



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0355.08.013545-0/002
Relator: Des.(a) Albergaria Costa
Relator do Acórdão: Des.(a) Albergaria Costa
Data do Julgamento: 09/07/2021
Data da Publicação: 14/07/2021

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE. EX-PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. OBSERVÂNCIA DE LEI MUNICIPAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL EM INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTRATAÇÕES. PRAZO DETERMINADO ULTRAPASSADO. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO IRREGULAR INICIADO NA GESTÃO ANTERIOR. IRRELEVÂNCIA PARA QUALIFICAR A CONDUTA DO NOVO GESTOR.

Submetidos ao Controle Difuso de Constitucionalidade, o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade dos incisos V, VI e X do art. 2.º da Lei n.º 02/2005, do Município de Urucânia.

A ação civil pública é a via adequada para resguardar o erário e garantir a observância dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade no trato da coisa pública, tendo efeito sobre todos os agentes públicos, inclusive políticos, de que trata o art. 2.º da Lei n.º 8.429/92.

Pratica ato de improbidade o Administrador que, visando ao ingresso e permanência de servidores temporários no serviço público sem concurso público, ou seja, com finalidade vedada na Constituição Federal, mantém a realização e a contratação temporária de diversos servidores, sendo irrelevante que as irregularidades das contratações tenham se iniciado na gestão anterior.

A Lei n.º 8.429/92 não impõe a aplicação cumulativa obrigatória das sanções nela previstas, mas diante da realidade própria de cada processo e das circunstâncias da conduta do agente ímprobo, deverão ser aplicadas de forma proporcional.

Recurso conhecido mas não provido.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0355.08.013545-0/002 - COMARCA DE JEQUERI - APELANTE(S): SÉRGIO LOURO ROCHA - APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DESA. ALBERGARIA COSTA
RELATORA

DESA. ALBERGARIA COSTA (RELATORA)

V O T O

Trata-se de recurso de apelação interposto por Sérgio Louro Rocha contra a sentença de fls.1.275/1.285-v, que julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais na ação civil pública contra ele ajuizada para condená-lo pelo ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, caput e inciso I, nos termos do artigo 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92, aplicando-lhe as seguintes penas: suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos; multa civil equivalente a 5 (cinco) vezes o valor da remuneração que percebeu no último ano do mandato como Prefeito Municipal de Urucânia; 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 sócia majoritária pelo prazo de 3 (três) anos.

Em suas razões recursais, o apelante defendeu a legalidade das contratações temporárias feitas pelo Município de Urucânia com escopo na Lei Municipal n.º 002/2005, que permite a contratação

temporária de pessoal para o combate de endemias e epidemias, bem como para garantir a execução de convênios e programas sociais assumidos com os Governos Estadual e Federal. Alegou que apenas deu prosseguimento às contratações temporárias já em curso, iniciadas na gestão anterior. Sustentou que as contratações temporárias objetivaram atender a demandas específicas com o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Combate à Exploração da Prostituição Infantil, Programa Minas Olímpica, dentre outros, todos de caráter temporário, pois dependem diretamente de recursos federais ou estaduais. Justificou que por não se tratar de atividade permanente, não era necessária a realização de concurso público. Ressaltou que apenas no caso do Programa Saúde da Família é que foi aprovada, em 2014, a Lei federal n.º 12.994, proibindo a adoção da contratação temporária por excepcional interesse público para as funções de agente comunitário de saúde e agente de combate a endemias. Destacou que as contratações temporárias serviram, igualmente, para atender às demandas na área de educação e da administração municipal, para substituição de profissionais afastados por licença à saúde, gozo de férias regulamentares, gozo de licença-prêmio, licença maternidade, entre outros que não comportavam a nomeação em caráter permanente. Enfatizaram que as condutas praticadas não constituem improbidade administrativa, pela inocorrência de dolo, má-fé, enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Por fim, citou jurisprudência e esclareceu que os serviços pagos foram recebidos, as necessidades do serviço público e da população foram satisfeitas, garantiu-se a continuidade administrativa e a implantação de programas do governo. Pediu a reforma da sentença.

Contrarrrazões a fls.1.308/1.313-v.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça a fls.1.319/1.321, opinando pelo desprovemento do recurso.

É o relatório.

Conhecido o recurso, presentes os pressupostos de admissibilidade.

Cuidam os autos de ação civil pública por ato de improbidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o então Prefeito Municipal de Uruçânia, em razão da contratação e manutenção de servidores públicos sem concurso público e sem a necessária excepcionalidade a justificar a contratação temporária.

Da análise detida dos autos, vê-se que o apelante promoveu o ingresso e a permanência, no quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Uruçânia, 113 (cento e treze) pessoas (fls.07/09 dos autos do inquérito civil) que não se submeteram a concurso público, significativo número correspondente a 27,8% (vinte e sete vírgula oito por cento) do quadro de servidores daquela municipalidade, sem nenhum enquadramento nas hipóteses do art. 37, incisos II, V e IX da CR/88.

Pratica improbidade administrativa o agente público ou o terceiro que, por ação ou omissão, descumpra um dos comportamentos pretendidos pelos princípios constitucionais da Administração Pública, contidos no art. 37 e reproduzidos no art. 4º da Lei n.º 8.429/92.

A conduta do apelante foi apontada pelo Ministério Público como ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, inciso I e caput da Lei 8.429/92 que dispõe:

"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;"

A Lei n.º 8.429/92 tem por objetivo evitar o enriquecimento ilícito não apenas do agente político como também de terceiros, no exercício de cargos, funções e empregos públicos, e não pressupõe apenas os atos causadores de prejuízos ao erário, bastando que seja atentatório aos princípios da Administração Pública.

Nesse ponto, sabe-se que o artigo 37, II, da Constituição Federal estabelece que, em regra, a investidura em cargos públicos depende de prévia submissão a concurso, ressalvadas as hipóteses referentes aos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração ad nutum.

A própria Constituição, portanto, estabelece as exceções à regra e permite, em caso de excepcional interesse público, a contratação por tempo determinado para atender uma necessidade temporária - inciso IX do artigo 36 da CF/88.

O constituinte outorgou ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar as hipóteses de contratação temporária, que obviamente não podem se afastar dos limites impostos no citado inciso IX do artigo 37.

No Município de Uruçânia, as contratações temporárias realizadas tiveram como fundamento a Lei Municipal n.º 002/2005 (fls.685/689), que estabeleceu normas para a contratação temporária referida pelo art. 37, IX da CF/88 para as seguintes situações:

"Art. 1.º.

Parágrafo único: Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a prestação de serviços não permanentes, com objeto certo e determinado e não inerentes às atividades que, por força da lei, deverão ser prestados pelos órgãos da Administração Municipal.

Art. 2.º. Fica autorizada a contratação temporária por excepcional interesse público nos seguintes casos:

- I - atendimento a situações de calamidade pública;
- II - combate a surtos epidêmicos e endêmicos;
- III - prejuízo ou perturbação na prestação de serviços essenciais;
- IV - realização de censo e recenseamento para fins estatísticos, visando à prestação de serviços públicos ou lançamentos de tributos;
- V - atendimento a demandas na área da saúde e da educação;
- VI - atendimento às necessidades do órgão municipal de obras;
- VII - atendimento ao aumento súbito da demanda de serviços públicos que impossibilite aguardar novo concurso público para provimento efetivo;
- VIII - substituição de servidor afastado em decorrência de doença ou acidente, o qual não possa ser substituído por outro do quadro, sem prejuízo do serviço público;
- IX - substituição de professor que estiver temporariamente afastado para gozo de licença-prêmio, licença-médica, licença para tratar de assuntos particulares e outros afastamentos previstos na legislação aplicável;
- X - atendimento à demanda decorrente de convênios firmados entre o Município e entes da federação ou outras entidades;
- XI - implantação de programas ou projetos de caráter não permanente de iniciativa da União ou do Estado, em parceria com o Município." (destaques apostos)

O prazo do contrato, definido no art. 3º, foi previsto como de até 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, se persistissem as razões que ensejaram a contratação temporária, com as seguintes ressalvas:

"Art. 3.º.....

§1.º - no caso do inciso VII do artigo anterior, a Administração deverá realizar concurso público no prazo improrrogável de 1 (um) ano, a partir da data da contratação.

§2.º - nos casos dos incisos VIII a XI do artigo anterior, o contrato terá como duração máxima, respectivamente, o período de licença ou de afastamento do servidor titular e o período em que vigorar o convênio ou programa."

Compulsando os autos, é possível constatar, pela documentação que instruiu o inquérito civil que embasou a presente ação civil pública, a existência de centenas de servidores "contratados temporariamente" no Município de Uruçânia (fls.7/10; 20/24 e 40/47), em funções ordinárias - e não excepcionais, como alegado - e por período superior ao previsto em lei.

Pelos contratos temporários anexados aos autos, verifica-se, ainda, que os servidores temporários foram contratados para os cargos de "operário braçal", "motorista", "médico", "fisioterapeuta", "enfermeiro", "psiquiatra", "monitor de capoeira", "serviçal", "psicóloga", "professor", "auxiliar de enfermagem", "operador de patrol", "coordenador", "odontóloga", "nutricionista", "monitor de telecentro",

"berçarista", "assentador de calçamento", "gari", "pedagoga" (fls.48/252; 333/383), entre outros, e que referidas contratações foram pautadas, conforme cláusula expressa nos respectivos contratos, na Lei Municipal n.º 02/2005.

A alegação do apelante foi fundada, essencialmente, no fato de que as contratações foram feitas "adstritas ao princípio da legalidade", "conforme autorizativo da Lei 002/2005", "que regulamenta a contratação temporária no Município", e no fato de que apenas "deu prosseguimento a contratações temporárias já em curso, iniciadas na gestão anterior". Apresentou, ainda, como justificativa para as contratações, a necessidade de atendimento aos Programas "Saúde da Família" (PSF) e "Erradicação do Trabalho Infantil" (PETI), salientando, por fim, que em 2009 foi realizado um processo seletivo simplificado, com a rescisão de todas as contratações temporárias existentes em 2008.

Acerca da legalidade deduzida pelo apelante, há que se destacar que um dos pedidos formulados pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais na inicial da presente ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, é a declaração "incidenter tantum, de inconstitucionalidade dos incisos V, VI e X do art. 2.º da Lei Municipal n.º 02/2005" (fls.53).

Considerando que o Controle Difuso de Constitucionalidade, caracterizado pela possibilidade de todo juiz e Tribunal apreciar, no caso concreto, a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal deve ser realizada pelos Tribunais mediante votação do respectivo Órgão Especial, consoante disposição expressa no artigo 97 da Carta Magna, que trata da cláusula de reserva de plenário, suscitei, de ofício, o incidente de inconstitucionalidade dos mencionados incisos V, VI e X do art. 2.º da Lei Municipal n.º 02/2005, que foi acolhido, nos termos do acórdão de fls.1363/1367.

Nesse contexto, dada a aplicação obrigatória da decisão do incidente de inconstitucionalidade (art. 300 do RITJMG), deve-se rechaçar o primeiro argumento apresentado pelo apelante.

Note-se, portanto, que as justificativas subsequentes, de que as contratações foram feitas para atender à demanda decorrente dos programas "PSF" e "PETI", igualmente foram rechaçadas com a declaração de inconstitucionalidade do inciso X do mencionado dispositivo legal.

Acerca da alegação de que, ao assumir o mandato de Prefeito, já existiam centenas de contratações temporárias em vigência, originadas no mandato anterior, sob a responsabilidade do gestor que o antecedeu, cumpre ressaltar que o fato das irregularidades nas contratações terem se iniciado na gestão anterior em nada lhe favorece, haja vista que o ato omissivo, qual seja, não corrigir o erro existente, deixando-se perpetuar a irregularidade conhecida, é igualmente tipificado como ato ímprobo pela Lei n.º 8.429/92. Não bastasse, durante a sua gestão também foram constatados novos ingressos de servidores contratados sem concurso, além da permanência de vários que haviam ingressado no quadro de servidores do Município sem se submeterem a concurso público, sem nenhum enquadramento nas hipóteses do art. 37, incisos II, V e IX da CR/88, já analisadas acima.

Por fim, vale destacar que nem mesmo a abertura de processo seletivo simplificado em 2008 e 2009 socorreu o apelante, haja vista que, sob a perspectiva do elemento subjetivo, a conduta descrita na inicial revelou-se flagrantemente negligente e omissiva, porquanto o agente político fez perdurar por anos a prática de contratações precárias sem a observância da regra constitucional do concurso público, em clara afronta aos princípios básicos da Administração, não se podendo presumir que se tratou de mera inabilidade do Administrador, e tampouco que as futuras contratações mantiveram-se vinculadas ao certame.

Convém frisar, ainda, que para o enquadramento da conduta do apelante como ato ímprobo ao promover o ingresso e permanência de pessoas no quadro de servidores municipais sem a realização de concurso, é despcienda a caracterização do dano ao erário e do enriquecimento ilícito, bastando a violação à lei.

Quanto ao arbitramento das sanções, sabe-se que diante da realidade própria do processo, que envolve as diversas contratações temporárias ilegais mantidas, bem como das circunstâncias da conduta do agente ímprobo, o julgador deverá ponderá-las em nome do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, porquanto a Lei n.º 8.429/92 não imponha a aplicação cumulativa obrigatória das sanções nela previstas.

No caso dos presentes autos, a conduta do apelante é reprovável e não pode ser ignorada pelo



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Judiciário.

A sentença deixou de condenar ao ressarcimento dos valores envolvidos com as contratações temporárias, o que deve ser mantido, afinal, não se trata de lesão financeira ao erário, haja vista a prestação efetiva do serviço público.

Assim, verifica-se que as sanções foram adequadamente aplicadas, considerando toda a relevância dos fatos comprovados e da conduta do agente público, razão pela qual devem ser mantidas: suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos; multa civil equivalente a 5 (cinco) vezes o valor da última remuneração que percebeu no último ano do mandato como Prefeito Municipal de Urucânia; 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 sócia majoritária pelo prazo de 3 (três) anos.

Isso posto, NEGO PROVIMENTO ao recurso, mantendo inalterada a sentença recorrida.

Custas recursais pelo apelante.

É como voto.

DES. ELIAS CAMILO SOBRINHO - De acordo com o(a) Relator(a).

JD. CONVOCADA LUZIA PEIXÔTO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "RECURSO NÃO PROVIDO"