidatos aprovados no referido concurso, para o devido provimentos dos cargos ora ocupados por profissionais contratados emergencialmente, atendendo, também, ao estabelecido nos artigos 16 e 17 da LC 101/2000 – LRF – no que se refere ao aumento da despesa. Vale lembrar que a LRF também considera aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado (art. 17, § 7º).

É o relatório.

Sant'Ana do Livramento, 19 de agosto de 2005.

Sandra Helena Curte Reis

Técnico de Controle Interno – Mat. 21878

UCCI – CRA/RS 19.515

[1] LIMA, Fernando Machado da Silva. *Contratação irregular de servidores temporários*. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=393>>. Acesso em: 15 ago. 2005.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2004. Pg. 413.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2004. Pg. 417.

[4] Op. Cit. Pág. 3.