

ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Processo nº 4349/2023
Jurisdicionado: GABINETE DO PREFEITO DE TURIUAÇU
Natureza: Outros processos em que haja necessidade de decisão colegiada do TCE
Responsável: Edesio Joao Cavalcanti.
Parecer nº 880/2023/ GPROC4/DPS

EMENTA: REQUERIMENTO. REQUERENTE: ADRIANA SANTOS MATOS, SILSON ALVES BARROS. ENTE FISCALIZADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TURIUAÇU/MA. Contratações temporárias em desacordo com a legislação municipal. Correlação com o Processo nº 2370/2023. Risco de paralisação de serviços públicos essenciais. Deferimento. Celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) entre Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão e Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA, para correção de falha estrutural na gestão de pessoal do Poder Executivo e mitigar o risco de paralisação de serviços públicos, nos termos da Resolução TCE-MA nº 296/2018.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de **REQUERIMENTO** subscrito pelos Advogados **ADRIANA SANTOS MATOS** e **SILSON ALVES BARROS**, Procuradores da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TURIUAÇU/MA**, em que propõe ao **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO** a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

Em relato sumário, os Requerentes informam que, em face de supostas irregularidades nas contratações por tempo determinado, disciplinadas pelas Leis Municipais nº 783/2022 e nº 756/2021, Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Turiaçu/MA formulou denúncia em desfavor do Poder Executivo Municipal, a qual encontra-se em tramitação nesta Eg. Corte, no Processo nº 2370/2023.

Asseveram que o relator da denúncia, Conselheiro Raimundo Oliveira Filho, em sessão do dia 16.08.2023, determinou a realização de inspeção *in loco* na Prefeitura, para apuração dos fatos relatados pelo denunciante.

Esclarecem, por outro lado, que quase metade das contratações temporárias foram direcionadas aos cargos de professor e de atividades administrativas, e que, portanto, não podem ser passíveis de declaração de nulidade, sem que com isso se incorra em prejuízo à sociedade e à continuidade de serviços públicos essenciais.

Pleiteiam a celebração de TAG, com a finalidade de regularizar/adequar a contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público da Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA, reduzindo o excedente de forma gradativa até alcançar o patamar previsto em lei.

Acompanham o Requerimento: “Proposta de Termo de Ajustamento de Gestão”; Resumo da Folha de Pagamento referente ao mês de agosto/2023; Relação dos Servidores Desligados; e Relatório de Gestão Fiscal com Demonstrativo de Despesa com Pessoal relativo ao período de agosto/2022 a julho/20223.

É o relatório, no essencial.

II – MÉRITO

A respeito dos aspectos jurídicos da questão tratada nestes autos, é imperioso frisar que o art. 37, inc. IX, da Constituição Federal autoriza a contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade de excepcional interesse público, que para o desempenho das atividades

de caráter eventual, temporário ou excepcional, que para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou o entendimento de que, nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: previsão em lei dos cargos; tempo determinado; necessidade temporária de interesse público; interesse público excepcional (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 25.06.2004; ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ de 23.10.2009).

Verifico que o caso aqui examinado apresenta correlação com a matéria enfrentada no Processo nº 2370/2023, que se refere a denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Turiaçu/MA, em que são narradas supostas irregularidades nas contratações temporárias no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Denuncia-se naqueles autos a efetivação de contratações temporárias de servidores ao arrepio das regras estabelecidas pela Lei Municipal nº 783/2022, que disciplina essa modalidade de contratação no Município de Turiaçu/MA.

Relata-se a contratação de 831 (oitocentos e trinta e um) professores além do quantitativo permitido em lei, assim como de pessoal para ocupar funções administrativas e de apoio. Com a petição, insistiu o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Turiaçu/MA no deferimento do pedido de realização de inspeção nas unidades administrativas do Poder Executivo Municipal.

Os Requerentes, por outro lado, alegam, nestes autos, que as contratações em alusão ocorreram para atender carências temporárias e indispensáveis à manutenção de serviços públicos essenciais. Discorrem sobre a necessidade urgente de excepcional atendimento ao interesse público, ante a precariedade dos serviços públicos oferecidos no município.

Ponderam que, para adequação do quantitativo de contratações temporárias ao limite imposto por lei, caberia a celebração de TAG entre Ministério Público de Contas do Maranhão (MPC-MA) e a Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA.

In casu, é de se observar que as restrições constantes no Lei Municipal nº 783/2022 são, no rigor dos termos, alinhadas com a regra de ingresso ao serviço público, constante no art. 37, inc. II, da Constituição Federal, dedutíveis dos republicanos princípios da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da moralidade.

Em discussão faz-se a possibilidade, pouco importando o número de servidores contratados em caráter temporário, de celebração de TAG para regularizar o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA à margem das regras cristalizadas na Lei Municipal nº 783/2022.

Nesse contexto, a partir de uma análise pormenorizada da questão colocada pelos Requerentes e das dificuldades da Administração Municipal em encontrar uma solução, no curto e médio prazo, para o gargalo no atendimento público, notadamente, na área da educação, é possível o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle, com o fim de se evitar maiores prejuízos ao interesse público e à prestação, por parte do Estado, de serviço essencial.

À luz do interesse público, entendo que devem ser afastadas todas e quaisquer soluções que impliquem imediata nulidade das contratações, pois isto importaria no risco de descontinuidade de atividades e serviços essenciais, os quais, em curto e médio prazo, poderão trazer verdadeiro prejuízo ao município.

É de verificar-se, portanto, que a questão deve ser vista sobre a ótica de todos os princípios que regem a Administração, em especial, o da eficiência. É bem verdade que a sociedade contemporânea não admite mais um Estado inerte e muito menos uma ação estatal que seja ineficiente e deixe de atingir os resultados esperados sob a justificativa de falta de autorização minuciosa na legislação vigente.

Nesse sentido, através da convergência de boas práticas e dos adequados instrumentos de controle, os atuais problemas estruturais e administrativos do Poder Executivo Municipal poderão ser perfeitamente contornados pela aplicação de opções legitimamente oferecidas, sem que se tenha que recorrer a soluções mais drásticas.

Não é sem razão que o art. 22 da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), menciona que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

O art. 26 da mesma lei assim preceitua:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, **celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.**

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (grifou-se)

André de Carvalho Ramos [*In: Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 374*], ao comentar os aludidos dispositivos, pontua que o princípio da reserva do possível relaciona-se com as dificuldades reais que o gestor pode invocar, não apenas apuração de sua responsabilidade pessoal, mas também para justificar o modo peculiar como compreendeu e executou a norma jurídica subjacente à política pública em questão. O autor ainda complementa que é imprescindível a demonstração analítica das dificuldades e a apresentação de provas.

Desta forma, o processo decisório materializado nos atos administrativos realizados sob a interpretação das normas deverá considerar, como dito, a realidade e os entraves enfrentados pela Administração, não sendo suficiente a alegação imprecisa que ao gestor cabe dar efetividade a políticas públicas.

Como oportunamente leciona Genilson Rodrigues Carreiro [*In: Os novos mecanismos de controle da discricionariedade judicial da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum. 2021, p. 112*] no mundo dos fatos, plural e dinâmico, a escolha entre opções imperfeitas não permite, com relativa frequência, encontrar a solução demonstrável intersubjetivamente como a melhor.

O efetivo estudo desse linha de pensamento conduziu, certamente, a elaboração da Resolução TCE-MA nº 296, de 20 de junho de 2018, que veio a instituir o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), destinado à regularização de atos e procedimentos de órgãos, fundos e entidades sujeitos à fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA).

Nesse diapasão, apreendo que o TAG, nos termos da art. 2º, §1º, da Resolução TCE-MA nº 296/2018, constitui-se em instrumento de composição prévia e consensual, com vistas a assinalação de medidas e prazos para saneamento de falhas identificadas nas ações de controle dos gastos públicos.

A meu juízo o TAG, na forma assentada pela Resolução TCE-MA nº 296/2018, possibilitará, por meio de um arranjo de controle consensual, a celebração de pacto entre este Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão e a Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA, de forma a assegurar a correção de falha estrutural na sua gestão de pessoal do Poder Executivo e atender aos interesses da sociedade.

Nesse sentido, o exame do caso vai além da avaliação formal da contratação de servidores temporários em desconformidade com as regras legais em regência, devendo consagrar também manifestações imparciais acerca do que pode ocorrer em um horizonte de curto e médio prazo com a prestação de serviços públicos essenciais, sem as quais restará seriamente prejudicada não só o exame do caso concreto destes autos, mas também a avaliação da eficiência e efetividade da atuação governamental, à luz de alternativa legítima, equilibrada, eficaz e econômica para solucionar o problema em exame.

A proposta de celebração de TAG, a meu juízo, consubstancia-se em opção jurídica válida, equânime e adequada para correção da problemática aqui revelada. O TAG alinha-se com as modernas tendências da Administração Pública e do Direito Administrativo, sendo um instrumento de correção de situações indesejáveis, sendo menos autoritário e mais consensual.

Como bem lecionam Inaldo da Paixão Santos Araújo e Luciano Chaves de Farias [*In: Tribunal de Contas no Século XXI. Belo Horizonte, Fórum, 2020*], por meio da celebração do TAG, é possível negociar e buscar soluções que visem concretizar a realização de interesse público a partir do caso concreto. Os ilustres autores ainda destacam a vantagem da adoção da visão de controle prospectivo, uma vez que essa visão coloca em primazia a ação orientadora e preventiva, deixando o caráter punitivo e sancionador como um instrumento subsidiário.

Confira-se, ainda, a abalizada opinião de Marcilio Barendo Corrêa de Mello [*In: Termo de Ajustamento de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022*], in verbis:

“ Assenta-se na promoção de meios alternativos de resolução de controvérsias, entre as partes que são incumbidas em promover os interesses públicos (primários e secundários) relevantes à coletividade, em conjunto com seus órgão de controle externo – inclusive de fiscalização da realização de despesas públicas -, a possibilidade jurídica de celebração de termo de ajustamento de gestão, como meio de composição no controle dos gastos públicos para atingimento de eficiência de agir estatal, em matéria de direitos e interesses transindividuais, por meios céleres (extra)judiciais de acesso a Justiça”.

Esse autor preleciona que o TAG representa o instrumento consentâneo a garantir a celeridade na solução de conflitos de forma eficiente. Destaca como valores inerentes ao TAG: a presteza, o rendimento, a celeridade e a perfeição funcionais da atividade administrativa encetada pelo Poder Público, em maior informalidade e com vistas à utilidade do melhor alternativa de satisfação de necessidades de natureza pública coletiva.

O TAG corresponde ainda a um compromisso que objetiva não só a reparação integral de ilícito ou do provável dano causado pela má gestão da coisa pública, mas também como instrumento satisfatório de prevenção de irregularidades.

Cláudia Bressan da Silva Brincas [*In: Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito dos Tribunais de Contas. São Paulo; Dialética, 2021*] destaca que o TAG traz em sua forma, um novo modelo de controle aplicado à Administração Pública que visa permitir a correção do erro, como forma de evitar futuros equívocos cometidos por gestores e ordenadores de despesas.

A autora ainda acrescenta que o TAG traz em seu bojo o princípio da consensualidade como forma de garantir maior eficiência e economicidade à Administração Pública por meio do controle preventivo, invertendo a lógica do controle sancionador, atualmente aplicado. Parte da necessidade de análise do controle externo em cada situação vivenciada pelo gestor público como forma de aplicar mudanças de orientação ou, se for o caso, impor novos deveres e condicionantes ao exercício da atividade administrativa.

Já se vê, pois, à luz dos ensinamentos doutrinários aqui citados, que se afeiçoa, no caso em comento, uma situação tal que, para que bem se atenda ao interesse público, o qual, pelas razões já expostas, sinaliza no sentido da conveniência da celebração de TAG, de modo que este instrumento buscará uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com o problema público com profundas repercussões sociais.

III – CONCLUSÃO

Diante do todo o expostos e do cenário delineado pelos Requerentes, manifesto-me nos seguintes termos:

a. Pelo **deferimento** do pedido formulado pelos Requerentes e, em consequência, celebração do instrumento de controle consensual Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), na forma estabelecida pela Resolução TCE-MA nº 296/2018, entre o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão e a Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA, como forma de tornar mais célere e efetivo a correção do problema estrutural existente na gestão de pessoal do Poder Executivo, notadamente, na contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público;

b. Pelo **apensamento** dos autos ao Processo nº 2370/2023.

São Luís-MA, 02 de outubro de 2023.

Assinado Eletronicamente Por:

Douglas Paulo da Silva
Procurador de Contas

Em 02 de outubro de 2023 às 12:58:30