

REPRESENTAÇÃO N. 1015599

Representantes: Maria Aparecida Ferreira de Faria, Romeu Sebastião dos Santos, Natália de Cássia Gomes, Antero Raimundo de Faria, Flávio de Oliveira Silva

Representada: Prefeitura Municipal de Conceição das Pedras

Partes: José Airton Pereira, Benedito Pereira da Silva

MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. TRANSPORTE ESCOLAR. REDUÇÃO DA TAXA CORRESPONDENTE AO ALVARÁ SEM LEI AUTORIZATIVA. DESVIO DE FUNÇÃO E CESSÃO IRREGULAR DE SERVIDORES. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO ACERCA DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS. IMPOSSIBILIDADE DE PRESUNÇÃO DAS IRREGULARIDADES. 'LIXÃO'. COMPETÊNCIA. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE PROCESSO SELETIVO OU CONCURSO PÚBLICO. VACÂNCIA DE CARGOS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA JUSTIFICADA. EVENTUAIS IRREGULARIDADES NA PERMANÊNCIA DOS CONTRATOS APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO DE URGÊNCIA E NECESSIDADE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AGENTES COMUNITÁRIO DE SAÚDE. AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. IRREGULARIDADES. NOTÍCIA DE DILIGÊNCIAS ADMINISTRATIVAS REGULARIZATÓRIAS. DETERMINAÇÃO AO ATUAL GESTOR. NEPOTISMO. NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS. IMPOSSIBILIDADE DE PRESUNÇÃO DA IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

1. A morte como fato jurídico acarreta consequências também nos julgados do Tribunal de Contas, uma vez que consubstancia causa de extinção da punibilidade do agente público responsável por irregularidade verificada em ação de fiscalização.
2. A conduta do gestor deve ser parcimoniosa e capaz de demonstrar a real necessidade do interesse público, de modo a não configurar burla ao comando plasmado no inciso II do art. 37 da Constituição da República.

Segunda Câmara

38ª Sessão Ordinária – 18/12/2019

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da representação subscrita por Maria Aparecida Ferreira de Faria, Romeu Sebastião dos Santos, Natália de Cássio Gomes, Antero Raimundo de Faria e Flávio de Oliveira

Silva, todos vereadores à Câmara Municipal de Conceição das Pedras, em face de possíveis irregularidades praticadas durante a gestão do Sr. José Airton Pereira, em especial aquelas relacionadas à: a) cessão de ônibus escolar do FNDE, para transporte de munícipes para outra localidade; b) redução da taxa de alvará sem lei autorizativa; c) existência de contratos administrativos celebrados sem prévio processo seletivo; d) nomeação das filhas do prefeito para o cargo de Secretário Municipal e da sobrinha de vereadora para o cargo de farmacêutico; e) existência de pessoas contratadas prestando serviços em outro órgão, f) disposição do lixo a céu aberto sem cerca; g) ausência de esclarecimentos, por parte do Poder Executivo, sobre os procedimentos licitatórios para a contratação dos serviços de plantão médico, informática e de mecânica.

Preenchidos os requisitos regimentais pertinentes, o Conselheiro Presidente, em 20/7/2017, conforme despacho acostado à fl. 52, recebeu a documentação como representação, que foi autuada e distribuída à minha relatoria (fl. 53).

Instada a se manifestar, diante da ausência de indícios ou provas, a Unidade Técnica, às fls. 55 a 57-v, entendeu pela insubsistência dos apontamentos relativos à: a) cessão de ônibus escolar do FNDE, para transporte de munícipes para outra localidade; b) redução da taxa de alvará sem lei autorizativa; c) nepotismo; e, por fim, d) ausência de esclarecimentos por parte do Poder Executivo sobre os procedimentos licitatórios. Quanto aos demais itens, sugeriu que os autos fossem encaminhados às unidades competentes para análise.

No despacho de fl. 70 e 70-v, determinei a intimação dos representantes, que, na sequência, enviaram ao Tribunal a documentação juntada às fls. 78 a 106.

Na manifestação de fls. 108 e 109-v, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios ratificou os apontamentos lançados no exame preliminar e identificou que os documentos apresentados “são os mesmos que instruíram a peça inicial da representação” (fl. 109-v).

Por sua vez, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal Municipal (fls. 112 e 113-v) sugeriu que fossem requisitados documentos relativos ao processo seletivo simplificado para a contratação temporária de agentes administrativos e, também, que fosse esclarecida a situação dos agentes públicos contratados e dos servidores públicos efetivos cedidos a outros órgãos. E, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (fls. 115 a 117) afastou a competência desta Corte de Contas para apreciar a matéria relativa à disposição de lixo a céu aberto.

Intimado (fl. 120), o Sr. José Airton Pereira, então Prefeito Municipal de Conceição das Pedras, apresentou os esclarecimentos de fl. 121, acompanhados da documentação de fls. 122 a 289.

Em reexame (fls. 291 a 297-v), a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão apontou, em síntese, que “o Município vem se utilizando das contratações temporárias em detrimento da realização de concurso público”. Além disso, destacou a necessidade de apresentação do “comprovante de qualificação técnica da Sra. Flávia Renata Pereira” para justificar a sua nomeação como Secretária Municipal de Saúde, bem como de apresentação de documento que demonstrasse o nível de parentesco com o Sr. José Airton Pereira.

Na manifestação de fls. 299 e 300-v, o Ministério Público junto ao Tribunal requereu a citação do responsável.

Citado o Sr. José Airton Pereira, foram acostados aos autos, pelo Município de Conceição das Pedras, representado pelo Sr. Benedito Pereira da Silva, Prefeito Municipal, os documentos de fls. 308 a 342, incluída a cópia da certidão de óbito do Sr. José Airton Pereira.

No reexame de fls. 346 a 348-v, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão apresentou a seguinte conclusão:

- 1- Em relação aos contratos temporários, estão irregulares todas as contratações do período em análise.
- 2- Não ficou caracterizado o nepotismo.
- 3- A representação não tem elementos para caracterizar a existência de pessoas contratadas prestando serviço em outros órgãos.”

Ato contínuo, na manifestação conclusiva de fls. 351 a 357, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela extinção da punibilidade em relação ao Sr. José Ailton Pereira, então Prefeito do Município de Conceição das Pedras, tendo em vista o seu falecimento. E, ainda, sugeriu que fosse determinado “ao atual Prefeito de Conceição das Pedras para que realize e comprove a realização de concurso público ou processo seletivo para a contratação dos agentes públicos constantes nos quadros da fundamentação”.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ressai da documentação de fls. 308 a 342-v, encaminhada ao Tribunal, em 7/6/2019, pelo Município de Conceição das Pedras, representado pelo Sr. Benedito Pereira da Silva, atual Prefeito Municipal, a cópia da certidão de óbito (fl. 311) do Sr. José Ailton Pereira, Chefe do Poder Executivo Municipal, à época dos fatos narrados pelos representantes.

A morte, como fato jurídico, acarreta consequências também nos julgados do Tribunal de Contas, uma vez que consubstancia causa de extinção da punibilidade do agente responsável.

A esse respeito, calha colacionar escólio da doutrina de Guilherme de Souza Nucci sobre a morte do agente como causa extintiva da punibilidade, nestes termos:

- 4- Aplica-se a esta causa extintiva da punibilidade o princípio geral de que a morte tudo resolve (*mors omnia solvit*). A Constituição Federal cuida, também, da matéria, mencionando no art. 5º, XLV, 1ª parte, que a pena não deverá passar da pessoa do delinquente, embora o perdimento de bens possa atingir os sucessores nos casos legalmente previstos. Aliás, justamente por isso é que a pena de multa, ainda que considerada uma dívida de valor, como estipula o art. 51 do Código Penal, com sua nova redação, morrendo o sentenciado antes do pagamento, deve ser extinta, jamais transmitindo-se aos herdeiros a obrigação de quitá-la. É natural que somente os efeitos civis subsistam a cargo dos sucessores. (*Código Penal Comentado*, 3. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003, p. 347).

Como é cediço, a multa objeto de decisões emanadas desta Corte de Contas, no exercício de sua função sancionadora, configura penalidade, que, em face dessa especificidade, não pode passar da pessoa do infrator, sob pena de violar o princípio da intranscendência da pena.

Esse princípio está consubstanciado no inciso XLV do art. 5º da Constituição da República que prescreve:

- 5- Art. 5º [...]
- 6- XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

Nesse sentido, o art. 84 da Lei Complementar n. 102, de 2008 - Lei Orgânica deste Tribunal, preceitua que “a multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores”.

Com amparo nesses fundamentos legais e doutrinário, a jurisprudência deste Tribunal é remansosa nesse sentido, conforme entendimento cristalizado no enunciado da Súmula n. 121, nestes termos: “A multa aplicada ao agente público, em decorrência de atos de gestão irregulares, não alcança os seus sucessores no caso de falecimento”.

A aplicação do princípio da pessoalidade da pena também é pacífica na jurisprudência do TCU, consoante se verifica, por exemplo, neste trecho da decisão proferida no Processo TC 649072/94-4, de relatoria do Ministro Homero Santos:

Não é demais lembrar que não se está tratando aqui de imputação de débito, o qual, nos termos do art. 5º, VIII, da Lei 8.443/92, recairia nos sucessores do ex-Prefeito, até o limite do valor do patrimônio transferido. Trata-se, sim, de possível irregularidade sujeita à aplicação de multa, cuja responsabilidade pelos atos é pessoal e intransferível.

Ante o exposto, ainda que se reconheça, no desenvolver desta fundamentação, existir irregularidade que possa ensejar a fixação de responsabilidade do Sr. José Airton Pereira, Prefeito Municipal de Conceição das Pedras, à época, não se poderá haver a sua apenação, em virtude de seu falecimento.

Feito esse registro, conforme salientado linhas atrás, o escopo da representação em apreciação compreende a análise de supostas irregularidades relacionadas à: a) cessão de ônibus escolar do FNDE, para transporte de municípios para outra localidade; b) redução da taxa de alvará sem lei autorizativa; c) existência de contratos administrativos celebrados sem prévio processo seletivo; d) nomeação das filhas do prefeito para o cargo de Secretário Municipal e da sobrinha de vereadora para o cargo de farmacêutico; e) desvio de função e existência de pessoas contratadas prestando serviços em outro órgão, f) disposição do lixo a céu aberto sem cerca; g) ausência de esclarecimentos por parte do Poder Executivo sobre os procedimentos licitatórios para a contratação dos serviços de plantão médico, informática e de mecânica.

Relativamente às irregularidades apontadas nas letras ‘a’, ‘b’, ‘e’ e ‘g’, apuro, acorde com os apontamentos técnicos e a manifestação do *Parquet* de Contas, que são inconsistentes as informações prestadas pelos representantes e inexistentes indícios ou elementos probatórios. Por tais motivos, entendo prejudicado o exame desses quesitos, o que afasta qualquer ação de fiscalização desta Corte de Contas.

Em relação ao item constante na letra ‘f’, qual seja, a disposição de lixo a céu aberto, o pedido dos representantes limitou-se à expedição de notificação à FEAM sobre o fato relatado (fl. 3).

À fl. 116-v, a Unidade Técnica aduziu que “a fiscalização dos lixões e do meio ambiente não são da alçada de Tribunais de Contas”, sugerindo que sejam comunicados os órgãos competentes acerca dos fatos relatados na representação em análise.

Com efeito, estatui o art. 10 da Lei n. 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

E, de acordo com o art. 2º da Lei Estadual n. 11.903, de 1995, compete à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, coordenar e supervisionar as ações voltadas para a proteção ambiental, bem como a aplicação das normas e da legislação específicas de meio ambiente e recursos naturais.

Nessas circunstâncias, acolho a sugestão da Unidade Técnica para que seja expedido ofício à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, que atua no âmbito do Estado de Minas Gerais como órgão seccional coordenador do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, para a adoção das providências cabíveis em relação aos fatos representados.

Passo, portanto, à análise individualizada das irregularidades remanescentes, apontadas pelos representantes e examinadas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em cotejo com a documentação que instrui os autos e as razões da defesa.

1. Supostas irregularidades em contratos administrativos

No documento inaugural desta representação, os edis arguíram que (fl. 3):

3. Existem hoje cerca de quarenta contratos administrativos, que bem sabemos a figura da Lei não deveria existir na administração pública. Só em caso de excepcional interesse público, o que não é o caso em tela. Dentre esses está o contrato da farmacêutica Thais Aparecida de Almeida, sobrinha da vereadora Rita de Cássia Raimundo (...). E além do mais nenhum contrato foi precedido de processo seletivo, o que o torna uma afronta a tantos desempregados do município e que vêm seus direitos desrespeitados. E os princípios da impessoalidade da transparência e da legalidade ser apenas peça de ficção.

Em exame preliminar, a Unidade Técnica, às fls. 56 e 57, posicionou-se no seguinte sentido:

Quanto aos cerca de quarenta contratos administrativos, sem prévio processo seletivo, relativos a contratação de pessoal, atinente ao item 3, os representantes apresentaram como prova somente cópia da folha de pagamento do mês de fevereiro de 2017, fls. 16 a 23. Estão ali listados cerca de duzentos servidores estatutários, inativos, agentes políticos, comissionados, dentre os quais figuram trinta e sete contratos administrativos para prestação de serviços em diferentes áreas, como professores, médicos, dentistas, enfermeiros, psicólogos, conselheiros tutelares, motorista, etc. (...)

Intimado para prestar esclarecimentos, o então prefeito, Sr. José Aírton Pereira, informou, em 18/9/2018, fl. 121, “que não existem contratos temporários derivados de editais de processos seletivos, conforme justificativas apresentadas nos ofícios (...) anexados” e, também, afirmou “que não existem servidores cedidos a outros órgãos da Administração”. Na ocasião, juntou cópia do Ofício n. 300, de 31/10/2017, por ele subscrito e encaminhado ao Dr. Edson Firmino de Paula, Procurador de Justiça, no qual justifica que a contratação temporária foi fundamentada na necessidade e na urgência, em razão do início do mandato da nova gestão (2017 a 2020) e da carência de pessoal para os serviços básicos e essenciais da Administração Municipal.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, ao analisar os termos contratuais encartados às fls. 124 a 289, e confrontá-los com a legislação disponibilizada no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Conceição das Pedras, consignou que, “diante da ausência de elementos que justifiquem a excepcionalidade da contratação, bem como da lei que autoriza a contratação por excepcional interesse público, não se pode aferir a legalidade das contratações” (fls. 291 a 297-v). Verificou, ainda, que alguns servidores contratados ainda constavam da folha de pagamento do órgão municipal, após o término dos contratos.

Na sequência, elaborou o quadro de fls. 292-v a 295, contendo a relação dos contratos administrativos, com a indicação da “data de permanência no quadro de pessoal conforme pesquisa efetuada na folha de pagamento”.

Quanto aos Agentes Comunitários de Saúde, salientou que os contratados não podem ser selecionados por meio de processo seletivo simplificado, por força dos ditames insculpidos nos §§ 4º, 5º e 6º do art. 198 da Constituição da República, acrescentados pela Emenda Constitucional n. 51, de 2006, pela Emenda Constitucional n. 63, de 2010, e pela Lei Federal n. 11.350, de 2006, devendo, necessariamente, tal modalidade de contratação se precedida de processo seletivo público ou por concurso público.

Na defesa apresentada pelo Sr. Benedito Pereira da Silva, atual Prefeito Municipal de Conceição das Pedras, foi consignado, à fl. 309, que foi apresentada solicitação aos órgãos administrativos para realização de levantamento de todos os contratos temporários e das necessidades permanentes da Administração Municipal, com o intuito de viabilizar o processo licitatório para a contratação de entidade organizadora de concurso público. Foi enviada, também, cópia da Lei Complementar n. 32, de 2014, que dispõe sobre a contratação temporária para atendimento de necessidade de excepcional interesse público no Município de Conceição das Pedras (fls. 316 a 318).

No relatório técnico final, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão destacou que “a argumentação de que está sendo feito um levantamento das contratações e o estudo de realização de concurso público pela atual administração, a defesa não anexou documentos que esclarecessem a motivação, que justificassem as contratações denunciadas, tampouco anexou processos seletivos públicos ou concursos públicos, que justificassem as contratações para cargos do quadro geral da Prefeitura ou para os cargos dos PSF” (fl. 347-v). Nesse sentido, concluiu pela irregularidade de “todas as contratações do período em análise”.

O *Parquet* de Contas, no parecer conclusivo de fls. 351 a 357, em consonância com o relatório técnico, entendeu “irregulares todas as contratações do período analisado, uma vez que não houve apresentação de elementos para justificar a excepcionalidade das contratações, bem como lei que autorizasse a contratação por excepcional interesse público”, de maneira que opinou pela intimação do Prefeito Municipal de Conceição das Pedras, para que providenciasse a instauração de processo seletivo público ou concurso público, com o propósito de substituir as contratações consideradas irregulares nos quadros elaborados pela Unidade Técnica, às fls. 252-v a 255.

Pois bem. Em comentário ao inciso IX do art. 37 da Constituição da República, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que:

7- A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, “necessidade temporária”), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem que acobertar. (*Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 282).

Da citação transcrita, vê-se que, enquanto não viabilizado o concurso público, o administrador pode invocar a permissão legal para celebrar contratos temporários, motivado por razão de excepcional interesse público, nos termos do regramento normativo próprio, sobretudo nos

casos em que a prestação do serviço de natureza pública é indispensável para a população e não comporta interrupção. E, em face da autonomia legislativa municipal outorgada pelo art. 29 e inciso I do art. 30 da Constituição da República, compete ao Município a edição de lei para estabelecer as condições, critérios e regramentos para a contratação temporária, por excepcional interesse público, consoante o dispositivo constitucional inserto no inciso IX do art. 37 da Constituição da República.

A propósito do tema, vale assentar que o Supremo Tribunal Federal (STF) assentou o entendimento de que as hipóteses de contratação temporária compreendem as atividades de caráter eventual, estranhas ao cotidiano da Administração Pública, bem como aquelas de natureza permanente, a demandar a existência de cargo ou emprego de provimento efetivo, mas que, em razão de determinado acontecimento, devidamente motivado e relevante, não podem, naquela ocasião, ser preenchidas pela regra do concurso público.

Nesse sentido, trago à colação a ementa de duas decisões do STF que delineiam essa compreensão:

O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. (ADI 3.068, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24-2-2006, Plenário, DJ de 23-9-2005.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO.

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.
2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição. (ADI 3.247, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 26-3-2014, Plenário, DJE de 18-8-2014.)

Com efeito, para a celebração de contratos administrativos temporários, para o atendimento de situações de excepcional interesse público, a conduta do gestor deve ser parcimoniosa e capaz de demonstrar a real necessidade do órgão administrativo e dos administrados, de modo a não configurar burla ao comando plasmado no inciso II do art. 37 da Constituição da República.

Para além disso, a mera existência de legislação local, *in casu*, a Lei Complementar n. 32, de 2014, que disciplina “a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e artigos 33, 34 e 35 da Lei Orgânica do Município de Conceição das Pedras” (fls. 316 a 318), não tem o condão de permitir a celebração de contratos administrativos temporários, sem que haja a efetiva e irrefutável constatação e a motivação das situações excepcionais que justifiquem a peculiaridade das contratações. É dizer: os requisitos constitucionais ensejadores da contratação temporária, identificados no inciso IX do art. 37 da Constituição da República, são premissas de observância fundamental, de modo a conferir a legalidade dos contratos administrativos.

In casu, constatei que a ampla maioria dos contratos temporários, encartados às fls. 124 a 289, foram celebrados com fundamento na vacância de diversos cargos públicos, em conformidade, portanto, com o inciso VI do art. 2º da Lei Complementar n. 32, de 2014, do Município de Conceição das Pedras (fl. 316). Ademais, conforme alegado pelo Sr. José Aírton Pereira, no documento de fl. 122, a gestão anterior não havia feito processos seletivos simplificados e, em razão da urgência e da necessidade de suprir a carência administrativa, foram celebradas as contratações temporárias, “de maneira a evitar a paralização do serviço público”. Ressai, também, do citado documento que o gestor, até mesma, colocou-se à disposição do remetente do ofício, Dr. Edson Firmino de Paula, Procurador de Justiça, para “firmar Termo de Ajustamento de Conduta, de modo a regularizar a situação da Prefeitura Municipal de Conceição das Pedras”.

Posto isso, não me parece possível afirmar, categoricamente, que todas as contratações representadas nestes autos foram irregulares, notadamente sob o argumento de ausência de motivação que as justificasse. Com efeito, a meu sentir, a principal e possível irregularidade, que se evidencia nos autos, consiste na permanência dos contratos e na omissão em relação à tomada de medidas regularizadoras, depois de cessada a urgência e a necessidade das contratações realizadas pelo Município.

É sabido que, persistindo a necessidade de pessoal para o exercício de funções administrativas integrantes do quadro permanente, a Administração deverá adotar, o mais rápido possível, as providências para a realização de concurso público, porquanto a comprovação da necessidade de excepcional interesse público é requisito indispensável para a validade de contratação temporária de servidor público, nos exatos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República.

Contudo, não se pode olvidar que, depois do falecimento do Sr. José Aírton Pereira, como visto na defesa de fls. 308 a 310, o atual prefeito de Conceição das Pedras, Sr. Benedito Pereira da Silva, em 7/6/2019, já promoveu “o levantamento de todos os contratos temporários, bem como as necessidades permanentes da Administração Municipal, de modo a elaborar o competente procedimento licitatório para contratação de empresa para a realização de concurso público”.

Todavia, não houve a demonstração, nos autos, da regularidade das situações evidenciadas nos contratos temporários representados, de modo que entendo ser prudente determinar que o atual Prefeito de Conceição das Pedras, Sr. Benedito Pereira da Silva, no prazo de trinta dias, comprove quais foram as medidas administrativas adotadas, sobretudo no tocante à realização de concurso público ou processo seletivo público, para contornar as irregularidades relativas aos agentes públicos, constantes nos quadros da fundamentação da Unidade Técnica, fls. 291 a 297-v.

Especificamente em relação aos cargos de Agente Comunitário de Saúde - ACS, cumpre salientar, a Lei n. 11.350, de 2006, determina o “perfil estrutural mínimo que deve ser observado por todas as entidades públicas para contratação desses agentes, quando do processo seletivo público”.

A referida lei, editada para regulamentar o § 5º do art. 198 da Constituição da República e dispor sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional n. 51, de 14/2/2006, entre outros aspectos, no art. 9º, prevê que a contratação de Agentes Comunitários de Saúde - ACS e de Agentes de Combate às Endemias - ACE deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos.

Ademais, nos termos do art. 3º da Lei n. 11.350, de 2006, as atribuições dos ACS referem-se ao exercício das atividades de prevenção e promoção de saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas. Nessa vertente, trata-se de atividades permanentes, cuja forma de investidura é equiparada às hipóteses de preenchimento de cargos públicos de provimento efetivo ou emprego público, consoante o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição da República, não se confundindo com a contratação temporária prevista no inciso IX desse mesmo dispositivo constitucional, a qual se destina a atender situações esporádicas de excepcional interesse público.

Com efeito, o art. 16 dessa lei veda, expressamente, a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, ressaltando a hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicada.

A propósito, o Colegiado da Segunda Câmara já se pronunciou sobre a matéria na Sessão de 19/9/2013, nos autos da Denúncia n. 898.334, em que foi referendada decisão monocrática por mim exarada, por meio da qual foi determinada a suspensão do Processo Seletivo Simplificado, regido pelo Edital n. 01/2013, promovido pela Prefeitura Municipal de Salinas. Naquela oportunidade, foi constatado que a temporariedade prevista no edital para o cargo de Agente Comunitário de Saúde não guardava consonância com a legislação de regência, cuja observância é obrigatória por todos os entes da Federação brasileira.

Nessas circunstâncias, verifico que os termos de contratos acostados às fls. 136 e 137; 143; 144 e 145; 146 e 147; 227 e 228; 233 e 234; 235 a 236; 237 e 238, nos quais o objeto contratado consistiu na prestação de serviços de necessidade temporária de excepcional interesse público, para o “exercício da função de Agente Comunitário de Saúde”, motivados na vacância dos aludidos cargos, estão dissonantes do entendimento desta Corte de Contas, de maneira que, em consonância com a Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas, entendo irregulares tais contratações, celebradas no exercício financeiro de 2017, para vigorar pelo prazo de seis meses.

2. Nepotismo

O representante (fl. 3) delatou a ocorrência de nepotismo, em virtude da contratação das Sras. Flávia Renata Pereira e Andreia Aparecida Pereira, por serem filhas do então prefeito, Sr. José Ailton Pereira, e em razão da contratação da Sra. Thais Aparecida de Almeida para o exercício do cargo de farmacêutica, pelo fato de a contratada ser sobrinha da vereadora Rita de Cássia Raimundo.

Na manifestação inicial, às fls. 56 e 57, a Unidade Técnica concluiu que, no caso *sub examine*, não ficou configurado nepotismo, tendo salientado que, “para elucidação dos fatos denunciados, quais sejam, nepotismo, desvio de função, ausência de processo seletivo para as contratações, seria necessária vasta documentação”. Além disso, ressaltou que, conforme elementos dos autos, não consta o nome de Andréia Aparecida Pereira na folha de pagamento

da municipalidade. Por fim, destacou que “a nomeação de agente político, assim entendido o cargo de Secretário Municipal, segundo compreensão conferida pelo próprio Supremo Tribunal Federal, não se submete às hipóteses da Súmula Vinculante 13”.

O Sr. José Airton Pereira não se pronunciou sobre essa questão (fls. 121 a 289).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (fls. 296 e 297-v) concluiu que o cargo de agente político não está alcançado pelo disposto na Súmula Vinculante n. 13 do STF e, ainda, que pelos elementos dos autos não ficou evidenciado “qualquer ato que demonstre a troca de influência do Agente Político Municipal, não restando configurado o nepotismo cruzado, vedado pela Súmula Vinculante n.º 13”. Opinou pela apresentação de qualificação técnica e documentação de identificação da Sra. Flávia Renata Pereira, para justificar sua nomeação como Secretária Municipal de Saúde e o suposto vínculo de parentesco com o então Prefeito Municipal, Sr. José Airton Pereira.

Na defesa de fls. 308 a 310, acompanhada dos documentos de fls. 311 a 342-v, além de ser informado o óbito do Sr. José Airton Pereira, foi aduzido que “A alegação de nepotismo se findou com o falecimento do então Prefeito Municipal, Sr. José Airton Pereira, conforme já alinhavado no primeiro tópico da defesa”, e que a Sra. Flávia Renata Pereira é formada em Enfermagem e possui capacitação em curso de especialização na área de saúde, conforme documentos encartados. Por essas razões, requereu-se o arquivamento da denúncia nesse aspecto.

Em reexame, a Unidade Técnica (fl. 348) entendeu que não foi caracterizado o nepotismo.

Parece convergir o apontamento do *Parquet* de Contas lançado no parecer conclusivo de fl. 350-v, consignando que, em relação à Sra. Andréia Aparecida Pereira, o exame estaria prejudicado em virtude da ausência de documentação que comprovasse efetivo exercício no cargo de Secretário Municipal.

Examinado o fato representado, filio-me aos apontamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, e entendo que não houve comprovação nos autos de que as nomeações das Sra. Flávia Renata Pereira e Thais Aparecida de Almeida, sendo esta para o cargo de Farmacêutica e a aquela para o cargo de Secretária Municipal, tenham configurado hipótese de nepotismo, em ofensa à Súmula Vinculante n. 13, de modo que considero improcedente o fato representado, nesse particular.

E, no tocante à Sra. Andreia Aparecida Pereira, supostamente nomeada para o cargo de Secretária Municipal, entendo prejudicado o exame em virtude da ausência de documentação ou da inconsistência dos elementos instrutórios.

III – DECISÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos representados, por entender irregular a contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde - ACS, para suprir vacância de cargos públicos, porquanto o art. 16 da Lei n. 11.350, de 2006, veda, expressamente, a contratação temporária ou terceirizada desses agentes, ressalvada a hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável.

Deixo, contudo, de sancionar o Sr. José Airton Pereira, então Prefeito Municipal de Conceição das Pedras, na qualidade de subscritor dos contratos temporários celebrados, em virtude de seu falecimento.

E, em razão da ausência de demonstração, nos autos, da regularidade das situações evidenciadas nos termos de contratos para a prestação de serviços de necessidade temporária de excepcional interesse público, representados nos autos, fixo o prazo de trinta dias para que o atual Prefeito de Conceição das Pedras, Sr. Benedito Pereira da Silva, comprove quais foram as medidas administrativas adotadas, sobretudo no tocante à realização de concurso público ou processo seletivo público, para contornar as irregularidades relativas aos agentes públicos constantes nos quadros da fundamentação da Unidade Técnica, fls. 291 a 297-v, sob pena de multa, nos termos do inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102, de 2008.

Considero prejudicado o exame dos seguintes itens: a) cessão de ônibus escolar do FNDE, para transporte de munícipes para outra localidade; b) redução da taxa de alvará sem lei autorizativa; c) desvio de função e existência de pessoas contratadas prestando serviços em outro órgão; d) ausência de esclarecimentos por parte do Poder Executivo sobre os procedimentos licitatórios para a contratação dos serviços de plantão médico, informática e de mecânica, e, por fim; e) configuração de nepotismo em relação à situação funcional da Sra. Andreia Aparecida Pereira, supostamente nomeada para o cargo de Secretária Municipal.

Determino que seja oficiado o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, para a adoção das providências cabíveis concernentes à disposição do lixo a céu aberto, conforme consta da representação.

Intimem-se também os representantes desta decisão.

Ao final, cumpridos os procedimentos regimentais pertinentes, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedentes os apontamentos representados, considerando a irregularidade da contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde – ACS, para suprir vacância de cargos públicos, porquanto o art. 16 da Lei n. 11.350, de 2006, veda, expressamente, a contratação temporária ou terceirizada desses agentes, ressalvada a hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável; **II)** deixar, contudo, de sancionar o Sr. José Airton Pereira, então Prefeito Municipal de Conceição das Pedras, na qualidade de subscritor dos contratos temporários celebrados, em virtude de seu falecimento; **III)** determinar que o atual Prefeito de Conceição das Pedras, Sr. Benedito Pereira da Silva, comprove, no prazo de trinta dias, quais foram as medidas administrativas adotadas, sobretudo no tocante à realização de concurso público ou processo seletivo público, para contornar as irregularidades relativas aos agentes públicos constantes nos quadros da fundamentação da Unidade Técnica, fls. 291 a 297-v, sob pena de multa, nos termos do inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102, de 2008, em razão da ausência de demonstração, nos autos, da regularidade das situações evidenciadas nos termos de contratos para a prestação de serviços de necessidade temporária de excepcional interesse público, representados nos autos; **IV)** julgar prejudicado o exame dos seguintes itens: **a)** cessão de ônibus escolar do FNDE, para transporte de munícipes para outra localidade; **b)** redução da taxa de alvará sem lei autorizativa; **c)** desvio de função e existência de pessoas contratadas prestando serviços em outro órgão; **d)** ausência de esclarecimentos por parte do Poder Executivo sobre os procedimentos licitatórios para a contratação dos serviços de plantão médico, informática e de mecânica; **e)** configuração de nepotismo em relação à situação funcional da Sra. Andreia

Aparecida Pereira, supostamente nomeada para o cargo de Secretária Municipal; **V)** determinar que seja oficiado ao Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, para a adoção das providências cabíveis concernentes à disposição do lixo a céu aberto, conforme consta da representação; **VI)** determinar a intimação dos representantes desta decisão; **VII)** determinar, ao final, cumpridos os procedimentos regimentais pertinentes, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/jc/kl

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**