

Processo: 1088850
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Sérgio Sales Machado Júnior
Denunciada: Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes
Partes: Carla Soares Diogo, Claudiane Aparecida dos Santos, Geraldo Batista da Trindade, Glauciene Suany Nogueira, Izaltino Vital de Souza, Jazon Haroldo Silva Almeida, João Afonso Dias, Olívio Quintão Vidigal Neto, Wellington Almeida Patrício
Procuradores: Ana Paula de Oliveira e Silveira, OAB/MG 96.900; Elizabeth Meksenis, OAB/MG 133.004; Fabiano Pereira Peixoto, OAB/MG 155.445; Marco Túlio Gomes Silveira, OAB/MG 97.052; Valter Silvestre, OAB/MG 92.956
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 27/2/2024

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MARCO TEMPORAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. EXCESSO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. PROCEDÊNCIA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. COMBATE A SURTOS EPIDÊMICOS. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SITUAÇÃO. PROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS POR EXTENSO LAPSO TEMPORAL. ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO AO PROGRAMA. CONTRATAÇÕES GENÉRICAS. DEMANDA CONTÍNUA E PERMANENTE DE PESSOAL. PROCEDÊNCIA. ADMISSÃO DE PESSOAL SEM PROCESSO SELETIVO. PROCEDÊNCIA. DESCUMPRIMENTO AO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONTAS ANUAIS DO PREFEITO APRECIADAS POR ESTE TRIBUNAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. IMPROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÕES.

1. Demonstrado o transcurso de prazo superior a cinco anos entre a data de ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva da prescrição, deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal.
2. Em exceção à regra do concurso público, o art. 37, IX, da Constituição da República autoriza a contratação por tempo determinado para atendimento a excepcional interesse público, com observância da legislação local regulamentadora.
3. O princípio da publicidade possui matriz constitucional, consoante previsão no art. 37 da Carta Magna, e é fundamental para que o indivíduo possa exercer a cidadania, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois é a partir da publicidade dos atos administrativos

que a transparência pode ser efetivada, contribuindo para o exercício dos controles externo e social. Por conseguinte, os atos administrativos devem ser públicos e transparentes, de forma a garantir que a informação seja disponibilizada e compreensível por todos.

4. Consoante entendimento firmado por este Tribunal na Consulta n. 838498, excepcionalmente, é permitida a contratação temporária de profissionais da saúde para atendimento ao Programa de Saúde da Família – PSF, atualmente denominado Estratégia Saúde da Família – ESF, desde que haja lei local, a contratação seja precedida de processo seletivo simplificado e não resulte em prejuízo ao atendimento da população local, tendo em vista a relevância do referido programa, bem como as circunstâncias reais atinentes à grande parte dos municípios, que não suportariam o impacto de eventual descontinuidade dos repasses financeiros federais.
5. Embora os agentes comunitários de saúde integrem o programa Estratégia Saúde da Família, assim como os agentes de combate a endemias, existe regulamentação específica a ser observada. Com o advento da Emenda Constitucional n. 51/2006, esses agentes somente podem ser admitidos mediante processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. Ademais, consoante art. 16 da Lei n. 11.350/2006, a contratação temporária destes agentes é permitida apenas para o combate a surtos epidêmicos.
6. Considerando a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do Chefe do Executivo Municipal, deve ser julgado improcedente o apontamento de irregularidade relativo à inobservância ao limite percentual de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) reconhecer, em prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto aos fatos ocorridos até o dia 28/4/2015, nos termos do art.110-E c/c o art.110-C, V, da Lei Orgânica deste Tribunal, com a conseqüente extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art.110-J do mesmo diploma legal;
- II) julgar parcialmente procedentes, no mérito, os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a conseqüente aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, conforme especificado a seguir:
 - Sr. Izaltino Vital de Souza, prefeito no período de 2013 a 2016, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art.37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, consoante analisado no item 2.2.1 da fundamentação desta decisão;
 - Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), sendo:

- a) R\$ 2.000.00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, consoante analisado no item 2.2.1 da fundamentação desta decisão;
- b) R\$ 2.000.00 (dois mil reais), em razão das contratações de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, em dissonância com o disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República, e no art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, conforme analisado no item 2.2.3 da fundamentação desta decisão;
- c) R\$ 2.000.00 (dois mil reais), em razão da admissão de pessoal sem prévia promoção de processo seletivo, conforme analisado no item 2.2.4 da fundamentação desta decisão;

III) determinar ao atual prefeito de Presidente Bernardes que:

- a) elabore e apresente a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão, plano de ação contendo o cronograma de implementação das medidas que serão adotadas para o saneamento das irregularidades apuradas nos autos, de forma a reestabelecer a legalidade dos contratos precários celebrados pelo Poder Executivo, e realizar concurso público para o provimento de cargos efetivos vagos e necessários para o exercício das funções rotineiras e permanentes do município, previstos na Lei Complementar Municipal n. 708/2011, atentando-se para as disposições dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) até o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- b) adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à regularização do atendimento ao princípio da publicidade no ente, sobretudo quanto à disponibilização das legislações municipais e dos procedimentos de seleção de pessoal instaurados, em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como no sítio eletrônico do Município, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- c) promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a adequação dos dados disponibilizados no CAPMG e no Portal da Transparência do Município, a fim de permitir a correta identificação do vínculo jurídico firmado com o agente público, notadamente, em se tratando de vínculos referentes aos cargos vinculados ao programa Estratégia Saúde da Família – ESF, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- d) abstenha-se de prorrogar a contratação temporária dos agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias e adote as providências cabíveis com vistas à deflagração de processo seletivo público para o preenchimento dos respectivos cargos, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, segundo a legislação de regência, sob pena de incidência nas sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal, cuja comprovação de cumprimento deve ser encaminhada a esta Corte no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

IV) determinar que, após o recebimento do plano de ação enviado pelo gestor, os autos sejam encaminhados à Unidade Técnica competente para monitoramento de seu cumprimento, nos termos dos arts. 290 e 291, II, do Regimento Interno;

- V) determinar a intimação dos responsáveis pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;
- VI) determinar, promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de fevereiro de 2024

DURVAL ÂNGELO
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 13/6/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pelo Sr. Sérgio Sales Machado Júnior, advogado, instruída com a documentação disponível às peças n. 2 a 17, em face da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, na qual são noticiadas supostas irregularidades relativas às contratações temporárias de pessoal, publicidade de atos oficiais e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em síntese, o denunciante apontou que, após consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, teria constatado um aumento expressivo do número de servidores temporários em violação aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a redução do quadro de servidores efetivos. Ademais, devido à ausência de publicidade dos atos oficiais da municipalidade e de respostas aos questionamentos realizados à gestão, haveria obstrução à “fiscalização e controle da administração pública pelo cidadão e pela sociedade”. Apontou, também, que inexistiria a publicação no diário oficial das contratações para cargos comissionados e, ainda, de editais de processo de seleção para a contratação temporária de pessoal. Por fim, alegou que persistiriam contratos temporários por extenso lapso temporal, que demonstrariam necessidade permanente de pessoal e afronta ao princípio da obrigatoriedade de concurso público.

A documentação foi recebida e autuada como denúncia pela Presidência, em 29/4/2020, conforme peça n. 22, e distribuída à minha relatoria no dia 30/4/2020.

No relatório inicial à peça n. 25, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão – CFAA sugeriu a intimação do Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, então prefeito de Presidente Bernardes, para que apresentasse as informações e documentos pertinentes, a fim de complementação da instrução processual.

Ato contínuo, em parecer disponível à peça n. 27, o Ministério Público de Contas entendeu que deveriam ser observados os corolários constitucionais da ampla defesa e do contraditório, razão pela qual pugnou pela citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

Assim, determinei a intimação do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, para que encaminhasse a esta Corte os documentos explicitados pela Unidade Técnica e/ou prestar informações, conforme despacho disponível à peça n. 28.

Por conseguinte, o responsável manifestou-se às peças n. 35/44. Em síntese, atribuiu as irregularidades levantadas à gestão encerrada em 2020, bem como à excessiva terceirização de serviços públicos na gestão anterior e à inexistência da devida publicidade aos processos seletivos realizados. Afirmou, também, que estava buscando a regularização da situação de pessoal no município com a realização de processos seletivos e o planejamento de um concurso público para o ano de 2022, devido às limitações impostas pela Lei Complementar n. 173/2020. Além disso, pugnou que a ausência de publicação dos atos normativos e administrativos da municipalidade seria em razão do processo de migração de dados e de regularização das informações no *site* oficial do município, que se encontrava inoperante quando do início da atual gestão, mas que, também, estariam sendo promovidas medidas para regularização.

Em seguida, a Unidade Técnica concluiu, à peça n. 48, pela procedência dos apontamentos da denúncia, à exceção do referente à extrapolação do limite de gastos com pessoal cuja análise

restaria prejudicada em face da apreciação da matéria no âmbito da Prestação de Contas n. 1092040 em trâmite neste Tribunal. Ao final, pugnou pela citação dos responsáveis.

O Ministério Público de Contas, em parecer à peça n. 49, reiterou a proposta de citação dos responsáveis.

Devidamente citados, conforme despacho à peça n. 50, os responsáveis¹ se manifestaram nos autos às peças n. 71 a 96, com exceção do Sr. Izaltino Vital de Souza, que se manteve inerte, conforme certidão à peça n. 98, embora tenha requerido, à peça n. 60, o acesso ao processo por meio de seu procurador.

Mediante análise dos documentos, a Unidade Técnica concluiu, à peça n. 99, pela procedência parcial dos apontamentos de irregularidade da denúncia, e destacou que o excesso de contratações temporárias pelo município se arrasta há vários anos, configurando “que não há uma necessidade temporária de excepcional interesse público, mas sim uma necessidade permanente de mão de obra”. Entretanto, considerando o princípio da continuidade do serviço público, ponderou que a determinação de imediata rescisão dos vínculos temporários não atenderia o interesse público. Por outro lado, também não seria razoável que a Prefeitura continuasse contratando servidores temporários por prazo indeterminado, em desacordo com as normas legais e a decisão do STF no RE no 658.026. Dessa forma, efetuou sugestões de determinações e recomendações.

O Ministério Público de Contas concluiu, à peça n. 100, pela procedência parcial da denúncia com a consequente aplicação de multa aos responsáveis, a teor do disposto no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008. Ademais, sugeriu que fosse determinada à Prefeitura Municipal que adotasse as medidas necessárias para reestabelecer a legalidade das contratações de pessoal junto ao Poder Executivo Municipal, sem exclusão daquelas atinentes aos cargos efetivos, os quais deveriam ser providos por meio de concurso público, bem como fosse determinado aos responsáveis que se abstivessem de praticar as condutas irregulares constatadas no feito. Por fim, entendeu que esta Corte deveria providenciar o monitoramento do cumprimento das determinações proferidas na presente ação de controle externo.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Prejudicial de mérito - Prescrição da pretensão punitiva

A Unidade Técnica, à peça n. 99, afirmou que, no que tange aos apontamentos de irregularidade relativos à falta de publicação dos editais dos Processos Seletivos Simplificados n. 3/2014 e n. 3/2015 (item 2.2 do relatório técnico), e às supostas ilegalidades nas contratações temporárias realizadas a partir do exercício de 2005 até 28/4/2015, a pretensão punitiva deste Tribunal estaria prescrita, haja vista que se passaram mais de cinco anos entre a data da ocorrência dos fatos e do recebimento da documentação como denúncia, em 29/4/2020, nos termos do art. 182-B, art. 182-E e art. 182-C, V, do Regimento Interno.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 prevê expressamente a aplicação do instituto da prescrição no Tribunal de Contas:

¹ Jazon Haroldo Silva Almeida (prefeito na gestão 2017/2020), Olívio Quintão Vidigal Neto (atual prefeito), Izaltino Vital de Souza (prefeito na gestão 2013/2016), Claudiane Aparecida dos Santos, Glauciene Suany Nogueira e Wellington Almeida Patrício (membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Simplificado n. 1/2019), Carla Soares Diogo, João Afonso Dias e Geraldo Batista Trindade (membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Público n. 2/2021)

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

§ 7º. O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor.

No mesmo sentido, a Lei Complementar Estadual n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, em seu art. 110-B estabelece:

Art. 110-B. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme o prazo fixado para cada situação.

Assim, o art. 110-E da Lei Orgânica estabeleceu o prazo de cinco anos para a incidência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data da ocorrência do fato:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Ademais, o seu art. 110-C, ao disciplinar as causas interruptivas da prescrição, estabeleceu, no inciso V, que:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

[...]

V – despacho que receber denúncia ou representação;

[...]

Compulsando os autos, verifiquei o transcurso de prazo superior a cinco anos da data dos fatos examinados na presente denúncia até a primeira causa interruptiva da prescrição, em 29/4/2020, com o recebimento da documentação como denúncia, peça n. 22, uma vez que os Processos Seletivos Simplificados n. 3/2014 e n. 3/2015 foram deflagrados nos dias 14/11/2014 e 15/1/2015, respectivamente, e as supostas ilegalidades nas prorrogações dos contratos temporários remontam ao mandatos de 2005/2008 e 2009/2012, e ao período de 1º/1/2013 a 28/4/2015, conforme relatório da Unidade Técnica à peça n. 99.

Diante do exposto, estando demonstrado o transcurso de prazo superior a cinco anos entre a data da ocorrência dos fatos anteriores a 28/4/2015 e a primeira causa interruptiva da prescrição, proponho que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto a tais fatos, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, V, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR QUANTO À PREJUDICIAL DE MÉRITO.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

2.2. Mérito

Conforme relatado, extrai-se da petição inicial, à peça n. 3, apontamentos de supostas irregularidades na composição do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, notadamente quanto à sobreposição do número de servidores temporários ao de servidores efetivos, em ofensa às regras constitucionais do art. 37, II e IX, da Constituição da República, e falta de transparência e publicidade dos atos administrativos.

Nesse cenário, tendo em vista que a Unidade Técnica examinou os apontamentos de irregularidade denunciados em vários tópicos, adotarei nesta proposta de voto a mesma formatação, para manter a coerência e a conexão com a análise efetuada, ressaltando as irregularidades relativas ao “excesso de contratações temporárias e afastamento do princípio constitucional do concurso público” e à “prolongação indevida de contratos supostamente temporários”, por entender que estes dois apontamentos de irregularidade são inerentes às contratações temporárias ajustadas pelo órgão, conforme descrito a seguir.

2.2.1. Excesso de contratações temporárias e afastamento do princípio constitucional do concurso público / Prolongação indevida de contratos supostamente temporários

Segundo o denunciante, de janeiro de 2017 a janeiro de 2020, ocorreu uma nítida expansão de contratos temporários e, paralelamente, a redução do quadro permanente de servidores do Poder Executivo de Presidente Bernardes. No mês de janeiro de 2017, o município contava com cerca de 199 servidores efetivos e 66 servidores temporários, e, em janeiro de 2020, passou a contabilizar 161 servidores efetivos e 225 servidores temporários.

A Unidade Técnica identificou, à peça n. 48, que, a partir de 2017, houve uma sobreposição da admissão de servidores temporários em relação à admissão de servidores por meio de concurso público. Tal irregularidade persistiria na atual gestão, pois estariam vigentes 181 contratos temporários no mês de outubro de 2021. Assim, apontou como responsáveis os Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito.

O Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, em sua defesa à peça n. 80, alegou que, ao assumir a gestão municipal, se deparou com um número razoável de contratos precários, mas que analisou as situações de cada contratado e teria constatado “um forte vínculo entre os contratados e os munícipes, notadamente, nas áreas da saúde e educação e, um rompimento dos contratos temporários, traria prejuízos aos serviços públicos”. Assim, com a finalidade de dar continuidade aos serviços essenciais da municipalidade, manteve tais contratações até a obtenção de recursos necessários à realização de concurso público. Ademais, frisou que, devido à crise sanitária de Covid-19, foram realizadas novas contratações e prorrogadas as anteriores como forma de controle da propagação da pandemia. Por fim, salientou que, ao final do mandato, houve uma redução de aproximadamente 72 contratos precários, sendo mantidos apenas os essenciais.

O Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, relatou, à peça n. 72, a situação caótica do quadro de servidores públicos constatada no início da atual gestão. Afirmou, ainda, que as circunstâncias oriundas da pandemia de Covid-19 impossibilitaram a realização de concurso

público e, conseqüentemente, ensejaram que perdurassem, no ano de 2021, as contratações temporárias no município, da mesma forma adotada pela gestão anterior, sob pena da paralisação dos serviços públicos essenciais, nos seguintes termos:

Também, de janeiro a outubro de 2021, vivenciávamos em nosso País, principalmente, no Estado de Minas Gerais, um quadro epidemiológico da COVID-19 extremamente elevado, com mais três mil mortes diárias no País, sendo que em Presidente Bernardes-MG foi registrado um número alarmante de casos positivados, com óbitos registrados, inclusive.

Desse modo, a contratação temporária de servidores pela atual gestão pública era a única via possível naquele momento para se evitar um colapso na gestão de pessoal, com risco de comprometimento a serviços públicos essenciais.

Se por um lado as contratações temporárias eram para ser emergentes, face a demanda do Município neste contexto da pandemia, por outro lado a própria crise da pandemia da COVID-19 inviabilizava a realização de concurso público, já que naquele momento do quadro epidemiológico a realização de concurso público significaria medida que atentaria contra a saúde pública, em razão do contingente de candidatos na cidade, sendo que no Município não havia infraestrutura suficiente para que se pudesse realizar um concurso público com segurança necessária à saúde pública de todos.

A Unidade Técnica concluiu, à peça n. 99, que a argumentação referente às excepcionalidades da pandemia, bem como à vinculação a Programas do Governo Federal, apresentada pelo Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, não foi capaz de afastar o apontamento de irregularidade relativo ao excesso de contratações temporárias em detrimento do princípio constitucional do concurso público, uma vez que as contratações analisadas foram ajustadas em período anterior à pandemia e que, embora algumas contratações da área da saúde fossem justificadas devido ao atendimento a programas federais, restariam cerca de 149 contratos precários atinentes às outras áreas, à época, que não se demonstraram razoáveis e proporcionais frente ao quantitativo total de servidores municipais.

Também pontuou que, apesar de a crise sanitária de Covid-19 ter dificultado a realização imediata de concurso público no início da gestão do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, não seria razoável que, após transcorrido cerca de um ano², tais contratos precários ainda fossem mantidos.

Por fim, apontou falta de planejamento administrativo adequado para suprir as hipóteses de afastamentos previsíveis e corriqueiras na gestão de pessoal do ente, bem como destacou que não foi apresentada documentação que comprovasse as medidas adotadas pela atual gestão, a fim de sanar a necessidade permanente de pessoal e que a realização do Processo Seletivo Público n. 2/2021 não teve (e não tem) a capacidade de regularizar totalmente a situação, porquanto o certame não abrangeu diversas funções ocupadas por vínculos temporários, nos seguintes termos:

Embora somente em cada caso concreto seja possível opinar pela regularidade/irregularidade das contratações resultantes do referido processo seletivo, ressalta-se que, mesmo partindo do pressuposto de que o edital e as contratações dele decorrentes estariam em conformidade total com o que determina a legislação, o certame não abrange várias funções temporárias ativas (dados do CAPMG⁶) no quadro de pessoal do Município, por exemplo, Assistente Administrativo, Auxiliar Administrativo, Auxiliar Serv. Publ., Fiscal da Vig. Sanita., Professores PII. Dessa forma, mesmo considerando a hipótese levantada, conclui-se que o referido edital não seria suficiente para corrigir a irregularidade constatada.

² Considerou-se a data de início da gestão até a data da defesa.

A Unidade Técnica destacou que, ainda que o edital do processo seletivo ofertasse as funções temporárias expostas anteriormente, persistiria a vedação da contratação precária para serviços ordinários permanentes do Estado, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário n. 658026/MG³.

Por fim, entendeu que a forma selecionada pela gestão municipal não foi adequada ao caso concreto em razão de que a “necessidade de servidores efetivos deve ser atendida com o provimento de servidores por concurso público, e não por sucessivos processos seletivos e contratações temporárias”. Assim, concluiu pelo não acolhimento das defesas dos responsáveis.

A partir do exame dos documentos constantes nos autos, notadamente das normas apresentadas pelo gestor à peça n. 38, observei que o art. 2º da Lei Municipal n. 737/2012, alterado pela Lei Municipal n. 739/2013, previu diversas hipóteses nas quais seria possível a contratação temporária de pessoal para atendimento ao interesse público, tais como: calamidade pública; combate a surtos epidêmicos; contratação de professores substitutos; contratação de profissionais substitutos para área de saúde; contratação de servidores para a substituição temporária nas hipóteses de exoneração, demissão, falecimento, aposentadoria, licença e afastamentos legais, para atender a demandas urgentes e inadiáveis de serviços públicos essenciais, desde que não seja possível a substituição por outro servidor do quadro e que seja feito novo concurso público dentro de 6 (seis) meses; situações de urgências declaradas em lei; dentre outras.

À vista disso, em consulta ao Portal da Transparência do Município⁴ e da análise dos autos, sobretudo do exame dos Anexos I a III do relatório técnico à peça n. 99, verifiquei que restou demonstrado que a municipalidade se utilizou de contratações precárias⁵ para o exercício de funções com atribuições inerentes a cargos efetivos de forma reiterada, em desacordo com as hipóteses previstas na legislação local.

Nesse sentido, demonstro, a seguir, a expansão das contratações temporárias ocorrida entre janeiro de 2017 e abril de 2023 no município, excepcionando os cargos de recrutamento amplo, tais como chefe de gabinete, departamento e seção, assessor e controlador interno:

Quadro I

	Jan/2017	Jan/2020	Dez/2020	Ago/2021	Out/2021	Jan/2022	Abr/2023
Servidores efetivos	199 (80%)	152 (43%)	156 (53%)	146 (51%)	146 (45%)	147 (49%)	136 (39%)
Servidores temporários	49 (20%)	205 (57%)	136 (47%)	142 (49%)	181 (55%)	153 (51%)	214 (61%)

Fonte: Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais consultado no dia 19/5/2023.

Com relação à matéria, destaco que a Constituição da República dispôs expressamente no inciso II do art. 37 que a aprovação em concurso público é a regra para o ingresso no serviço público. Não obstante, excepcionalmente, diante de situações emergenciais e temporárias e atendidos os requisitos previstos em lei, é possível a contratação por prazo determinado como forma de

³ Tema n. 612 de Repercussão Geral, relator ministro Dias Toffoli, julgamento ocorrido na sessão do dia 11/4/2014. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4144344>>. Acesso em: 29/5/2023.

⁴ Disponível em: <<http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/transparencia.php>>. Acesso em: 29/5/2023.

⁵ Para fins de elucidação, vale registrar que os dados constantes no Portal da Transparência do Município encontram-se imprecisos, pois os vínculos precários mantidos pela municipalidade ora são classificados como “funções públicas”, ora são designados como “outros tipos de cargo”, e, atualmente, encontram-se definidos como “emprego público”.

assegurar a continuidade e eficiência dos serviços prestados pelo Poder Público, conforme art. 37, inciso IX.

A respeito, Carvalho Filho⁶ leciona que, segundo o princípio da continuidade, os serviços públicos não devem sofrer interrupção, isto é, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque colapso nas atividades particulares. Assim, o princípio da “continuidade deve estimular o Estado ao aperfeiçoamento e à extensão do serviço, recorrendo, quando necessário, às modernas tecnologias, adequadas à adaptação da atividade às novas exigências sociais”. Trata-se, em síntese, do compromisso de preservação dos serviços prestados pela Administração, cuja incumbência é intrínseca à atividade estatal.

Cumprе mencionar que, para a realização da contratação temporária no âmbito do serviço público, em se tratando de exceção à regra geral do princípio do concurso público, deve haver não apenas previsão legal dos casos de contratação por tempo determinado, como também a necessidade temporária de excepcional interesse público. É como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello⁷:

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 de acobertar.

Ressalto, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de ser indeclinável o postulado constitucional do concurso público, cuja exceção à regra prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição deve ser interpretada de forma restritiva, sendo vedada a contratação temporária de servidores para o exercício de funções burocráticas ordinárias e permanentes:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração (Tema n. 612 de Repercussão Geral, RE n. 658026, relator ministro Dias Toffoli, julgamento ocorrido na sessão do dia 11/4/2014).

Nesse sentido, cabe destacar a decisão do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade, por violação à regra constitucional do concurso público, do disposto no art. 10 da Lei Estadual n. 10.254/1990, do Estado de Minas Gerais, a qual permitia a designação temporária de servidores em caso de cargos vagos, “porquanto trata de contratação de servidores para atividades absolutamente previsíveis, permanentes e ordinárias do Estado, permitindo que sucessivas contratações temporárias perpetuem indefinidamente a precarização de relações trabalhistas no âmbito da Administração Pública” (ADI n. 5267/MG, relator ministro Luiz Fux, julgamento ocorrido na sessão do dia 15/4/2020).

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, à míngua da demonstração do caráter excepcional das contratações por prazo

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2020.

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 27ª ed., 2010.

determinado efetuadas pelo ente, em desacordo com o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, proponho que este apontamento da denúncia seja julgado procedente.

A seguir, passo a analisar a alegação de prorrogação dos contratos temporários ajustados pelo órgão, a exemplo dos contratos das Sras. Janete Magna Ramalho de Oliveira, Rejane Aparecida Moura de Souza e Telma de Cássia Pereira, apontados pelo denunciante à peça n. 15.

A Unidade Técnica observou, na análise à peça n. 48, que, dos 181 vínculos temporários registrados no CAPMG para o mês de outubro de 2021, 161 foram estabelecidos de 2019 em diante, ao passo que outros 20 (incluindo as três servidoras citadas pelo denunciante) foram formalizados em períodos anteriores, que vão de 2006 a 2017, em flagrante violação ao caráter excepcional e temporário que deveriam evidenciar. Pontuou, ainda, que a Lei Municipal n. 737/2012, responsável pela regulamentação das contratações temporárias de pessoal no município, previu prazos de duração máxima dessas contratações que variam de 30 dias a seis meses, adotando-se, como regra, a vedação à prorrogação contratual, salvo se perdurarem as situações de calamidade, epidemias ou urgências.

Assim, afirmou que, embora o enfoque inicial tenha recaído sobre a situação das três servidoras mencionadas pelo denunciante e sobre os vínculos supostamente temporários anteriores a 2019, as contratações ulteriores poderiam estar eivadas de ilegalidade, em razão do prazo máximo previsto na legislação de regência.

No que se refere às supostas contratações temporárias irregularmente mantidas entre 29/4/2015 e 31/12/2016, cuja pretensão punitiva desta Corte não se encontra prescrita, o Sr. Izaltino Vital de Souza não se manifestou, embora devidamente citado.

O Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, afirmou, à peça n. 80, que os contratos denunciados não se prolongaram indevidamente, uma vez que são oriundos de programas do Governo Federal, cujas contratadas estariam lotadas nos Programas da Saúde da Família, razão pela qual teriam seus prazos determinados conforme a duração do programa. Alegou, ainda, que a temporariedade e a excepcionalidade do interesse público, no caso, residem na temporariedade do respectivo programa, o qual poderia ser extinto ou suspenso a qualquer tempo, extinguindo-se o repasse que suporta o pagamento de tais agentes públicos, bem como apontou que as contratações das referidas servidoras não estavam vinculadas às Leis Municipais n. 708/2011, 709/2011 e 737/2012.

O Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, afirmou, à peça n. 72, que os referidos contratos denunciados, aliados aos 161 contratos temporários que foram continuados na atual gestão, deveriam ter sido rescindidos pela gestão anterior, quando expirado o prazo máximo permitido na lei de contratação temporária, de modo que a responsabilidade por esta irregularidade deve ser imputada a quem à época permitiu a continuidade dos contratos administrativos celebrados. Ademais, frisou que somente anuiu com a continuidade destes contratos até a promoção do Processo Seletivo Simplificado n. 2/2021, ocorrido em setembro de 2021, caso contrário, a rescisão de tais contratos levaria ao colapso o sistema de saúde, a educação e demais serviços essenciais. Por fim, ressaltou que a análise pelos órgãos de controle deve levar em consideração a regra da razoabilidade e as circunstâncias administrativas no momento da tomada de decisão do administrador, com fulcro no art. 22 da Lindb.

A Unidade Técnica concluiu, à peça n. 99, que durante o período de 29/4/2015 a 2016, na gestão do Sr. Izaltino Vital de Souza, foram contratados, renovados e mantidos servidores temporários sem observância dos prazos legais previstos na legislação do ente, bem como qualquer outro prazo razoável. Citou, a título de exemplo, o contrato temporário firmado com o Sr. Paulo Cezar da Silva para o cargo de condutor de veículo II, cuja admissão teria ocorrido em 4/5/2009.

Ademais, apontou a existência de outros 18 servidores temporários que, no referido período, tiveram seus vínculos mantidos em prazo superior ao limite legal.

Com relação ao Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, ressaltou o entendimento desta Corte exarado nas Consultas n. 835918 e 838498, no sentido de que, para a contratação de profissionais de saúde para atuar no PSF/ESF, por meio de contratação temporária, deve haver lei local disciplinando a matéria. Logo, não tinha sido apresentada a legislação municipal que regulamentaria a contratação temporária de profissionais da saúde, bem como o prazo para atuar nos referidos programas.

Ademais, apontou que, além das três profissionais da área da saúde, foram mantidos/renovados em prazo superior ao permitido pela legislação, outros vínculos com servidores temporários relacionados a outras áreas de atuação, a exemplo da Sra. Sonia das Graças Correia Ventura cuja contratação para o cargo de auxiliar administrativo ocorreu em 1º/4/2014 e teve seu vínculo temporário mantido durante toda a gestão do responsável. Também, destacou a existência de outros 36 servidores cujos vínculos foram mantidos com a Prefeitura, no período de 2017 a 2020, em prazo superior ao que determina a Lei Municipal n. 737/2012.

Por fim, quanto ao Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, a Unidade Técnica manifestou-se pela procedência parcial das argumentações do defendente, nos seguintes termos:

Contudo, a fim de analisar a defesa, entende-se necessário separar em dois cenários a irregularidade apontada pela Unidade Técnica: 1º, os servidores temporários que a atual gestão teria mantido os vínculos sem observar os prazos de contratação estabelecido em lei; 2º, os servidores temporários contratados durante a atual gestão, os quais estariam com o prazo de contratação superior ao estabelecido em lei.

Feito esse registro, analisa-se, inicialmente, os vínculos temporários mantidos indevidamente (1º cenário), uma vez que, mesmo tendo sido inicialmente formalizados em gestões passadas, o Defendente permitiu a manutenção desses vínculos, por prazo superior ao estabelecido em lei. Com isso, afasta-se o argumento de que o Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto não teria responsabilidade nenhuma em eventual manutenção irregular dos contratos.

Contudo, tendo em vista os argumentos da defesa, entende-se não ser razoável punir o gestor pelos vínculos irregulares mantidos no início da sua gestão, uma vez que não teria tempo suficiente para adotar medidas corretivas ou reparatórias.

Com isso, observando também a oportunidade, o risco e o benefício do controle, esta Unidade Técnica analisou se esses vínculos, pretéritos a atual gestão, estavam vigentes em 02/2022 (data da defesa e 01 ano de gestão), uma vez que, após um ano do início do mandato, não seria razoável a atual gestão não ter adotado medidas para corrigir a situação, tendo em vista que a irregularidade.

Dessa análise, observa-se que, dos vínculos com data de ingresso anterior a atual gestão, a Prefeitura de Presidente Bernardes ainda mantém 06 vínculos temporários:

[...]

Mesmo considerando a Lei n. 734/2012, art. 5 e art. 6, a qual autoriza a contratação temporária de Assistente Social e Psicólogo para atuação no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), durante a vigência do programa, afastando a irregularidade nesse ponto. Ainda assim, foram mantidos, pela atual gestão, outros 04 vínculos de contratação temporária por prazo superior ao estabelecido na Lei Municipal n. 737/2012 (do início da gestão, 01/2021, até a data da pesquisa no CAPMG, 02/2022, tem-se prazo superior a 01 ano). Dessa forma, nesse ponto, entende-se parcialmente procedente a defesa, uma vez que, apesar de o Sr. Olívio Quintão Vidigal ter rescindido alguns desses vínculos, ainda manteve 04 vínculos temporários, formalizados em gestões anteriores, por prazo superior ao que determina a Lei n. 737/2012.

Apontou a existência de várias contratações temporárias realizadas nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2021 (2º cenário), as quais, considerando a data de referência da pesquisa no CAPMG (10/2021), já estavam com prazo superior a 6 meses, o que, em regra, é vedado pela Lei Municipal n. 737/2012. Ressaltou, ainda, que muitas das funções temporárias ajustadas não são relacionadas à área da saúde e nem se referem à contratação de professores substitutos, situação que autorizaria, excepcionalmente, a prorrogação contratual por mais 6 meses. Também, afirmou que, em pesquisa realizada em junho de 2022, vários contratos estariam sendo mantidos embora já ultrapassado um ano de vigência.

Por fim, concluiu que a necessidade de pessoal no órgão não está relacionada, em sua maioria, à pandemia de Covid-19, uma vez que as sucessivas contratações de natureza temporária estariam presentes em várias gestões, demonstrando uma necessidade permanente de pessoal.

Nessa conjuntura, demonstro adiante o quantitativo histórico dos contratos por prazo determinado segundo os dados constantes no CAPMG, mantidos e ajustados pelos referidos gestores, à exceção dos cargos de recrutamento amplo, tais como chefe de gabinete, departamento e seção, assessor e controlador interno.

No que se refere aos atos praticados durante o período de 29/4/2015 a 2016, da gestão do Sr. Izaltino Vital de Souza, verifiquei a existência de 60 contratos que permaneceram vigentes durante o seu mandato (mês de referência: dezembro de 2016), sendo que 14 deles foram ajustados em períodos anteriores a 2013, 6 no referido ano, 16 em 2014, 10 em 2015 e 15 contratos em 2016.

Com relação às contratações precárias vigentes durante o mandato do Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida no período de 2017 a 2020, constatei que, em dezembro de 2017, encontravam-se vigentes 103 contratos temporários, sendo que 24 deles foram firmados em exercícios anteriores e os outros 79 contratos no referido ano. Em dezembro de 2018, permaneciam vigentes 123 contratos, sendo que 23 foram celebrados em anos anteriores, 60 contratos em 2017 e os outros 40 no ano de 2018.

No mês de dezembro de 2019, encontravam-se vigentes 200 contratos temporários, sendo 20 firmados anteriormente ao exercício de 2017 e 50 contratos no referido ano, 31 em 2018, bem como outros 99 foram ajustados durante o ano de 2019. No final de sua gestão, dezembro de 2020, ainda se encontravam vigentes 136 contratos precários, sendo que 19 foram celebrados em exercícios anteriores ao exercício de 2017, 23 no referido ano, 12 contratos em 2018, 39 em 2019 e 43 contratos em 2020.

No que tange aos contratos precários durante o mandato do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, constatei que, em dezembro de 2021, o município contava com 183 contratos temporários vigentes, sendo que 31 eram anteriores ao ano de 2020, 5 do referido ano e 147 ajustados no ano de 2021. Em janeiro de 2022, foram ajustados 49 novos contratos temporários, que somados aos 98 contratos celebrados em 2021 e os outros 6 ajustados em anos anteriores, totalizaram 153 contratos vigentes no referido mês. Também, verifiquei que, atualmente (mês de referência: abril/2023), encontram-se vigentes 6 contratos firmados anteriormente a 2021, 85 no referido ano, 65 em 2022 e 58 em 2023, sendo que 149 contratos foram iniciados há mais de 12 meses.

Nesse sentido, entendo que restou demonstrado nos autos que o Poder Executivo Municipal se utilizou de contratações temporárias para o exercício de funções permanentes, cujos vínculos precários se mantiveram por extenso lapso temporal, denotando necessidade contínua e permanente de pessoal e não de excepcional interesse público, confrontando as regras contidas no art. 37, II e IX, da Constituição da República.

Posto isso, ressalto que, embora o Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto tenha apresentado a Lei Municipal n. 734/2012, à peça n. 42, que instituiu o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e autorizou a contratação temporária de profissionais para atendimento à referida unidade limitada a vigência do Programa de Atenção Integral à Família, verifiquei que ele não apontou quais os contratos temporários prorrogados/mantidos relacionam-se ao citado programa. Além disso, conforme salientado pela Unidade Técnica, observei que apenas as contratações temporárias ajustadas para os cargos de assistente social e auxiliar administrativo possivelmente estariam amparadas pela aludida norma.

Ademais, no que se refere às contratações temporárias de profissionais para atendimento ao Programa Estratégia Saúde da Família, a exemplo dos contratos às peças n. 74, 75, 83 e 84, mencionados pelo denunciante, embora o Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, tenha alegado que a contratação das referidas servidoras não estavam vinculadas à Lei Municipal n. 737/2012, tal norma é a que trata das hipóteses de contratação temporária no município, não tendo sido indicada e nem encontrada outra legislação municipal que trata da possibilidade de contratação temporária desses profissionais com prazo contratual vinculado à duração do referido programa.

Acerca do tema, destaco que, no âmbito da Consulta n. 835918, respondida na sessão do dia 6/4/2011, de relatoria do conselheiro Elmo Braz, esta Corte admitiu, excepcionalmente, a contratação temporária de profissionais da saúde para atendimento ao PSF/ESF, desde que haja lei municipal específica disciplinando a matéria e estabelecendo o prazo da contratação, vinculado à duração do referido programa. Esse posicionamento foi reiterado pelo parecer da Consulta n. 838498⁸, no qual foi fixado também o entendimento de que a contratação deve ser precedida de processo seletivo simplificado e de que não haja prejuízo ao atendimento da população local.

A propósito, transcrevo excerto da ementa do voto por mim proferido na Denúncia n. 1040647, aprovado por unanimidade na sessão do colegiado da Segunda Câmara do dia 12/8/2021, que evidencia tal assertiva, *in verbis*:

DENÚNCIA. EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. EDUCAÇÃO. CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO. LIMITAÇÃO TEMPORAL DE CONCLUSÃO DE CURSOS. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. IRREGULARIDADE. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS POR LONGO PRAZO. RECONHECIMENTO DA ILEGALIDADE. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE. PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. REGULARIDADE. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. COMBATE A SURTOS EPIDÊMICOS. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Na elaboração do instrumento convocatório, a Administração Pública deve se atentar aos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, motivação, impessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade, com a finalidade de prever critérios que contenham parâmetros objetivos, sem que haja limitações injustificadas que ensejem privilégios a determinados candidatos em detrimento de outros, restringindo o caráter competitivo do certame.

2. Em exceção à regra do concurso público, a Constituição da República, em seu art. 37, IX, autoriza a contratação por tempo determinado para atendimento a excepcional interesse público, com observância da legislação local regulamentadora.

⁸ Consulta n. 838498, Plenário, relator conselheiro Cláudio Terrão, respondida na sessão do dia 12/6/2019.

3. Consoante entendimento firmado por este Tribunal na Consulta n. 838498, excepcionalmente, é permitida a contratação temporária de profissionais da saúde para atendimento ao Programa de Saúde da Família – PSF, atualmente denominado Estratégia Saúde da Família – ESF, desde que haja previsão legislativa municipal, a contratação seja precedida de processo seletivo simplificado e não resulte em prejuízo ao atendimento da população local, tendo em vista a relevância do referido programa, bem como as circunstâncias reais atinentes à grande parte dos municípios, que não suportariam o impacto de eventual descontinuidade dos repasses financeiros federais. [...] (Grifei)

Dessa forma, considero que as argumentações dos defendentes relacionadas às contratações temporárias de profissionais para atendimento ao Programa Estratégia Saúde da Família não foram capazes de comprovar a legalidade da manutenção de tais ajustes.

Cumprido destacar que, embora as circunstâncias oriundas da pandemia de Covid-19 tenham impossibilitado a deflagração de procedimento de admissão para a regularização do quadro de pessoal do órgão e, conseqüentemente, implicado a manutenção de diversos contratos temporários ao final do mandato do Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida e no início da gestão do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, o que se observa dos autos é que as contratações analisadas perduraram por extenso lapso temporal e por vários exercícios – inclusive anteriores à pandemia, e, não obstante finalizado o estado de emergência na saúde pública, os gestores responsáveis mantiveram, de forma injustificada, os contratos temporários acima do prazo limite permitido na legislação e sequer apresentaram as medidas empregadas para o provimento permanente destes cargos.

Assim, tendo em vista a manutenção de contratos temporários para o exercício de funções permanentes, cujos vínculos precários se mantiveram por extenso lapso temporal, denotando necessidade contínua e permanente de pessoal e não de excepcional interesse público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

Quanto à responsabilização dos agentes em relação aos apontamentos examinados neste tópico, ressalto que o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb aduz a responsabilização dos agentes públicos em caso de dolo ou erro grosseiro, não sendo necessário, portanto, a caracterização de dano ao erário para a aplicação de sanções.

Com relação à responsabilização do Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, entendo que não mereço prosperar a justificativa de que as contratações temporárias teriam ocorrido até a obtenção dos recursos necessários para a realização de concurso público, a fim de não acarretar a paralisação dos serviços públicos essenciais, uma vez que não foi apresentado pelo defendente quaisquer medidas empregadas com vistas à regularização do quadro permanente de pessoal do órgão. Deve-se levar em consideração, ainda, que durante a sua gestão foi promovido o Processo Seletivo Simplificado n. 1/2019 com vistas à contratação temporária dos cargos de agente comunitário de saúde, de combate às endemias e de técnico de enfermagem, oportunidade na qual foi mantida a irregularidade na contratação.

Dessa forma, compreendo que as argumentações relativas às circunstâncias oriundas do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, as quais supostamente teriam implicado novas contratações temporárias, já foram devidamente rechaçadas pela Unidade Técnica, não restando como sustentá-las no caso, haja vista que os referidos contratos envolvem exercícios anteriores ao período da pandemia e para diversas funções não relacionadas à área da saúde.

Por outro lado, quanto ao Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, não obstante a referida crise sanitária tenha impossibilitado a imediata realização de concurso público, compreendo ser

desarrazoada a manutenção excessiva de contratações temporárias após transcorridos, aproximadamente, dois anos do início do seu mandato, e um ano da decretação, pelo Ministério da Saúde, do fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – Espin em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus⁹. Ademais, não foram demonstradas as medidas adotadas pelo gestor para a admissão permanente de pessoal e o suprimento das atividades providas por contratos temporários e não constatei a existência da publicação de edital de concurso público no endereço eletrônico da Prefeitura de Presidente Bernardes¹⁰.

Outrossim, de acordo com a manifestação da Unidade Técnica, embora o gestor tenha alegado a existência do Processo Seletivo Público n. 2/2021, verifico que o certame não foi capaz de regularizar a situação enfrentada quanto ao quadro de pessoal do ente, tendo em vista que visou, tão somente, o provimento por prazo determinado dos cargos atinentes à Lei Federal n. 11.350/2006, de assistente social, condutor de veículo II, enfermeiro, nutricionista, psicólogo e técnico de enfermagem, sem, contudo, suprir a necessidade permanente de pessoal do ente.

Diante do exposto, nos termos do art. 28 da Lindb, entendo configurado erro grosseiro na conduta dos agentes em relação ao excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, razão pela qual proponho a aplicação de multa no valor individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) aos Srs. Izaltino Vital de Souza, prefeito no período de 2013 a 2016, Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Ademais, proponho que seja determinado ao atual prefeito de Presidente Bernardes que elabore e apresente a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão, plano de ação contendo o cronograma de implementação das medidas que serão adotadas para o saneamento das irregularidades apuradas nos autos, de forma a reestabelecer a legalidade dos contratos precários celebrados pelo Poder Executivo, e realizar concurso público para o provimento de cargos efetivos vagos e necessários para o exercício das funções rotineiras e permanentes do município, previstos na Lei Complementar Municipal n. 708/2011, atentando-se para as disposições dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) até o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.2.2. Ausência de transparência e da devida publicidade em relação às seleções e às admissões de pessoal e prejuízo ao controle social

O denunciante alegou, em síntese, falta de esclarecimentos pela municipalidade quantos aos questionamentos acerca do quadro de pessoal do Poder Executivo local, em afronta à Lei de Acesso à Informação, bem como afirmou a inexistência de publicações quanto aos atos oficiais e normativos no sítio eletrônico da Prefeitura e, ainda, inconsistências no Portal da Transparência acerca da classificação informada para os servidores não efetivos do município, o que obstaría o controle social da Administração Pública.

Em resposta à intimação, o Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, informou, à peça n. 36, que os atos oficiais da municipalidade são publicados no Diário Oficial do Município e que a indisponibilidade das leis e demais atos administrativos de pessoal em veículo de acesso à informação teria se dado em razão do processo de migração de dados e de regularização das

⁹ Portaria GM/MS n. 913, de 22 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>>. Acesso em: 29/5/2023.

¹⁰ Disponível em: <<http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/index.php>>. Acesso em: 29/5/2023.

informações no *site* oficial do município, o qual se encontrava inoperante no início da sua gestão, mas que estariam sendo promovidas as medidas cabíveis para a correção desta falha.

A Unidade Técnica verificou, à peça n. 48, a falta de publicidade dos editais dos Processos Seletivos Simplificados n. 3/2014 e n. 3/2015 e dos atos normativos publicados até 2020, os quais não se encontravam disponíveis aos cidadãos no sítio eletrônico oficial do município, bem como ressaltou que, embora constatados os esforços empreendidos pela gestão para conferir maior transparência à municipalidade, existiam diversos pontos a serem regularizados relativos ao acervo normativo anterior ao exercício de 2021. Ademais, quanto à imprecisão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência e no CAPMG, manifestou-se pela procedência deste apontamento, bem como do apontamento relativo à ausência de resposta quanto à solicitação de informação pelo denunciante.

O Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, ex-prefeito, em defesa à peça n. 80, afirmou que a incompletude dos dados do Portal de Transparência não teria ocasionado insatisfação a qualquer outro cidadão ou prejuízo ao controle das políticas públicas, visto que existiam outros meios utilizados pela municipalidade para conferir publicidade aos respectivos atos. Além disso, em relação ao apontamento de imprecisão nos dados inseridos no CAPMG, defendeu que, ainda que de forma inadequada, teria havido a divulgação da informação à população e que não poderia “estar à frente de todos os departamentos do Município, muito menos pode alimentar as plataformas de inserção de informação, sendo essa obrigação do responsável pelas contadorias do município”.

O Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, ex-prefeito, alegou, à peça n. 72, que os atos normativos aprovados até o exercício de 2020 não foram publicados, visto que não existiam “registros de atos normativos em livros próprios deixados pela gestão pública anterior” e, portanto, somente foram publicadas as legislações referentes ao ano de 2020. Também, alegou que determinou a adoção de medidas para o saneamento das inconsistências relativas à classificação dos servidores temporários no Portal da Transparência do Município.

A Unidade Técnica concluiu, à peça n. 99, que o mencionado sistema e o Portal da Transparência do Município não permitiam a verificação dos agentes políticos, servidores temporários ou servidores comissionados contratados pela municipalidade, razão pela qual sugeriu a emissão de determinação ao atual gestor para adotar as medidas necessárias à regularização da alimentação das informações constantes nos respectivos sistemas. Ademais, salientou prejudicada a análise do apontamento acerca das solicitações de informações ao município que não teriam sido atendidas, pois a matéria não estava inserida no rol de competência deste Tribunal.

Mediante análise dos autos e após consulta ao sítio eletrônico da municipalidade¹¹, constatei que apenas se encontram publicados os últimos processos seletivos realizados pelo Município, a contar do Processo Seletivo Simplificado n. 1/2019 para contratação de profissionais da saúde. Ademais, verifiquei que, no tocante aos instrumentos normativos locais, tão somente estão acessíveis os decretos subsequentes ao Decreto Municipal n. 13/2020, que declarou a situação de emergência em saúde pública no município, publicado no dia 18/3/2020, e as leis aprovadas a contar do exercício de 2021.

No mesmo sentido, no exame dos dados existentes no endereço eletrônico da Câmara Municipal de Presidente Bernardes¹², identifiquei que apenas foram disponibilizadas as normas posteriores ao ano de 2021, a Lei Orgânica do Município, os requerimentos relativos aos anos de 2021 e

¹¹ Disponível em: <<http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/>>. Acesso em: 29/5/2023.

¹² Disponível em: <<https://presidentebernardes.cam.mg.gov.br/leis/page/3/>>. Acesso em: 29/5/2023.

2022 e, ainda, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias promovidas desde o exercício de 2021.

Além disso, também verifiquei que as informações disponibilizadas no CAPMG e no Portal da Transparência do Município relativas ao quadro de servidores da municipalidade não se encontram adequadamente explicitadas de forma a propiciar a correta identificação do vínculo jurídico firmado com o servidor e, por conseguinte, a fiscalização dos contratos temporários avençados pelo município, uma vez que os vínculos precários ora são designados como “funções públicas”, ora são indicados como “outros tipos de cargo”, ou até mesmo denominados como “emprego público”.

Observei, ainda, que inexistente qualquer menção na nomenclatura dos respectivos cargos contratados temporariamente sobre a vinculação ao Programa de Saúde da Família – PSF/Estratégia Saúde da Família – ESF, aparentando tratarem-se de contratações temporárias “genéricas”, isto é, para atuarem em quaisquer atividades do Município.

Acerca do tema, cumpre destacar que o princípio da publicidade possui matriz constitucional, consoante previsão no art. 37 da Carta Magna, e é fundamental para que o indivíduo possa exercer a cidadania, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois é a partir da publicidade dos atos administrativos que a transparência pode ser efetivada, contribuindo para o exercício dos controles externo e social. Por conseguinte, os atos administrativos devem ser públicos e transparentes, de forma a garantir que a informação seja disponibilizada e compreensível por todos.

Nesse sentido, vale destacar a lição de Fabrício Motta:

Entende-se a publicidade como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. Transparência, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. A transparência exige não somente informação disponível, mas também informação compreensível. Os atos administrativos devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir entender com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle. Sob essa ótica, pode-se falar em transparência como substrato material do princípio da publicidade. (MOTTA, Fabrício. Publicidade administrativa e sua conformação constitucional. In: MARRARA, Thiago. *Princípios de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021., pág. 379)

Nesse cenário, o direito constitucional do cidadão de acesso à informação pública encontra-se normatizado pela Lei n. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, a qual impôs, em seu art. 8º, o dever de os órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Dessa forma, a falta de transparência dos atos administrativos do ente viola frontalmente princípio constitucional norteador da atividade estatal e enseja a responsabilização do administrador público, conforme já decidiu este Tribunal em caso análogo, no âmbito da Denúncia n. 1031589, Segunda Câmara, sessão do dia 10/3/2022, de relatoria do conselheiro substituto Telmo Passareli, oportunidade na qual se observou a falta da devida publicidade das contratações temporárias ajustadas pelo ente e a mitigação de informações no endereço eletrônico da Prefeitura quanto à natureza do vínculo dos servidores, se efetivo ou decorrente de contratação temporária.

Diante do exposto, considerando a comprovação de falhas na transparência dos atos administrativos do Município e, por conseguinte, ofensa ao princípio da publicidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República, proponho que este apontamento da denúncia seja julgado procedente.

Não obstante, diante da ausência de indícios de prejuízos ao exercício da atividade fiscalizatória desta Casa e que os questionamentos da exordial foram esclarecidos nos autos pelo atual prefeito, bem como levando em conta a adoção de medidas com a finalidade de regularizar a publicidade das informações questionadas, entendo que é suficiente a expedição de determinação ao atual prefeito para que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à regularização do atendimento ao princípio da publicidade no ente, sobretudo quanto à disponibilização das legislações municipais e dos procedimentos de seleção de pessoal instaurados, em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como no sítio eletrônico do Município, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Ademais, proponho que seja determinado ao atual prefeito que promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a adequação dos dados disponibilizados no CAPMG e no Portal da Transparência do Município, a fim de permitir a correta identificação do vínculo jurídico firmado com o agente público, notadamente, em se tratando de vínculos referentes aos cargos vinculados ao programa Estratégia Saúde da Família – ESF, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.2.3. Contratação temporária de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias

Na exordial, o denunciante apontou que foi publicado, no sítio eletrônico da Prefeitura de Presidente Bernardes, único edital de contratação temporária (Edital n. 1/2019, de 10 de abril de 2019), no qual foram oferecidas 11 vagas na área de saúde, sendo 3 vagas para agente de combate às endemias – ACE, 4 para agente comunitário de saúde – ACS e 4 para técnico de enfermagem.

A Unidade Técnica apontou, à peça n. 48, que, na mesma página em que se encontra publicado o mencionado edital, é possível consultar ainda o edital do Processo Seletivo Público n. 2/2021, que também contemplou a oferta de vagas temporárias para as funções de ACS e ACE, dentre outras.

A Unidade Técnica avaliou a regularidade da oferta de vagas temporárias e da contratação por prazo determinado para as referidas funções, sobretudo em face do que dispõe a Lei n. 11.350/2006, normativo de caráter nacional que regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição da República e o exercício das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias.

Assim, concluiu pela irregularidade da contratação temporária para os cargos assinalados, uma vez não demonstrado eventual surto epidêmico que justificasse o afastamento da vedação contida no art. 16 da Lei n. 11.350/2006. Apontou como responsáveis o Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020; as Sras. Claudiane Aparecida dos Santos, Glauciene Suany Nogueira e o Sr. Wellington Almeida Patrício, membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019; o Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito; a Sra. Carla Soares Diogo e os Srs. João Afonso Dias e Geraldo Batista Trindade, membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Público n. 2/2021.

O Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, defendeu, à peça n. 80, que os contratos temporários originários do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019 estavam vinculados ao programa instituído pelo Governo Federal e seriam renovados automaticamente enquanto vigorasse o respectivo programa ou persistisse a necessidade desses serviços.

Em manifestação conjunta à peça n. 96, as Sras. Claudiane Aparecida dos Santos e Glauciene Suany Nogueira e o Sr. Wellington Almeida Patrício, membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, afirmaram que as contratações decorrentes do mencionado certame teriam sido firmadas conforme os prazos de duração fixados no respectivo programa ao qual estariam vinculadas, bem como inexisteriam ilegalidades oriundas da falta de indicação no instrumento convocatório do combate a surto endêmico, diante da previsão legal pelas Leis Municipais n. 708/2011, n. 709/2011 e n. 737/2012.

O Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, defendeu, à peça n. 72, a inexistência de irregularidade nas referidas contratações, uma vez que foram realizadas para a substituição de servidores em casos de licença e outros afastamentos, bem como afirmou que, à época da deflagração do Processo Seletivo Público n. 2/2021, “ainda estávamos em estado de calamidade pública pela pandemia da Covid-19 no País, sendo ainda crescente os casos no Município de pacientes diagnosticados pela COVID-19, o que tornou necessária a contratação de tais profissionais para substituição dos titulares de tais cargos”.

Afirmou, também, a inexistência de irregularidade na realização do Processo Seletivo Público n. 2/2021 para a substituição de servidores ocupantes de cargos de ACS e de ACE, diante da autorização constante na Lei Municipal n. 737/2012, alterada pela Lei Municipal n. 739/2013. Destacou, por fim, a legalidade da prorrogação das contratações decorrentes do Processo Seletivo n. 1/2021, haja vista o prazo de 6 (seis) meses previsto na lei de contratação temporária, prorrogáveis por igual período.

A Sra. Carla Soares Diogo e os Srs. João Afonso Dias e Geraldo Batista Trindade, membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Público n. 2/2021, alegaram, à peça n. 72, que, de acordo com a Portaria n. 114, de 29 de julho de 2021, apenas possuíam atribuições relativas à organização, acompanhamento e fiscalização dos procedimentos relativos ao certame e que não tinham qualquer competência “quanto à análise dos aspectos da legalidade na contratação temporária de ACS e ACE, uma vez que tal atribuição, caso fosse possível, estaria totalmente divorciada da capacidade técnica de tais nomeados, que são somente servidores públicos do Município, não possuindo estes quaisquer conhecimentos técnicos ou jurídicos para aferir uma possível legalidade ou ilegalidade nas contratações temporárias para os cargos de ACS e ACE”. Por fim, pontuaram a inexistência de intercorrências ou impugnações ao certame que pudessem questionar a sua lisura e a legalidade dos procedimentos adotados.

A Unidade Técnica concluiu, à peça n. 99, pela existência de irregularidade no edital do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, uma vez que o certame foi elaborado para a contratação temporária de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias sem a demonstração do combate a surto epidêmico que justificasse esta espécie de contratação para as funções assinaladas, em desacordo com o art. 16 da Lei n. 11.350/2006.

Destacou que a Consulta n. 835918, apontada pelas Sras. Claudiane Aparecida dos Santos, Glauciene Suany Nogueira e pelo Sr. Wellington Almeida Patrício, membros da Comissão Organizadora do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, para fundamentar a possibilidade de contratação, não se aplica aos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, porquanto para os referidos profissionais existe regulamentação específica a ser observada. A Unidade Técnica ressaltou, ainda, que o mesmo entendimento foi

observado na Consulta n. 838498¹³ desta Corte, na qual restou consignado ser possível, excepcionalmente, os municípios contratarem profissionais de saúde para atuar no PSF, por meio de contratação temporária, mas sem estender tal entendimento para o ACS e para o ACE.

Ademais, quanto às contratações oriundas do Processo Seletivo Público n. 2/2021, entendeu que não procedem os argumentos da defesa acerca da autorização legal para tais contratações, por meio da Lei Municipal n. 737/2012, pois, embora a Lei Municipal estabeleça, de forma geral, a autorização para a substituição de servidores, a Lei n. 11.350/2006, normativo de caráter nacional, veda, de maneira específica, a contratação temporária desses profissionais, conforme disposto no art. 16 da norma. Além disso, a defesa também não demonstrou, por meio de documentos, que a oferta de vagas para agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias seria para atender às demandas específicas em decorrência da pandemia de Covid-19. Assim, pelo histórico de contratações temporárias pelo município de Presidente Bernardes, a Unidade Técnica inferiu que “essas contratações são decorrentes de falta de mão de obra permanente no quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal, não sendo o motivo a pandemia”.

Sobre o tema, ressalto que a investidura do agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, disciplinada pelo art. 198, § 4º, da Constituição da República, deve ser precedida de processo seletivo público, sendo permitida a contratação temporária ou terceirizada somente na hipótese de combate a surtos epidêmicos, consoante art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, e entendimento firmado por este Tribunal:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE SURTO EPIDÊMICO. VEDAÇÃO LEGAL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A contratação de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias em função temporária somente é admitida na hipótese de ocorrência de surtos epidêmicos, nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 11.350/06.

2. Nos termos do §4º do art. 198 da Constituição da República, a seleção de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias deve ser realizada, via de regra, por meio de processo seletivo público. (Recurso Ordinário n. 1084319, Tribunal Pleno, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão do dia 21/10/2020)

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL IMEDIATA. CONCURSO PÚBLICO SUSPENSO CAUTELARMENTE. RAZOABILIDADE. CONTRATAÇÃO DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE SAÚDE E COMBATE DE DOENÇAS. PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. TEMPORALIDADE. ILEGALIDADE. RECOMENDAÇÕES.

1. Havendo a necessidade de contratação de pessoal imediata e existindo concurso público suspenso cautelarmente, mostra-se razoável a utilização da contratação temporária prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, mecanismo de recrutamento célere e menos burocrático.

2. A contratação temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, é prática ilegal, que contraria o disposto no art. 16 da Lei n. 11.350/2006. (Representação n. 1031403, Segunda Câmara, relator conselheiro substituto Victor Meyer, sessão do dia 3/10/2019) (Grifei)

¹³ Consulta n. 838498 – Apensos: Consultas n. 839888, n. 838720, n. 851533, n. 851872 e n. 887736 – relator conselheiro Mauri Torres, respondida na sessão de 26/10/2016.

Nesse cenário, cumpre ressaltar que, embora o Programa Saúde da Família – PSF, que passou a ser denominado Estratégia Saúde da Família – ESF, tenha sido instituído mediante a implantação de sua primeira etapa com a instituição do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, a partir de 1994, para os cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, existe regulamentação que deve ser observada no caso.

Destaco que o entendimento deste Tribunal tem se firmado no sentido de possibilitar que a forma de ingresso para os cargos que atendem ao PSF/ESF se dê mediante processo seletivo simplificado e com contrato por tempo determinado, conforme exposto no item 2.2.1 da fundamentação. Ressalva-se, contudo, que é vedada a contratação temporária para os cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, exceto na hipótese de surtos epidêmicos. Logo, a previsão municipal que regula a contratação temporária desses profissionais deve se limitar ao disposto nas normas de caráter geral, tal como a Lei Federal n. 11.350/2006, cuja aplicação é nacional.

A propósito, registro que manifestei este entendimento no âmbito da Denúncia n. 1040647, aprovado por unanimidade na sessão do colegiado da Segunda Câmara do dia 12/8/2021. Cito, ademais, o entendimento deste Tribunal, reforçado nos autos da Representação n. 1098360, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, julgado na sessão da Segunda Câmara do dia 28/2/2023:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. USO REITERADO. AUSÊNCIA DE URGÊNCIA E TEMPORARIEDADE. VIOLAÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO.

1. Nos termos da jurisprudência consolidada nesta Casa, as contratações por tempo determinado devem ser: a) celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, somente mediante escorreita demonstração da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei, mas, dentro do prazo legal; b) precedidas de procedimento de escolha pública e impessoal, com critérios que possam apurar o mérito dos candidatos e que garanta a igualdade de oportunidade aos que possam e queiram exercer as atribuições respectivas, em atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, competitividade e do amplo acesso aos cargos, funções e empregos públicos, nos termos do art. 9º da Lei Federal n. 11.350/2006.

2. Conforme preceitua o art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, é vedado o uso do instrumento da contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

3. Nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica desta Casa, a constatação de infração às normas legais que regem as matérias apreciadas enseja a aplicação de multa aos responsáveis.

Assim, reitero que o inciso II do art. 2º da Lei Municipal n. 737/2012, alterado pela Lei Municipal n. 739/2013, autoriza a contratação temporária de pessoal diante de excepcional interesse público para atendimento às situações declaradas de calamidade pública, combate a surto endêmico e para a substituição de profissionais para a área de saúde, entre outros.

A partir da leitura da Lei Complementar n. 708/2011, que trata sobre o plano de cargos da Prefeitura de Presidente Bernardes, verifiquei que foram previstos 6 cargos de agente de combate às endemias e 20 cargos de agente comunitário de saúde no quadro permanente de pessoal do município.

Segundo apontado no relatório da Unidade Técnica, observa-se que, durante o período de 2017 a 2020, foram ajustados 9 contratos precários para as funções em 2019, sendo 3 para o cargo

de ACE e os outros 6 para o cargo de ACS e, em fevereiro de 2020, foram ajustados mais 2 contratos para o cargo de ACS. Ademais, constatei que, no período de 2021 a 2024, foram celebrados, até setembro de 2022, treze contratos precários para as funções assinaladas, sendo 4 para ACE e 9 para ACS.

Atualmente, observei que se encontram vigentes 8 contratos para o cargo de ACS e 1 de ACE¹⁴. Desses, 8 foram ajustados em 2022, sendo 7 em janeiro e 1 em setembro, assim como 1 em fevereiro de 2023. Ademais, verifiquei a existência de vagas no quadro permanente de pessoal para os respectivos cargos, porquanto dos 20 cargos de ACS, apenas 8 estão ocupados e dos 6 cargos efetivos de ACE, não há nenhum vínculo permanente, pois todos os agentes foram contratados de forma precária.

Outrossim, em resposta à intimação desta Corte, o Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, afirmou que o último certame para provimento do quadro efetivo de pessoal do Poder Executivo Municipal ocorreu em 2013 e encaminhou os contratos temporários ajustados nos exercícios de 2019 e 2020, decorrentes do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, para provimento dos cargos de ACS e de ACE, juntados às peças n. 73, 76, 77, 79, 81, 82, 85, 86, 88 e 90, bem como os relativos ao exercício de 2013, oriundos do Processo Seletivo Simplificado n. 1/2013, peças n. 74, 75, 83 e 84.

Nessa perspectiva, vale destacar que os procedimentos em exame se referem a instrumentos de seleção temporária, cujo edital do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019 restringiu-se a uma única etapa consistente em prova prática e manteve a oferta de vagas precárias para os aludidos cargos, sem que fosse realizada qualquer referência a eventual surto epidêmico que justificasse a contratação temporária para as funções.

Além disso, verifiquei que, embora o instrumento convocatório tenha previsto que a duração dos respectivos contratos seria de acordo com o prazo de vigência previsto na legislação de contratação temporária municipal, que seria de 6 meses, vedada a prorrogação/renovação ou novas contratações a qualquer título, exceto pelo prazo e enquanto perdurarem as situações de calamidade, endemias ou urgências, desde que pelo prazo máximo de um ano, inexistente prazo de vigência contratual nos ajustes constantes nos autos, sendo estipulado que eles seriam renovados “automaticamente enquanto durar o programa do governo federal, ou persistir a necessidade dos serviços contratados”.

Noutro giro, com relação ao Processo Seletivo Público n. 2/2021, publicado em 14/9/2021, em consulta ao sítio eletrônico da municipalidade¹⁵, verifiquei que o certame foi realizado somente para o provimento de cargos temporários, e ofertou 3 vagas para o cargo de ACE e 11 vagas para o cargo de ACS, além de outros cargos, tais como Assistente Social, Condutor de Veículo II, Enfermeiro e Psicólogo.

Com relação às circunstâncias da pandemia de Covid-19, as quais, segundo o Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, teriam implicado substituição dos servidores titulares desses cargos, a fim de fundamentar a deflagração do Processo Seletivo Público n. 2/2021, apesar de não demonstrado nos autos que tais contratações foram realizadas para suprir às demandas específicas da crise sanitária, é notório que o surto epidêmico vivenciado nos anos de 2020/2021 ocasionado pela Covid-19 demandou esforços de todo o aparato estatal, notadamente da área da saúde, o que poderia justificar a contratação temporária dos agentes, de forma excepcional.

Todavia, verifiquei que os vínculos temporários, decorrentes do Processo Seletivo 2/2021, foram estabelecidos a partir de janeiro de 2022 e ocorreram em substituição às contratações temporárias preexistentes, as quais foram firmadas entre 2019 e 2020, que perduravam acima

¹⁴ CAPMG, mês de referência: abril/2023. Acesso em: 29/5/2023.

¹⁵ Disponível em: <<http://presidentebernardes.mg.gov.br/>>. Acesso em: 29/5/2023.

do prazo permitido em lei. Destaco, ainda, a manutenção das referidas contratações até os dias atuais, especialmente após o fim do estado de emergência na saúde pública desde 22/5/2022, de acordo com a Portaria GM/MS n. 913, de 22 de abril de 2022, conforme se observa pelo CAPMG.

Ademais, cabe ressaltar que, embora as circunstâncias da crise sanitária ocasionadas pela Covid-19 possam ter obstado a interrupção dos contratos precários vigentes em 2021, quando do início do mandato 2021/2024, não se pode olvidar que, ao deflagrar o Processo Seletivo Público n. 2/2021, somente para o provimento de cargos temporários, o gestor público optou por manter a forma recorrente do modelo de contratação precária dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, mesmo diante de um cenário que evidencia o exercício de funções permanentes e por extenso lapso temporal dos referidos agentes, com fins de satisfazer necessidades rotineiras da Administração, o que denota a necessidade contínua e permanente de pessoal, e não de excepcional interesse público.

Ademais, as argumentações relacionadas à vinculação dos cargos de ACS e ACE ao programa Estratégia Saúde da Família, a fim de justificar as referidas contratações temporárias, não encontram respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o art. 16 c/c o art. 9º da Lei n. 11.350/2006 veda o uso do instrumento da contratação temporária ou terceirizada de ACS e ACE, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável, os quais, desde a inclusão do § 4º do art. 198 da CR/1988 pela EC n. 51/2006, somente podem ser admitidos por meio de “processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Ante o exposto, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente, pois restou caracterizado o desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição da República nas contratações dos ACS e ACE analisadas, uma vez que tais contratações temporárias foram ilegais, sendo utilizadas pela municipalidade para atribuições de caráter permanente, a fim de satisfazer necessidades preventivas e rotineiras da Administração e não emergenciais, haja vista, ainda, a falta de comprovação da finalidade das contratações para o combate a surtos epidêmicos, o que afronta o disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República, e no art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006.

Com relação à responsabilização dos membros da comissão organizadora dos referidos procedimentos para contratação precária de servidores, por elaborar edital com oferta de vagas temporárias para os cargos de ACS e ACE, sem constar a demonstração de eventual surto epidêmico que justificasse a contratação, verifiquei que a Portaria n. 35/2019, ao nomear os membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, atribuiu a eles a competência para “o acompanhamento e deliberação acerca de todos os atos” do certame, assim como a Portaria n. 114/2021 atribuiu aos membros da comissão organizadora do Processo Seletivo Público n. 2/2021 a competência para a “organização, o acompanhamento e a fiscalização de todos os procedimentos relativos ao processo seletivo público” em comento.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, embora as portarias supracitadas tenham definido extensivas competências aos membros das comissões, entendo que não é razoável atribuir aos mencionados agentes a responsabilidade pela análise da plausibilidade da motivação da contratação e/ou comprovação da excepcionalidade da necessidade da demanda, uma vez que o edital refletiu a discricionariedade do chefe do Poder Executivo quanto à admissão de pessoal, o qual, por sua vez, possui assessoria jurídica com competência para instruí-lo quanto à legalidade do procedimento instaurado.

Assim, com a devida vênia ao entendimento da Unidade Técnica, acolho a defesa dos membros das comissões dos processos seletivos em exame, por compreender que o juízo de conveniência acerca da necessidade da contratação não condiz com as atribuições dos integrantes das respectivas comissões, que abrangem assegurar a lisura dos atos praticados no procedimento, bem como decidir acerca de questões que lhes são pertinentes, tais como escolha da banca examinadora, análise de recursos, entre outros aspectos, até a homologação do certame, razão pela qual entendo inexistente erro grosseiro na atuação dos referidos agentes, em observância aos arts. 22 e 28 da Lindb, e deixo de imputar responsabilidade aos membros das comissões dos referidos processos seletivos.

Nesse sentido, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, configurado erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb, proponho a aplicação de multa individual aos Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, no montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), tendo em vista as contratações de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, em dissonância com o disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República, e no art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006.

Ademais, proponho que seja determinado ao atual prefeito de Presidente Bernardes que se abstenha de prorrogar a contratação temporária dos agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias e adote as providências cabíveis com vistas à deflagração de processo seletivo público para o preenchimento dos respectivos cargos, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, segundo a legislação de regência, sob pena de incidência nas sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal, cuja comprovação de cumprimento deve ser encaminhada a esta Corte no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

2.2.4. Admissão de servidores temporários sem prévia realização de processo seletivo

Na exordial, o denunciante apontou a inexistência da promoção de concurso público e de processo seletivo simplificado para a contratação de servidores, uma vez que, em abril de 2019, a Prefeitura de Presidente Bernardes tinha 179 servidores temporários, e, em janeiro de 2020, saltou para 225 contratados, sendo que apenas 11 servidores ingressaram por meio do Edital n. 1/2019, o que indicaria, portanto, que as demais admissões realizadas pela municipalidade ocorreram por vias transversas, a exemplo da Sra. Edileuza da Conceição Lopes Trindade, que supostamente foi admitida em janeiro de 2020, por prazo determinado, para a função de auxiliar de serviços públicos, mas já se encontrava em exercício no órgão desde 1º/1/2017, conforme peça n. 14.

A Unidade Técnica, à peça n. 48, destacou que o Processo Seletivo Público Simplificado n. 3/2015 foi assinado em 15/1/2015, com validade de seis meses contados da homologação do resultado final. Por conseguinte, embora não se conheça a data de homologação do referido processo seletivo, supôs que ele ocorreu ainda nos primeiros meses de 2015, porquanto o certame constituiu-se de uma etapa única, qual seja, a avaliação curricular. Assim, o prazo de validade esgotou-se ainda no início do segundo semestre de 2015, sendo que, somente em abril de 2019, foi publicado o Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, com a homologação do resultado final em maio do referido ano. Portanto, entendeu que foram promovidas 157 contratações temporárias nesse período irregularmente, pois não foram precedidas de processo público de seleção objetiva e impessoal ou se deram após a expiração do prazo de validade do Processo Seletivo Público Simplificado n. 3/2015.

Ademais, afirmou que, ainda que fossem convocados todos os candidatos aprovados no Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019 e não somente para a ocupação das 11 vagas

ofertadas, seriam admitidos 18 servidores, e não 46, como foi a diferença de abril de 2019 para janeiro de 2020. Apontou que, dos 68 servidores temporários admitidos entre maio de 2019 e janeiro de 2020, somente 13 foram admitidos para funções ofertadas no referido certame, logo, considerou que, ao menos 55 servidores foram admitidos sem a prévia realização de processo de seleção pública.

Destacou, também, que o certame teve o prazo de validade de um ano, a contar da data de homologação de seu resultado final, que se deu em 6/5/2019. Assim, as admissões decorrentes de tal certame somente poderiam ter sido realizadas até 6/5/2020. Dessa forma, considerando que o novo Processo Seletivo n. 1/2021 somente foi homologado em setembro de 2021, no período entre maio de 2020 e setembro de 2021 não havia processo seletivo com validade vigente. Não obstante, observou que, nesse interstício, houve a contratação de 105 servidores temporários, cujas admissões ocorreram de janeiro a agosto de 2021.

Com relação à Sra. Edileuza da Conceição Lopes Trindade, citada pelo denunciante, salientou que, ainda que no momento da contratação da servidora em janeiro de 2020 estivesse vigente o prazo de validade do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019, a função para a qual ocorreu a sua contratação (auxiliar de serviços públicos) não se encontra dentre aquelas para as quais o mencionado processo seletivo ofertou vagas (ACS, ACE e técnico de enfermagem). Ademais, concluiu que a servidora apresentou vínculos distintos com a Administração Pública e prestou serviços de forma “supostamente temporária pelo período ininterrupto de junho de 2016 a novembro de 2020, reunindo, portanto, em uma única contratação, as irregularidades atinentes à extrapolação do prazo máximo de duração contratual previsto em lei e à admissão de servidores sem o devido processo seletivo”.

O Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida, na defesa à peça n. 80, se limitou a argumentar que não possuiria responsabilidade quanto aos períodos anteriores nos quais a mencionada servidora prestou serviços ao ente e que, no período compreendido entre janeiro e julho de 2020, teria atendido rigorosamente ao prazo legal de 06 (seis) meses, “não havendo irregularidade na contratação quanto à temporariedade”.

O Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto alegou, à peça n. 72, que não procede a informação de que agiu à margem da legalidade quanto a possíveis contratações temporárias que realizou em sua gestão, uma vez que, no próprio exercício de 2021, início de mandato, procedeu à abertura de dois processos seletivos públicos de escolha, quais sejam, Processos Seletivos n. 1/2021 e n. 2/2021.

A Unidade Técnica destacou, à peça n. 99, que o Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida não apresentou justificativas quanto ao apontamento de admissão de pessoal sem prévio processo seletivo público e nem outros processos seletivos realizados para fundamentar as contratações temporárias promovidas durante o período de 2017 a 2019. Além disso, ratificou o apontamento de irregularidade de admissões precárias sem a sujeição de qualquer seleção pública de cerca de 55 servidores, no período entre maio de 2019 a janeiro de 2020, ocorridas durante a gestão do Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida e de outras 105 admissões realizadas, no período de janeiro a agosto de 2021, durante a gestão do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, uma vez que o Processo Seletivo n. 1/2021, indicado por este como referência para a promoção de tais ajustes, somente foi homologado no dia 23/9/2021, isto é, posteriormente às referidas contratações.

Nesse cenário, conforme ressaltado pela Unidade Técnica, restou demonstrado nos autos a admissão de diversos servidores temporários sem a prévia submissão a processo de seleção público, uma vez que, durante o período de 2017 a 2020, o Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 1/2019 ofertou apenas 11 vagas para os cargos de agente comunitário de saúde, agente de combate às endemias e de técnico de enfermagem e somente 18 candidatos foram aprovados no certame. Por outro lado, observei que foram contratados 68 servidores por prazo

determinado, no período de maio de 2019 a janeiro de 2020, para os cargos de agente de combate às endemias, agente comunitário de saúde, assistente administrativo, assistente de serviços de saúde, auxiliar administrativo, auxiliar de serviços públicos, chefe de seção, condutor de veículo I e II, enfermeira, monitor de artesanato, professor, recepcionista, servente escolar e técnico de enfermagem.

Assim, somente 13 servidores foram admitidos para as funções ofertadas no referido certame, o que demonstra que os outros 55 agentes públicos admitidos para os demais cargos ingressaram no serviço público sem a prévia submissão a processo seletivo simplificado.

No mesmo sentido, no decurso do exercício de 2021, foram firmados 105 contratos precários para atividades permanentes da Administração sem a prévia realização de processo seletivo simplificado, porquanto o Processo Seletivo Simplificado n. 1/2021, indicado pelo Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, a fim de fundamentar as contratações promovidas durante este exercício, somente foi homologado em 23/9/2021, isto é, posteriormente à promoção das mencionadas contratações.

À vista disso, destaco o entendimento do Tribunal de Contas da União, prolatado no Acórdão n. 156/2010 – Segunda Câmara, de relatoria do ministro conselheiro Aroldo Cedraz, em 26/1/2010, no sentido de que “as *contratações temporárias* somente devem ser efetivadas após publicação da homologação do resultado do concurso seletivo no Diário Oficial da União”.

Ante o exposto, considerando que a Administração Pública se norteia, dentre outros, pelos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, sendo necessária a prévia aprovação em concurso público ou processo seletivo público, conforme o caso, para a investidura em cargo ou emprego público, de forma a conferir a ampla participação e isonomia entre os candidatos, proponho que este apontamento seja julgado procedente.

Proponho, ainda, diante da admissão de pessoal sem prévia promoção de processo seletivo, o que configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb, a aplicação de multa individual no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) aos Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, nos termos do art. 83, I, c/c o art.º85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.2.5. Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme descrito anteriormente, o denunciante apontou que, devido à existência de admissões excessivas de servidores temporários, os gastos do Poder Executivo Municipal teriam aumentado de forma significativa no exercício de 2019 e extrapolado o limite de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme dados constantes no Portal da Transparência do município.

A Unidade Técnica verificou, à peça n. 48, que a análise deste apontamento estaria prejudicada devido à apreciação da matéria no âmbito do processo de Prestação de Contas n. 1092040, em trâmite neste Tribunal.

Com efeito, verifiquei que a análise dos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/2000, referentes ao exercício de 2019, foi, de fato, apreciada no mencionado processo, de relatoria do conselheiro substituto Licurgo Mourão, deliberado na sessão do dia 18/8/2022, no qual o colegiado da Segunda Câmara emitiu parecer prévio pela aprovação das contas anuais do prefeito relativas ao exercício de 2019, sendo constatado que o Município e os Poderes Executivo e Legislativo, obedeceram ao limite percentual estabelecido pela Lei Complementar n. 101/2000, art. 19, III e art. 20, III, “a” e “b”, tendo sido aplicado, respectivamente, 57,73%, 53,92% e 3,81% da receita base de cálculo (desconsiderados os

valores devidos pelo Estado ao município, relativos ao IPVA e ao ICMS). Ademais, registro que o trânsito em julgado da referida decisão ocorreu no dia 20/10/2022, conforme certidão constante à peça n. 31, dos mencionados autos.

Nesse aspecto, vale ressaltar que a jurisprudência desta Casa é no sentido de que a emissão de parecer prévio por este Tribunal não impede a continuidade de sua atividade fiscalizatória em razão de denúncia ou representação, por exemplo, tampouco obsta a imputação de responsabilidade ao gestor por eventuais irregularidades detectadas posteriormente à emissão do referido parecer prévio, à luz dos princípios da verdade material e da prevalência e da indisponibilidade do interesse público, conforme se decidiu nos autos das Tomadas de Contas n. 862597¹⁶ e 833182¹⁷, bem como da Inspeção Extraordinária n. 796950¹⁸.

Nesse sentido, apesar de sustentar a existência de descumprimento do limite de gastos com pessoal, o denunciante não trouxe aos autos quaisquer elementos que corroboram esta alegação, baseando-a, exclusivamente, em informações extraídas do Fiscalizando com o TCE¹⁹.

Noutro giro, em consulta aos dados constantes no referido sistema, observei que foi informado que o Poder Executivo Municipal gastou, no exercício de 2019, cerca de 53,92% da sua receita corrente líquida com despesas de pessoal.

Dessa forma, levando-se em conta que, após a alegação do denunciante, o colegiado da Segunda Câmara desta Corte, mediante parecer prévio, constatou a obediência ao limite percentual de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Poder Executivo de Presidente Bernardes, referente ao exercício de 2019, e concluiu pela aprovação das referidas contas anuais, proponho que este apontamento da denúncia seja julgado improcedente.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em prejudicial de mérito, proponho que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto aos fatos ocorridos até o dia 28/4/2015, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal.

No mérito, proponho que sejam julgados parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, conforme especificado a seguir:

- Sr. Izaltino Vital de Souza, prefeito no período de 2013 a 2016, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, consoante analisado no item 2.2.1 da fundamentação;
- Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), sendo:

¹⁶ Tomada de Contas Especial n. 862597. Segunda Câmara, relator conselheiro Wanderley Ávila, julgado na sessão do dia 19/8/2021.

¹⁷ Tomada de Contas Especial n. 833182. Primeira Câmara, relator conselheiro substituto Hamilton Coelho, julgado na sessão do dia 13/8/2019.

¹⁸ Inspeção Extraordinária n. 796950. Primeira Câmara, relator conselheiro substituto Hamilton Coelho, julgado na sessão do dia 11/8/2020.

¹⁹ Disponível em: <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard/pessoal>>. Acesso em: 29/5/2023.

- a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, consoante analisado no item 2.2.1 da fundamentação;
- b) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão das contratações de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, em dissonância com o disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República, e no art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, conforme analisado no item 2.2.3 da fundamentação;
- c) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão da admissão de pessoal sem prévia promoção de processo seletivo, conforme analisado no item 2.2.4 da fundamentação;

Ademais, proponho que seja determinado ao atual prefeito de Presidente Bernardes que:

- a) elabore e apresente a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão, plano de ação contendo o cronograma de implementação das medidas que serão adotadas para o saneamento das irregularidades apuradas nos autos, de forma a reestabelecer a legalidade dos contratos precários celebrados pelo Poder Executivo, e realizar concurso público para o provimento de cargos efetivos vagos e necessários para o exercício das funções rotineiras e permanentes do município, previstos na Lei Complementar Municipal n. 708/2011, atentando-se para as disposições dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) até o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- b) adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à regularização do atendimento ao princípio da publicidade no ente, sobretudo quanto à disponibilização das legislações municipais e dos procedimentos de seleção de pessoal instaurados, em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como no sítio eletrônico do Município, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- c) promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a adequação dos dados disponibilizados no CAPMG e no Portal da Transparência do Município, a fim de permitir a correta identificação do vínculo jurídico firmado com o agente público, notadamente, em se tratando de vínculos referentes aos cargos vinculados ao programa Estratégia Saúde da Família – ESF, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- d) abstenha-se de prorrogar a contratação temporária dos agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias e adote as providências cabíveis com vistas à deflagração de processo seletivo público para o preenchimento dos respectivos cargos, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, segundo a legislação de regência, sob pena de incidência nas sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal, cuja comprovação de cumprimento deve ser encaminhada a esta Corte no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

Por fim, proponho que seja determinado que, recebido o plano de ação enviado pelo gestor, os autos sejam encaminhados à Unidade Técnica competente para monitoramento de seu cumprimento, nos termos dos arts. 290 e 291, II, do Regimento Interno.

Intimem-se os responsáveis pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos regimentais.

CONSELHEIRO CLAUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

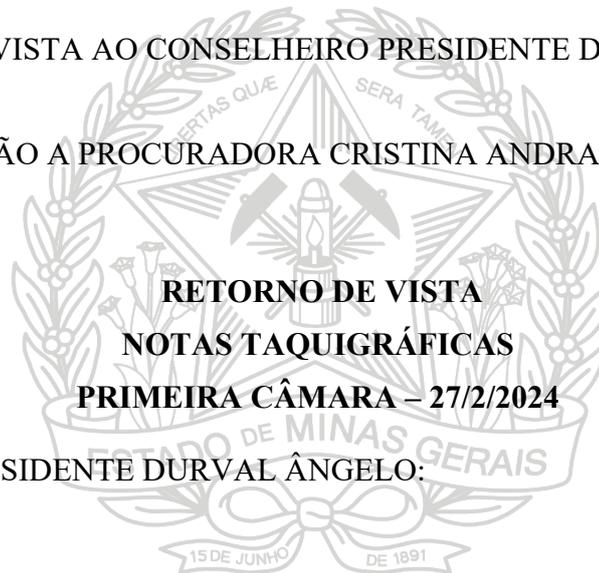
De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Peço vista.

FICA CONCEDIDA VISTA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)



**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 27/2/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da denúncia formulada pelo Sr. Sérgio Sales Machado Júnior, advogado, em face da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, apontando possíveis irregularidades em contratações temporárias de pessoal, publicidade de atos oficiais e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em sessão da Primeira Câmara de 13/06/2023, o Relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, apresentou a seguinte proposta de voto:

Diante do exposto, em prejudicial de mérito, proponho que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto aos fatos ocorridos até o dia 28/4/2015, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a consequente extinção do processo com resolução de mérito, conforme art. 110-J do mesmo diploma legal.

No mérito, proponho que sejam julgados parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, conforme especificado a seguir:

- Sr. Izaltino Vital de Souza, prefeito no período de 2013 a 2016, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, consoante analisado no item 2.2.1 da fundamentação;

- Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), sendo:

a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal, em detrimento do princípio constitucional do concurso público, em desacordo com o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição da República e na legislação municipal, consoante analisado no item 2.2.1 da fundamentação;

b) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão das contratações de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, em dissonância com o disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República, e no art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, conforme analisado no item 2.2.3 da fundamentação;

c) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão da admissão de pessoal sem prévia promoção de processo seletivo, conforme analisado no item 2.2.4 da fundamentação;

Ademais, proponho que seja determinado ao atual prefeito de Presidente Bernardes que:

a) elabore e apresente a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão, plano de ação contendo o cronograma de implementação das medidas que serão adotadas para o saneamento das irregularidades apuradas nos autos, de forma a reestabelecer a legalidade dos contratos precários celebrados pelo Poder Executivo, e realizar concurso público para o provimento de cargos efetivos vagos e necessários para o exercício das funções rotineiras e permanentes do município, previstos na Lei Complementar Municipal n. 708/2011, atentando-se para as disposições dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) até o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;

b) adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à regularização do atendimento ao princípio da publicidade no ente, sobretudo quanto à disponibilização das legislações municipais e dos procedimentos de seleção de pessoal instaurados, em locais de fácil acesso aos cidadãos e aos órgãos de controle, bem como no sítio eletrônico do Município, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;

c) promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a adequação dos dados disponibilizados no CAPMG e no Portal da Transparência do Município, a fim de permitir a correta identificação do vínculo jurídico firmado com o agente público, notadamente, em se tratando de vínculos referentes aos cargos vinculados ao programa Estratégia Saúde da Família – ESF, devendo, neste mesmo prazo, encaminhar a esta Corte a comprovação da regularização, sob pena de incidência na sanção prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal;

d) abstenha-se de prorrogar a contratação temporária dos agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias e adote as providências cabíveis com vistas à deflagração de processo seletivo público para o preenchimento dos respectivos cargos, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e

requisitos específicos para sua atuação, segundo a legislação de regência, sob pena de incidência nas sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal, cuja comprovação de cumprimento deve ser encaminhada a esta Corte no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

Por fim, proponho que seja determinado que, recebido o plano de ação enviado pelo gestor, os autos sejam encaminhados à Unidade Técnica competente para monitoramento de seu cumprimento, nos termos dos arts. 290 e 291, II, do Regimento Interno.

Acompanharam o Relator os Conselheiros Cláudio Couto Terrão e Agostinho Patrus, em seguida, pedi vista dos autos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Solicitada vista dos autos, após análise detida das informações trazidas pela Unidade Técnica, pelo Ministério Público e, especialmente, pelos fundamentos apresentados pelo Relator, acompanho seu voto.

III – CONCLUSÃO

Acompanho o voto do Relator.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO PROCURADORA SARA MEINBERG.)

sb/bm/ms

