



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PANELAS**

---

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA  
VARA ÚNICA DA COMARCA DE PANELAS, ESTADO DE PERNAMBUCO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por seu Promotor de Justiça abaixo signatário, com fulcro no artigo 129, II e III, da Constituição Federal de 1988; artigo 67, II e V, da Constituição do Estado de Pernambuco; artigo 25, IV, "a", da Lei Federal nº 8.625/1993; artigo 4ª, IV, "a", da Lei Complementar Estadual nº 12/1994; artigo 5º, I, da Lei Federal nº 7.347/1985; e artigo 17 da Lei Federal nº 8.429/1992, vem propor **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra

**SÉRGIO BARRETO DE MIRANDA**, brasileiro, casado, empresário, natural de Igarassu/PE, nascido aos 02/10/1960, portador do RG de nº 1.923.020 SSP/PE e do CPF de nº 101.051.824-00, filho de Inácio América de Miranda Filho e Giselda Maria de Aguiar Barreto, residente na BR 104, KM 116, s/n, Panelas/PE,

Pelas razões de fato e de direito que se passa a expor.

### **1 – DA LEGITIMIDADE ATIVA**

Segundo o artigo 17 da Lei Federal nº 8.429/1992, que rege as disposições sobre improbidade administrativa:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Estando o Ministério Público, previsto em lei, como proponente da ação cabível, cumprida está a condição de legitimado ativo da presente ação.

## **2 – DA LEGITIMIDADE PASSIVA**

A Lei Federal nº 8.429/1992 afirma em seus artigos 1º e 2º que:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Dessa forma, por ser o requerido prefeito do município à época do ato ímprobo imputado, pode ser enquadrado como agente público para fins de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, aplica-se a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, conforme julgado colacionado abaixo:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ART. 23 DA LEI 8.429/92. TERMO INICIAL. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. PRECEDENTES. ART. 10 DA LEI 8.429/92. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

1. A jurisprudência deste Superior Tribunal é assente em estabelecer que o termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato. Exegese do art. 23, I, da Lei

8.429/92. Precedentes: AgRg no AREsp 676.647/PB, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 05/04/2016, DJe 13/04/2016; AgRg no REsp 1.510.969/SP, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015; AgRg no AREsp 161.420/TO, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/04/2014, DJe 14/04/2014.

2. A pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes.

3. A pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. Súmula 83/STJ.

(...)

6. O novo Código de Processo Civil também não exige o recorrente da necessidade da demonstração da divergência. Agravo interno improvido.

(STJ, AgInt no REsp 1512479 / RN, Relator(a): Ministro HUMBERTO MARTINS, Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 19/05/2016, Data da Publicação/Fonte: DJe 30/05/2016)

### 3 – DA COMPETÊNCIA

Sobre a competência, não há previsão legal específica na Lei Federal nº 8.429/1992, devendo ser aplicado o artigo 2º da Lei Federal nº 7.347/1985, em complementariedade diante do microsistema coletivo. Segundo a doutrina:

A questão da competência territorial para a ação de improbidade, à falta de regra específica na Lei Federal nº 8.429/1992 e tendo em conta o regime de mútua complementariedade entre as ações exercitáveis no âmbito da jurisdição coletiva, demanda a incidência do art. 2º da Lei n. 7.347/85, podendo considerar-se como local do dano, numa primeira aproximação interpretativa, *a sede da pessoa jurídica de direito público lesada pela improbidade* (GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 9º ed., 2017, p. 1.013).

E prosseguem os autores:

Se lesado o patrimônio público *municipal*, a ação será ajuizada perante o Juízo da respectiva comarca, da capital ou do interior, a depender do caso (município da capital ou município do interior), não se aplicando a regra geral do art. 46 do CPC/2015 (domicílio do réu) (GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 9º ed., 2017, p. 1.015).

Dessa forma, deve ser competente para a ação o Juízo do local do dano. Segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO LOCAL DO DANO.

1. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que o foro do local do dano é competente para processar e julgar Ação Civil Pública, mesmo nos casos de improbidade administrativa.

(...)

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1043307/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 20/04/2009)

Tendo ocorrido o dano ao patrimônio público do município de Panelas, é competente o Juízo da comarca de Panelas/PE.

#### 4 – DA PRESCRIÇÃO

Nos termos do artigo 23, I, da Lei Federal nº 8.429/1992:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

Considerando que o requerido exerceu o mandato de Prefeito Municipal até 2016, em razão do segundo mandato consecutivo por reeleição, não se encontra prescrita a ação, por não ter decorrido 5 (cinco) anos desde a data de encerramento de mandato. Sobre tal situação, segue julgado que reflete a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TERMO INICIAL. PRAZO PRESCRICIONAL PARA PROPOSITURA DA AÇÃO. REELEIÇÃO. DATA DE ENCERRAMENTO DO ÚLTIMO MANDATO EXERCIDO.

1. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que o termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição do agente público, se aperfeiçoa apenas quando terminar o mandato. Precedentes: AgRg no AREsp 676.647/PB, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 13/04/2016; REsp 1.414.757/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 16/10/2015.

2. Na hipótese em exame, considerando que o recorrente exerceu, durante o biênio de 2005/2006, o cargo de Presidente da Câmara Municipal, tendo sido reeleito ao cargo de vereador para o período seguinte (2009/2012), não há que se falar na ocorrência de prescrição.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1593994/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJe 13/09/2018)

## 5 – DA TRAMITAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL

O Ministério Público de Contas – MPCO, através do ofício nº 00348-A/2014/TCE-PE/MPCO-RCD, encaminhou ao Ministério Público de Pernambuco - MPPE, através de seu Procurador-Geral, a Representação em face de Sérgio Barreto de Miranda, Prefeito do município de Panelas/PE à época, diante do julgamento no Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE do processo TC nº 1306017-0, relativo à admissão de pessoal pela Prefeitura Municipal de Panelas/PE no ano de 2013.

Na citada Representação, o MPCO afirma que foram detectadas as irregularidades, conforme se verifica no relatório de auditoria e no julgamento do TC nº 1306017-0, durante o primeiro ano do segundo mandato consecutivo de exercício do representado como gestor municipal, tendo efetuado 878 (oitocentos e setenta e oito) admissões por contrato temporário, sem a realização de concurso público; e efetuado contratações, no primeiro quadrimestre de 2013, quando no quadrimestre anterior, ou seja, o terceiro e último quadrimestre de 2012, o limite de gastos do poder executivo municipal com folha de pagamento de seu pessoal estava superior a 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido no artigo 20, III, “b” da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), violando o artigo 22, parágrafo único, IV, desta lei, o que teria ocasionado violação aos princípios da administração pública, ato de improbidade administrativa, segundo os ditames da Lei Federal nº 8.429/1992.

Diante de tal Representação (fls. 05/06), foi instaurado o Inquérito Civil nº 003/2018, através da Portaria nº 004/2018, na Promotoria de Justiça de Panelas/PE, determinando-se a notificação do requerido para se manifestar, tendo o mesmo apresentado resposta (fls. 24/27) e documentos (fls. 28/35).

Em resposta, o representado afirmou a coincidência do objeto do Inquérito Civil com a ação judicial nº 0000539-13.2016.8.17.1050, e a ausência de ilicitude no ato praticado.

Após a apresentação de resposta, em despacho (fls. 40/43), determinou-se que fosse oficiada a Vara Única da comarca de Panelas/PE para se verificar a coincidência de objeto com a ação tombada sob o nº 0000539-13.2016.8.17.1050; e a notificação do representado para que se manifeste, precisamente, sobre a necessidade temporária de excepcional de interesse público que justificou a contratação de 878 (oitocentos e setenta e oito) pessoas sem a realização de concurso público durante o ano de 2013, e a quantidade de contratos temporários celebrados em substituição a licenças de servidores efetivos, com os documentos que comprovassem as afirmações realizadas; bem como para que se manifestasse, precisamente, se as contratações realizadas no primeiro quadrimestre de 2013, contidas no anexo II do relatório de auditoria que serviu de base para o julgamento do TC nº 1306017-0, objeto do presente inquérito civil, foram em decorrência de reposição de servidor que se aposentou ou faleceu da área de educação, saúde ou segurança, com os documentos que comprovem as afirmações realizadas.

Certidão da Justiça à fl. 46 que aponta a não coincidência de objetos do presente Inquérito Civil com a ação anteriormente ajuizada; e certidão de fl. 88 do Ministério Público que informa sobre a ausência de resposta do representado.

Despacho (fls. 96/97) que evidencia que somente 07 (sete) contratações apuradas no TC nº 1306017-0 são objetos da ação judicial realizada, reduzindo-se

o número de contratações irregulares apuradas para 871 (oitocentos e setenta uma) contratações, conforme documento de fls. 98/108.

Despacho proferido no Inquérito Civil (fl. 116) concluindo pela existência de improbidade administrativa dos atos praticados.

## **6 - DOS FATOS**

O TCE/PE, no julgamento do TC nº 1306017-0, analisou as contratações temporárias realizadas pela Prefeitura Municipal de Panelas/PE, na época administrada pelo requerido, Sérgio Barreto de Miranda, Prefeito municipal, durante o exercício 2013.

No julgamento, a Primeira Câmara do TCE/PE, à unanimidade, julgou irregulares as contratações de 878 (oitocentos e setenta e oito) pessoas mediante contratação temporária, aplicando multa ao requerido.

Após tal decisão, houve a Representação do MPCO citada.

Da decisão foram opostos Embargos de Declaração, sendo conhecido e provido apenas para afastar o terceiro “Considerando”, referente a não adoção de medidas para redução de despesa com pessoal no primeiro quadrimestre de 2013, após ter ultrapassado o limite legal no último quadrimestre de 2012.

Interposto Recurso Ordinário, tendo sido conhecido o Recurso e, no mérito, negado-lhe provimento.

Segue-se abaixo trecho do relatório de auditoria:

### **1. INTRODUÇÃO**

*Trata o presente processo de contratações temporárias de pessoal efetuadas pela Prefeitura Municipal de Panelas no exercício 2013, para a execução de diversas funções administrativas, a saber: professor, agente de endemias, agente de vigilância à saúde, técnico de enfermagem, enfermeiro, dentista, médico, auxiliar odontológico, auxiliar de serviços gerais, motorista, recepcionista, parteira, vigilante, agente administrativo, psicólogo, bioquímico, técnico em laboratório, oftalmologista, nutricionista, digitador, fisioterapeuta, agente comunitário de saúde, fonoaudiólogo, auxiliar de consultório dentário, auxiliar de enfermagem, pedreiro, podador, servente, calceteiro, eletricista, pintor, monitor, instrutor de informática, técnico de contabilidade, técnico agrícola, encanador, secretária de escola, supervisora de escola, ajudante, auxiliar de professor, auxiliar em saúde bucal, biomédico e técnico de análises clínicas.*

*Ao todo, cuidam os presentes autos de 878 (oitocentos e setenta e oito) admissões.*

*A análise aqui empreendida será procedida à luz dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade e do interesse público, dos pressupostos que encerra o art. 37, IX, da Constituição da República, da lei municipal que disciplina as contratações temporárias no Município de Panelas, bem assim dos imperativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que pertine aos limites impostos para os gastos com pessoal.*

## 2. HISTÓRICO

*Em pesquisa realizada no sistema de acompanhamento de processos (AP) deste Tribunal, além do presente processo, constatamos a existência de mais 03 (três) processos que tratam de admissões, via contratação temporária, efetuadas pela Prefeitura em tela na gestão do Sr. Sérgio Barreto de Miranda, a saber:*

### **PROCESSO TIPO EXERCÍCIO SITUAÇÃO**

0905596-4 Contratação temporária 2009 Julgado legal

1306024-7 Contratação temporária 2011 Não julgado

1306015-6 Contratação temporária 2012 Não julgado

*Verificamos, ainda, em consulta ao AP, que o último concurso público realizado pela Prefeitura de Panelas data de 11/06/1998; há mais de 15 (quinze) anos, portanto. Por outro lado, durante esse período, inúmeras contratações temporárias têm sido ali realizadas.*

*Esse fato evidencia que, ao longo do tempo, tem havido, naquela Prefeitura, uma inversão da ordem de valores jurídico-constitucional, no que diz respeito à via de acesso ao quadro de pessoal da Administração Pública, na medida em que o concurso público (que, como cediço, é estabelecido pela Carta Magna como regra, para tal fim) tem sido ali substituído pelo instituto da contratação temporária, o qual, como igualmente sabido, somente em casos excepcionais deve ser adotado pela Administração, a teor do Texto Constitucional.*

*Cumprе ressaltar que essa conduta administrativa já fora objeto de Representação do MPCO (Ministério Público junto a este Tribunal de Contas), no exercício 2011.*

*Esse expediente do MPCO, segundo o qual o “Município de Panelas vem, nos últimos 13 (treze) anos, de forma contínua, fazendo uso do instituto da contratação temporária, com o escopo de burlar o concurso público”, deu origem à instauração de processo de auditoria especial, no âmbito desta Corte, qual seja, Processo TC Nº 1103036-7, em cujos autos se apurou a procedência dos fatos denunciados por aquele órgão ministerial, conforme se pode observar no relatório de auditoria relativo a esse processo (às fls. 1841/1845).*

## 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

*Convém anotar, inicialmente, que a Constituição Federal, conforme dito acima, consagra o concurso público como regra geral para a investidura em cargo ou emprego público (ex vi do art. 37, II).*

*O legislador constituinte, no entanto, prevendo o surgimento de situações inusitadas em que prevalece o interesse público, tornou possível a ocorrência de contratações excepcionais, por tempo determinado, sem cumprimento de tal requisito, isto é, do concurso público. Dita exceção encontra-se prevista no inc. IX do mesmo art. 37 do texto constitucional, que assim dispõe, in 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”.*

Note-se que, segundo se extrai da norma de exceção acima transcrita, é a situação fora do comum, anormal e imprevisível que rende ensejo à contratação temporária de servidor público.

No caso vertente, as contratações foram motivadas por insuficiência de pessoal no quadro administrativo da Prefeitura, sendo que tal insuficiência decorreu do fato de essa Administração não haver realizado concurso público, com vistas a suprir a carência de pessoal ali existente, consoante referido no item anterior.

Destarte, há de se inferir que as circunstâncias que renderam ensejo às contratações em referência não se apartam da normalidade, eis que foram geradas pela própria Administração, razão por que resta afastado o aspecto da imprevisibilidade da situação, que, conforme visto, afigura-se um dos pressupostos do vínculo contratual autorizado pelo dispositivo constitucional supratranscrito.

Dessa forma, pode-se afirmar, de plano, que todas as admissões referidas no atual processo acham-se **irregulares**, visto que se encontram para além das hipóteses constitucionalmente previstas.

Ressalte-se que, em decorrência dessa irregularidade, o gestor responsável por tais contratações está sujeito à multa prevista no art. 73, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, e alterações.

A despeito da constatação acima, segue a abordagem de alguns pontos específicos das ditas contratações.

### **3.1. Atos de solicitação e fundamentação fática para as contratações**

Os ofícios de solicitação das contratações acham-se acostadas às fls. 37/49.

Esses ofícios não fazem referência a uma situação incomum, extraordinária, que se revista do caráter de excepcionalidade, capaz de justificar as contratações sob exame à luz da norma emanada do art. 37, IX, da Constituição Federal, no que reforça tudo o que se disse acima, acerca do comportamento desvirtuado das últimas gestões administrativas do Município de Panelas, em matéria de admissão de pessoal.

### **3.2. Fundamentação jurídica das contratações**

As portarias de autorização das contratações em causa, referidas no item seguinte deste relatório, invocam, como fundamentação legal destas, o art. 37, IX, da Constituição Federal e a lei municipal que define as situações de contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Município de Panelas, Lei Municipal nº 906/2009, de fls. 30/32.

Frise-se que, à vista da inconstitucionalidade já atestada, de tais contratações, afigura-se improficuo o fundamento jurídico destas fora dos limites constitucionais.

### **3.3. Autorização para as contratações**

As presentes contratações temporárias foram autorizadas pelo Prefeito de Panelas através das portarias de fls. 52/60.

### **3.4. Inexistência de candidatos remanescentes de concursos públicos**



À fl. 63, consta declaração informando que não havia candidatos remanescentes de concursos públicos aptos a assumirem cargos correlatos às funções para cujas execuções deram-se as contratações em tela.

Note-se que, in casu, não poderia mesmo haver candidatos remanescentes de concursos públicos se estes, a julgar pelos registros deste Tribunal de Contas, há muito tempo não são realizados por aquela Administração Municipal.

### **3.5. Instrumentos contratuais**

Os instrumentos contratuais relativos às contratações em apreço encontram-se acostados às fls. 95/1838.

### **3.6. Seleção simplificada**

No caso em exame, não há notícia ou documentos nos autos indicando que os contratados se submeteram a prévio exame seletivo, mesmo que simplificado, o que indica que as pessoas contratadas foram escolhidas por critérios subjetivos, fato que atenta diretamente contra os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (art. 37, caput, da CF).

### **3.7. Publicidade dos atos relativos às contratações**

Constam dos autos declarações, assinadas pelo Secretário Municipal de Administração e pelo Presidente da Câmara Municipal de Panelas (às fls. 09/22), informando que as portarias autorizativas das contratações foram afixadas em “lugar de costume e de amplo acesso ao público” dos prédios da Prefeitura e da Câmara.

### **3.8. Limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF1.**

Para as admissões em tela, a Prefeitura forneceu a declaração de que trata o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (à fl. 07).

Examinando referidas contratações em face dos limites estabelecidos pela LRF, pudemos observar que a maior parte delas com esta não se coadunam. Nessa situação acham-se as contratações processadas no 1º quadrimestre de 2013. Isto porque, no quadrimestre anterior a esse (qual seja, 3º quadrimestre de 2012), a Prefeitura em tela havia extrapolado o limite estipulado pelo parágrafo único do art. 22 da antedita lei, conforme demonstra o quadro abaixo.

<b>QUADRIMESTRE DAS ADMISSÕES</b>	<b>QUADRIMESTRE DE REFERÊNCIA</b>	<b>% DA DTP/RCL NO QUADRIMESTRE DE REFERÊNCIA</b>
1º DE 2013	3º DE 2012	53,81
2º DE 2013	1º DE 2013	49,32

Dessa forma, nota-se que as contratações realizadas no primeiro quadrimestre de 2013 (as quais encontram-se espelhadas no Anexo II deste relatório) acham-se **irregulares**, também, à vista da LRF, eis que, a teor do inc. IV do parágrafo único do art. 22 dessa lei, a Prefeitura estava proibida de efetuá-las.

Essa irregularidade, a nosso sentir, também sujeita o gestor responsável à multa prevista no art. 73, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, e alterações.

(...)

## 5. RECOMENDAÇÕES

*Em face da ausência de comprovação, nos presentes autos, de que as contratações acima debatidas foram precedidas de exame seletivo, mesmo que simplificado, e tendo em vista que a não realização desse procedimento atenta contra os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (art. 37, caput, da CF), recomenda-se que, doravante, a Prefeitura de Panelas, nas contratações temporárias que efetuar, além de observar os pressupostos estabelecidos no art. 37, IX, da Constituição Federal, faça-o mediante seleção pública que assegure igualdade de condições a todos os interessados.*

## 6. DA CONCLUSÃO

*Diante do exposto acima, tem-se por **irregulares** todas as admissões referidas no presente processo (as quais encontram-se alinhadas nos anexos I e II deste relatório), tendo em vista que as mesmas não se enquadram nas hipóteses constitucionalmente previstas - isso em virtude de não haverem sido fundadas em situação caracterizada como de excepcional interesse público -, sendo que as do Anexo II também não se coadunam com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tudo conforme restou demonstrado acima.*

(...)

*É o Relatório, à apreciação superior.*

Com base no relatório de auditoria foi realizado o julgamento no TCE/PE, cujo trecho do voto do relator segue abaixo:

(...)

### RELATÓRIO

*Trata-se de processo de Registro de Atos de Admissão de Pessoal, realizado pela Prefeitura Municipal de Panelas, pelo interessado, Sérgio Barreto de Miranda, referente a 878 (oitocentas e setenta e oito) contratações temporárias no exercício de 2013, para a execução de diversas funções, a saber: Professor, Agente de Endemias, Agente de Vigilância à Saúde, Técnico de Enfermagem, Enfermeiro, Dentista, Médico, Auxiliar Odontológico, Auxiliar de Serviços Gerais, Motorista, Recepcionista, Parteira, Vigilante, Agente Administrativo, Psicólogo, Bioquímico, Técnico em Laboratório, Oftalmologista, Nutricionista, Digitador, Fisioterapeuta, Agente Comunitário de Saúde, Fonoaudiólogo, Auxiliar de Consultório Dentário, Auxiliar de Enfermagem, Pedreiro, Podador, Servente, Calceteiro, Eletricista, Pintor, Monitor, Instrutor de Informática, Técnico de Contabilidade, Técnico Agrícola, Encanador, Secretária de Escola, Supervisora de Escola, Ajudante, Auxiliar de Professor, Auxiliar em Saúde Bucal, Biomédico e Técnico de Análises Clínicas.*

*As portarias de autorização das contratações invocam como fundamentação legal, o artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*

*Conforme relatório de auditoria presente nos autos, fls. 1.846 a 1.882, foram constatadas que essas admissões não se enquadram nas hipóteses constitucionalmente previstas, tendo em vista que não se configura situação de excepcional interesse público e não se coadunam com a Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Devidamente notificado, o interessado, Sr. Sérgio Barreto de Miranda, deixou transcorrer in albis o prazo para apresentação de defesa.

É o que importa relatar.

### **VOTO DO RELATOR**

No Relatório de Auditoria foi apontado que o último concurso público realizado pela Prefeitura de Panelas foi na data de 11/06/1998, há mais de 15(quinze) anos, e que, durante esse período, inúmeras contratações temporárias têm sido ali realizadas, configurando-se assim, uma inversão da ordem de valores jurídico-constitucional, na medida que o concurso público tem sido substituído pelo instituto da contratação temporária.

Ressalta-se, ainda, que essa conduta administrativa já fora objeto de Representação do Ministério Público de Contas, no referido exercício, o qual deu origem à instauração do processo de auditoria especial e que julgou procedentes os fatos denunciados pelo Parquet, do qual passamos a transcrever excertos.

*Da análise dos autos, constata-se a adoção do instituto da contratação temporária como forma de resolver a questão de pessoal na Prefeitura.*

*Esquece-se o gestor que aquela espécie não deve se sobrepor à regra constitucional do concurso público, tanto que sua natureza é de excepcionalidade, conforme bem observaram ambos os representantes do Ministério Público de Contas.*

*E a maioria dos contratos se deram na gestão do atual Chefe do Executivo, que também já ocupou o cargo no período de 1997 a 2004.*

*Em face ao exposto;*

*CONSIDERANDO a prática reiterada das contratações temporárias, em detrimento da realização de concurso público;*

*CONSIDERANDO a negativa do interessado em assinar Compromisso de Ajuste de Conduta;*

*CONSIDERANDO o Parecer do Ministério Público de Contas -MPCO que instrui o processo;(...)*

No mesmo diapasão, é força reconhecer ainda que a referida prefeitura foi alertada regularmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através dos Ofícios TC/CCE nº 696/2011, de 16/07/2011 conforme artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, por ter ultrapassado em 90% o comprometimento da sua despesa total com pessoal, e não evidenciou na sua prestação de contas a adoção de medidas que resultassem no retorno do Comprometimento da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal ao limite máximo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Desta forma, concluímos que o instituto da contratação temporária é inadequado para este fim, desrespeitando assim, o princípio do concurso público.

Com relação aos limites dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, inciso III, letra "b" (54%) e artigo 22, parágrafo único, seguem descritivos dos achados de auditoria:

*Examinando referidas contratações em face dos limites estabelecidos pela LRF, pudemos observar que a maior parte delas com esta não se coadunam. Nessa situação acham-se as contratações processadas no 1º quadrimestre de 2013. Isto porque, no quadrimestre anterior a esse (qual seja, 3º quadrimestre de 2012), a Prefeitura em tela havia extrapolado o limite estipulado pelo parágrafo único do art. 22 da antedita lei, conforme demonstra o quadro abaixo.*

<b>QUADRIMESTRE DAS ADMISSÕES</b>	<b>QUADRIMESTRE DE REFERÊNCIA</b>	<b>% DA DTP/RCL NO QUADRIMESTRE DE REFERÊNCIA</b>
1º DE 2013	3º DE 2012	53,81
2º DE 2013	1º DE 2013	49,32

Dessa forma, nota-se que as contratações realizadas no primeiro quadrimestre de 2013 (as quais encontram-se espelhadas no Anexo II deste relatório) acham-se **irregulares**, também, à vista da LRF, eis que, a teor do inc. IV do parágrafo único do art. 22 dessa lei, a Prefeitura estava proibida de efetuá-las.

1 Fonte: Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios- SISTN

Observo que as conclusões do Relatório de Auditoria estão amparadas por conjunto probatório robusto constante dos autos, e que a conduta do responsável está perfeitamente individualizada. Além disso, foram respeitados os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, tendo sido o interessado regularmente notificado para apresentar defesa; se não o fez, foi por opção pessoal.

Diante do exposto, julgo ILEGAIS os contratos temporários, negando, por consequência, o registro dos atos de todas as admissões referidas no processo, pela flagrante burla ao primado constitucional do provimento de cargos públicos por intermédio de Concurso Público.

Isso posto e,

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria;

**CONSIDERANDO** a não comprovação da necessidade temporária e de excepcional interesse público que motivassem as contratações;

**CONSIDERANDO** que a Prefeitura foi alertada por ter ultrapassado em 90% o comprometimento da sua despesa total com pessoal e não adotou medidas que resultassem no retorno do Comprometimento da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal ao limite máximo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, incisos III, VIII, § 3º, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal e nos artigos 42 e 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Voto pela ilegalidade das contratações, objeto destes autos, negando, conseqüentemente, o registro dos respectivos atos dos servidores listados nos Anexos I e II.

Aplico, ainda, ao Sr. Sérgio Barreto de Miranda, multa no valor de R\$ 6.000,00, prevista no artigo 73, inciso III da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, e alterações, que deverá ser recolhida, 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 deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

-----  
O CONSELHEIRO MARCOS LORETO VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. O CONSELHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO.

Sendo assim, ficou constatado pelo TCE/PE, órgão técnico responsável pela fiscalização dos praticados pelos gestores municipais, que o requerido, na sua

gestão à frente da Prefeitura Municipal de Panelas/PE, não cumpriu as determinações constitucionais e legais para a realização de admissão de pessoal na administração pública do poder executivo municipal, bem como efetuou contratações vedadas diante do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **7 – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º, VIII, DA LEI MUNICIPAL Nº 906/2009**

Segue abaixo a transcrição do artigo 2º, VIII, da Lei Municipal nº 906/2009:

Art. 2º Entende-se como contratação temporária de excepcional interesse público as que visam a:

(...)

V – atender a melhoria do serviço público por razões diversas;

VI – atender serviços diversos com duração determinada;

(...)

VIII – preencher vagas de concurso público não ocupadas.

Analisando-se a lei acima, verifica-se que se trata da regulamentação, em âmbito municipal, do artigo 37, IX, da Constituição Federal de 1988, abaixo colacionado:

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;

Segundo a doutrina: *“As contratações, em hipóteses como a acima tratada, em virtude de sua natureza excepcional, somente podem ser aceitas enquanto não se realiza o concurso público. Desta maneira, a viabilidade jurídica dessa modalidade de contratação jamais há de ser considerada como um mecanismo de escape à realização do concurso. Trata-se simplesmente de uma solução precária, imaginada com vistas a proteger o interesse público, ficando o administrador obrigado a adotar, com a máxima urgência, as medidas para provimento definitivo dos cargos ou empregos.”* (MOTTA, Fabricio Macedo. CANOTILHO, J. J. Gomes...[et al]. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2018, 2ª ed., p. 921).

Sobre tal norma constitucional, assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade.

I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. II. - Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2229, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2004, DJ 25-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02157-01 PP-00122 RTJ VOL-00194-03 PP-00842)

Analisando-se o disposto acima, verifica-se que deve haver necessidade temporária do interesse público e a excepcionalidade desse interesse.

A Lei Municipal, ao prever o preenchimento de cargos públicos não ocupados, atendimento da melhoria dos serviços públicos por razões e atendimento de serviços diversos com duração determinada, não está prevendo situação excepcional, e tampouco transitória, mas sim, possibilitando ao administrador, através de uma falsa premissa legal, que possa tornar a exceção, a excepcionalidade e a transitoriedade do interesse público, em regra, já que não realiza concurso público e tem suposta permissão legal de manter contratos temporários para a execução de serviços públicos corriqueiros.

Ressalta-se que tal previsão não encontra similaridade com as disposições contidas na Lei Federal nº 8.745/1993 e Lei Estadual nº 14.547/2011, que possuem o mesmo objeto da lei municipal.

Dessa forma, ao ser prever uma norma que não se coaduna com o comando constitucional de excepcionalidade e transitoriedade do interesse público para contratação temporária, essas disposições normativas estão eivadas de inconstitucionalidade, devendo ser expurgadas do ordenamento jurídico municipal de forma incidental.

## **8 - DO DIREITO**

### **8.1 – DAS 871 CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS**

Conforme o artigo 37, II e IX, da Constituição Federal de 1988:

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:

(...)

II - 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;

(...)

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

Segundo a doutrina: *“As contratações, em hipóteses como a acima tratada, em virtude de sua natureza excepcional, somente podem ser aceitas enquanto não se realiza o concurso público. Desta maneira, a viabilidade jurídica dessa modalidade de contratação jamais há de ser considerada como um mecanismo de escape à realização do concurso. Trata-se simplesmente de uma solução precária, imaginada com vistas a proteger o interesse público, ficando o administrador obrigado a adotar, com a máxima urgência, as medidas para provimento definitivo dos cargos ou empregos.”* (MOTTA, Fabricio Macedo. CANOTILHO, J. J. Gomes...[et al]. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2018, 2ª ed., p. 921).

Sobre tal norma constitucional, assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade.

I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. II. - Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2229, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2004, DJ 25-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02157-01 PP-00122 RTJ VOL-00194-03 PP-00842)

Analisando-se o disposto acima, verifica-se que deve haver necessidade temporária do interesse público e a excepcionalidade desse interesse, diante da exceção à regra do concurso público.

Conforme se pode verificar no relatório de auditoria, o último concurso público à época, realizado pela Prefeitura Municipal de Panelas/PE foi em 1998, durante o primeiro mandato do requerido como Prefeito Municipal que, tendo sido reeleito, ficou em exercício até 2004. Posteriormente, eleito novamente, esteve à frente do poder executivo municipal de 2009 a 2012 e, reeleito, de 2013 a 2016, sem ter, desde 1998, realizado novo concurso público. Somente em 2017 foi aberto novo certame, já na gestão de outro prefeito.

Ressalta-se que, segundo o mesmo relatório de auditoria, há 3 (três) outros processos no TCE/PE com o mesmo objeto em relação ao requerido.

Dessa forma, verifica-se que o requerido, na sua gestão na Prefeitura Municipal de Panelas/PE, tornou a exceção em regra, passando a contratar temporariamente para o exercício de função pública, não preenchendo os cargos através de concurso público, violando os princípios constitucionais de inculpidos na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, *caput*, notadamente a legalidade e impessoalidade, já que não houve o cumprimento da lei e, ao não realizar admissão de pessoal através de procedimento objetivo, tornou-se pessoal tal contratação.

Deve-se deixar claro que a hipótese de contratação temporária poderia se enquadrar na substituição de servidores públicos em caso de licença, férias e outros. Notificado a comprovar tal situação, o requerido ficou-se inerte.

Nos termos do artigo 11, *caput*, e I, da Lei Federal nº 8.429/1992, abaixo transcrito:

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Nota-se que o requerido tinha ciência de tal determinação, sendo o seu 13º (décimo terceiro) ano como Prefeito do município de Panelas/PE, e tendo realizado concurso público no segundo ano de sua gestão. E, a lei municipal, embora tenha previsto as hipóteses do seu artigo 2º, V, VI e VIII, acima já mencionada, somente foi publicada em 03/04/2009, tendo o requerido já contratado temporariamente antes desta data. Por fim, mesmo após o julgamento irregular destes fatos pelo TCE/PE, o requerido, até o final de seu mandato, continuou a utilizar da contratação temporária para o exercício das funções públicas em detrimento do concurso público, sendo que este procedimento somente foi iniciado em 2017, após o fim de sua gestão.



Segue abaixo julgados do Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça de Pernambuco que concluíram pela existência da prática de improbidade administrativa no mesmo caso da presente ação:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS TEMPORÁRIOS. DOLO GENÉRICO EVIDENCIADO. CONTEXTO FÁTICO DELINEADO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. A declaração da existência da prática de atos de improbidade, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. Com efeito, o juízo que se impõe restringe-se ao enquadramento jurídico, ou seja, à consequência que o Direito atribui aos fatos e provas que, tal como delineados pelas instâncias ordinárias, darão suporte (ou não) à condenação.

2. A decisão agravada, em momento algum, alterou as premissas estabelecidas pela origem; ao invés, limitou-se a asseverar que, segundo o arcabouço fático delineado, restou comprovada prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/1992.

3. Consta expressamente dos autos que as contratações temporárias foram efetivadas sem que para tanto fossem observados os requisitos legais necessários à espécie, uma vez que (i) as contratações não foram precedidas do necessários processo seletivo; (ii) houve favorecimento aos eleitores da parte ora agravante; (iii) as contratações sofreram sucessivas prorrogações.

4. Não há como se afastar o dolo, ao menos na modalidade genérica, na conduta da alcaide, que, conhecedora das regras que devem conduzir a boa gestão administrativa, violou não apenas o princípio da impessoalidade, mas também os postulados da isonomia ou igualdade, da moralidade e da eficiência.

5. A Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 951.389/SC, firmou jurisprudência no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade, faz-se necessária a análise do elemento volitivo, consubstanciado pelo dolo, ao menos genérico, de agir no intuito de infringir os princípios regentes da Administração Pública.

6. Não se faz necessária a demonstração de que houve falha na prestação dos serviços para os quais foram contratados funcionários temporários, uma vez que o entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92, dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

7. A firme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a Lei nº 8.429/92 é aplicável aos agentes políticos.

8. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 947.810/SE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 02/08/2018)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11 DA LIA). CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE PESSOAL SEM PRESTAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO E RESPECTIVAS PRORROGAÇÕES ILEGAIS, EM VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF/88. EXPRESSA AUTORIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DOLO GENÉRICO. DANO AO ERÁRIO VERIFICADO. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL EQUIVALENTE A 01 (UMA) REMUNERAÇÃO, PERCEBIDA QUANDO EM EXERCÍCIO DO MANDATO ELETIVO. MANTIDA. APELAÇÃO CÍVEL IMPROVIDA. DECISÃO UNÂNIME.

1. O ato em questão cuida-se de contratação irregular de pessoas, sem realização de concurso público, em afronta ao art. 37, II, da CF/88.

2. Cinge-se a controvérsia à análise da eventual subsunção da suposta conduta ímproba à norma prevista no art. 11, caput da Lei nº 8.429/1992 (LIA).

3. Da leitura do artigo acima referenciado, denota-se não ser necessária a comprovação de efetivo prejuízo aos cofres públicos para a configuração dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.429/1992). Contudo, exige-se que a conduta praticada pelo agente preencha os seguintes requisitos: Ação ou omissão dolosa GENÉRICA e ofensa aos princípios da Administração Pública.

4. É entendimento deste Tribunal e do STJ no sentido de que basta o dolo genérico para se aferir a conduta ímproba do gestor, sendo desnecessária a demonstração de dano material ao erário, bem como do dolo específico na conduta do agente.

5. No caso dos autos, apresentou o Ministério Público, ao todo, 21 (vinte e um) casos de contratações supostamente irregulares, verificadas pelo juízo singular da Comarca de Palmares, durante a gestão do apelante.

6. Doutra banda, o recorrente juntou Convênio realizado com União para desenvolvimento do Programa Brasil Criança Cidadã - PETI, mediante implantação de ações objetivando a erradicação do trabalho infantil (fls. 376/383), de onde se extrai a possibilidade de contratação temporária de pessoal para execução do objeto, contudo, à fl. 380, há expressa previsão de vigência do Convênio - apenas por 06 (seis) meses - tendo sido demonstrado que algumas pessoas contratadas para trabalharem no Programa supra referido, exerceram suas atividades por mais de 01 (um) ano, conforme fls. 45/61 (Cleide Maria de Lima) e fls. 109/113 (Maria do Socorro Gonçalves Nunes), não havendo comprovação da legalidade das ditas contratações.

7. Apresentou, também, leis municipais nº 1543/1998 (fls. 412/427) e nº 1551/1998 (fls. 428/452), as quais versam sobre contratação de professores e comissionados, respectivamente, mas que não abarcam as funções de gari, guarda, motorista, escriturária e auxiliar de laboratório, como foram alguns casos demonstrados nos processos trabalhistas acima listados.

8. Ademais, como bem pontuado pelo magistrado singular (fl. 872v.), não é necessária que todas as contratações sejam irregulares, bastando apenas algumas para se caracterizar ato ímprobo, ante a

vedação à aplicação do princípio da insignificância na Lei de Improbidade Administrativa.

9. Quanto ao argumento da ausência de dolo do ex prefeito, sob justificativa de que quem efetuava as contratações eram os seus secretários, não merece prosperar, pois, como destacou o Ministério Público (fls. 930/938), a Lei Municipal nº 1.506, de 15 de janeiro de 1997 (fls. 712/714), em seu art. 2º, incisos I e II, define que para contratação de pessoal por necessidade temporária de excepcional interesse público, é necessária a autorização expressa em ato normativo do chefe do Poder Executivo.

10. Outrossim, embora desnecessária a comprovação do dano, este restou demonstrado com os ônus suportados pelo Município em razão das reclamações trabalhistas ajuizadas pelos contratados.

11. Logo, configurado o ato ímprobo do ex Prefeito de Água Preta em relação às contratações irregulares, sem prestação de concurso público, realizadas em sua gestão, por ação dolosa (autorização expressa para contratações e respectivas prorrogações), restou caracterizada a ofensa os princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA), em grave afronta à legalidade e à Constituição Federal.

12. Considerando o ato ímprobo perpetrado pelo recorrente, em razão da proibição do reformatio in pejus e em conformidade com o parecer ministerial, deve ser mantida a penalidade arbitrada pelo juízo singular.

13. Apelação cível improvida à unanimidade.

(Apelação 452541-70000546-34.2007.8.17.0140, Rel. Itamar Pereira Da Silva Junior, 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 08/06/2018, DJe 18/06/2018)

Sendo assim, verifica-se a prática de ato de improbidade administrativo de forma dolosa pelo requerido.

## **8.2 – DAS CONTRATAÇÕES VEDADAS PELA LRF**

Segundo o artigo 22, parágrafo único, I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

De acordo com o artigo acima, caso a despesa com pessoal exceder 95% (noventa e cinco por cento) dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da mesma lei, resta vedada a contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição

decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores da área de educação, saúde e segurança.

No âmbito do poder executivo municipal, tal limite se traduz em 51,3% (cinquenta e um vírgula três por cento) da receita corrente líquida. Ocorre que, no terceiro quadrimestre de 2012, os gastos do poder executivo municipal com pessoal foi de 53,81% (cinquenta e três vírgula oitenta e um por cento) da receita corrente líquida, superior ao limite prudencial.

E, mesmo vedada qualquer tipo de contratação, o requerido, na condição de Prefeito Municipal de Panelas/PE, efetuou as contratações temporárias constantes do anexo II do relatório de auditoria, violando a LRF.

Nos termos do artigo 11, *caput*, e I, da Lei Federal nº 8.429/1992, abaixo transcrito:

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Dessa forma, ao efetuar as contratações de pessoal citadas, o requerido violou o princípio da legalidade e praticou ato visando fim proibido em lei, de forma dolosa, sendo caracterizado patentemente o ato de improbidade administrativa.

Ressalta-se que, mesmo não havendo condenação pelo órgão de contas, a constatação do fato é suficiente para a consumação da improbidade administrativa, independentemente do julgamento do Tribunal de Contas, nos termos do 21, II, da Lei Federal nº 8.429/1992.

## **9 – DA INDISPONIBILIDADE DE BENS DO REQUERIDO**

Consoante o artigo 7º da Lei Federal nº 8.429/1992:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Analisando-se o artigo acima, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a indisponibilidade descrita pode recair sobre a multa civil, sanção prevista no artigo 12, III, da lei referida, conforme julgado abaixo:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE TERCEIRO OPOSTOS PELA ESPOSA DO ACIONADO. CABIMENTO DA JUNTADA DE DOCUMENTOS NOVOS EM FASE DE APELAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADO O CONTRADITÓRIO. POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DA CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL SOBRE BENS ADQUIRIDOS EM DATA ANTERIOR À SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA EM MONTANTE SUFICIENTE PARA O RESSARCIMENTO INTEGRAL DO AVENTADO DANO AO ERÁRIO. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

(...)

2. É pacífica no Superior Tribunal de Justiça a orientação de que a medida constritiva deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma (REsp. 1.347.947/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 28.08.2013).

3. A indisponibilidade acautelatória prevista na Lei de Improbidade Administrativa tem como finalidade a reparação integral dos danos que porventura tenham sido causados ao erário; trata-se de medida preparatória da responsabilidade patrimonial, representando, em essência, a afetação de todos os bens necessários ao ressarcimento, podendo, por tal razão, atingir quaisquer bens ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade.

Precedentes.

4. Recurso Especial desprovido.

(REsp 1176440/RO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 04/10/2013)

Abaixo, segue julgado do Superior Tribunal de Justiça em julgamento de Repetitivo sobre a indisponibilidade de bens de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLETA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).

2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ.

(REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014)

Sendo assim, havendo a verossimilhança da alegação, e dispensando-se o requisito do *periculum in mora* por ser presumido, é possível a tutela de urgência fundada no artigo 300 do Código de Processo Civil; ou, diante de tese firmada em julgamento de casos repetitivos e a comprovação das alegações de fato através de prova documental, é possível a concessão da tutela de evidência com fulcro no artigo 311, II, do Código de Processo Civil. Abaixo, julgados das duas turmas de direito público do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO MONOCRÁTICO. FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. FUMUS BONI IURIS RECONHECIDO PELA CORTE LOCAL. SÚMULA 7/STJ. SUPOSTO PEDIDO DE DESISTÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DISPOSITIVO SUSCITADO NAS RAZÕES DO APELO NÃO CONTÉM COMANDO CAPAZ DE INFIRMAR AS RAZÕES DO ACÓRDÃO.

(...)

3. A jurisprudência desta Corte de Justiça se firmou no sentido de que o decreto de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo, uma vez que o *periculum in mora* está implícito no art. 7º da Lei nº 8.429/1992 (LIA).

3. É pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa de modo suficiente a assegurar futura execução, na eventualidade de ser proferida sentença condenatória de ressarcimento de danos, de restituição de bens e valores havidos ilícitamente, bem como de pagamento de multa civil.

(...)

6. Agravo interno a que se nega provimento.

(Aglnt no AREsp 1194322/MS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 26/06/2018)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DOS

## BENS. DISPENSA DA COMPROVAÇÃO DO PERICULUM IN MORA.

1. Esta Corte Superior possui entendimento no sentido de que a decretação de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade constitui tutela de evidência, dispensando a comprovação de periculum in mora. É suficiente para o cabimento da medida, portanto, a demonstração, numa cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito, o que ocorreu na espécie.

2. Presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, possível é a decretação da indisponibilidade dos bens do recorrido de modo a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil com sanção autônoma.

3. A medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora se encontra implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AglInt no REsp 1631700/RN, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/02/2018, DJe 16/02/2018)

Dessa forma, entende-se que, diante do descumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade, havendo indícios da prática de ato doloso de improbidade administrativa, deve ser decretada a indisponibilidade de bens do requerido de forma a se resguardar eventual ressarcimento da multa civil.

Quanto ao valor a ser bloqueado, segue a previsão contida no artigo 12, III, da Lei Federal nº 8.429/1992:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.



Havendo previsão na sanção por ato de improbidade administrativa que viole princípios da administração pública de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, entende-se que o bloqueio de, pelo menos, 01 (uma) remuneração percebida pelo agente, no montante de R\$ 12.450,00 (doze mil, quatrocentos e cinquenta reais), é o mínimo a se garantir o futuro ressarcimento, em caso de condenação; tampouco, diante da imprevisibilidade da eventual fixação de pena de multa civil, em razão da extensa margem legal, tornar-se-á desproporcional tal indisponibilidade; e, por fim, não privará o requerido de sua subsistência.

Dentre os bens passíveis de indisponibilidade, entende-se pela adoção do rol previsto no artigo 835 do Código de Processo Civil que, embora se trata de medida expropriatória através de penhora e não medida acautelatória, pode ser adotado em analogia, iniciando-se o bloqueio através de ativos financeiros existentes em contas bancárias, através do BACENJUD; prosseguindo-se com a restrição de alienação de veículos do RENAJUD; e, por fim, indisponibilidade de imóveis através do CNIB.

## **10 – DO JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO**

Conforme o artigo 355, I, do Código de Processo Civil:

Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas;

Segundo se expôs anteriormente, a defesa apresentada perante o TCE/PE foi a mesma carreada ao Inquérito Civil, que será a mesma apresentada na manifestação por escrito e na contestação, visto se tratar do mesmo objeto.

Além disso, conforme se infere da fundamentação já exposta, trata-se de situação já comprovada através de provas documentais, não necessitando de dilação probatória e outras provas a serem produzidas.

De acordo com o artigo 336 do Código de Processo Civil abaixo:

Art. 336. Incumbe ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

Sendo assim, após a contestação, tendo o réu especificado as provas que pretende produzir, e já tendo sido juntado aos autos as provas documentais pertinentes ao alegado, únicas necessárias para o julgamento da causa, entende-se aplicável ao caso o disposto no artigo 355, I, do Código de Processo Civil, devendo ser julgado antecipadamente o mérito da causa, e sendo indeferidas as

diligências inúteis e meramente protelatórias, visto não necessitar de outras provas além das documentais já produzidas, nos termos do artigo 370, parágrafo único, do diploma processual civil.

## **11 – DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** requer:

- 1) a concessão de tutela cautelar de urgência ou de evidência, liminarmente, para que se determine o bloqueio, sequencialmente, de valores, veículos e imóveis do requerido até o montante de \$ 12.450,00 (doze mil, quatrocentos e cinquenta reais), nos moldes do artigo 7º da Lei Federal nº 8.429/1992 c/c artigo 300 e 311, II, do Código de Processo Civil;
- 2) a citação e intimação do Município de Panelas/PE, na qualidade de pessoa jurídica interessada, para adotar uma das ações previstas no artigo 6º, §3º, da Lei Federal nº 4.717/1965, em cumprimento ao artigo 17, §3º, da Lei Federal nº 8.429/1992;
- 3) a notificação do requerido para se manifestar por escrito, nos termos do artigo 17, §7º, da Lei Federal nº 8.429/1992;
- 4) o recebimento da inicial, com a determinação da citação do réu, segundo o artigo 17, §9º, da Lei Federal nº 8.429/1992;
- 5) A declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 2º, V, VI e VIII da Lei Municipal nº 906/2009;
- 6) a análise antecipada do mérito, conforme os ditames do artigo 355, I, do Código de Processo Civil, julgando-se procedente o pedido para condenar o réu nas sanções previstas no artigo 12, III, da Lei Federal nº 8.429/1992; e
- 7) a reversão do valor bloqueado, e dos demais bens a serem penhorados do requerido, no montante da condenação, em favor do município de Panelas/PE.

Dar-se-á à presente causa o valor de \$ 12.450,00 (doze mil, quatrocentos e cinquenta reais), nos termos do artigo 291 e 292, V, do Código de Processo Civil.

O Ministério Público entende que as provas juntadas à inicial são suficientes para a comprovação do que se alega.

O Ministério Público entende que, como o litígio não admite autocomposição, faz-se prescindível a determinação de audiência de medição e conciliação, baseado no artigo 334, §4º, II, do Código de Processo Civil.

Panelas, 22/01/2020.

**FILIFE WESLEY LEANDRO PINHEIRO DA SILVA**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA