

Processo: 1114340
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Eduardo Henrique de Resende
Denunciada: Prefeitura Municipal de Lagoa Dourada
Responsáveis: Ronald Pereira Dutra (prefeito) e Sandra Dutra dos Santos (secretária municipal de Saúde)
Interessados: Johnny Santos Villar, Leís Carlos Resende Souza, Ronaldo Manoel das Mercês, Saionara Aparecida Franco Jaques e Camila Angélica de Melo
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 6/8/2024

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA ARGUIDAS. MÉRITO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PLAUSÍVEIS PARA O CERTAME. OPÇÃO POR FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA PARA A MAIORIA DAS FUNÇÕES. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO LEGAL DOS CARGOS DE GERENTE DE ATENÇÃO BÁSICA E DE ENFERMEIRO PLANTONISTA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA EXIGÊNCIAS CONTIDAS NO EDITAL. PRAZO EXÍGUO PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS E INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO À POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO POR MEIO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS COM DEFICIÊNCIA. VEDAÇÃO AO FORNECIMENTO DE ATESTADOS, CERTIFICADOS OU CERTIDÕES. PREENCHIMENTO TEMPORÁRIO DE CARGOS ALUSIVOS AO NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA (NASF), À ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF) E À EQUIPE DE SAÚDE BUCAL (ESB). PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS FATOS DENUNCIADOS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES.

1. A contratação temporária por excepcional interesse tem por objetivo contemplar situações nas quais a própria atividade a ser desempenhada é eventual e transitória ou o excepcional interesse público demande urgência na realização ou manutenção de serviço público essencial, por não haver tempo hábil, *in casu*, para realização de concurso.
2. Deve ser evitada a deflagração de certame destinado exclusivamente à formação de cadastro de reserva, sob pena de configurar possível burla ao dever imposto à Administração de nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas oferecidas em concurso público.
3. No edital, deve estar previsto prazo razoável para exercício do direito de recurso por parte dos candidatos inscritos no concurso público, de, pelo menos, três dias úteis, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa.
4. A permissão da apresentação de recurso apenas mediante protocolo na sede do órgão promotor do certame dificulta o exercício do direito de petição por parte de candidatos que não possuam sede no município, devendo ser adotada, portanto, redação editalícia mais abrangente, admitindo-se, expressamente, formas de impugnação e interposição de recursos à distância.

5. A reserva de vagas prevista no art. 37, VIII, da Constituição da República tem dupla função: inserir no mercado de trabalho as pessoas com deficiência e possibilitar à Administração Pública admitir pessoas qualificadas e capacitadas para o exercício de cada cargo. Assim, incumbe ao gestor conferir plena aplicabilidade ao mencionado dispositivo constitucional, assegurando a reserva de percentual em face do total dos cargos ou empregos públicos existentes no quadro funcional e informando o número de pessoas com deficiência já lotadas, para fins de controle.
6. É permitida, excepcionalmente, a contratação temporária de profissionais da saúde para atendimento ao Programa de Saúde da Família – PSF (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, conforme plasmado no prejulgamento de tese, com caráter normativo, firmado por esta Corte de Contas em resposta à Consulta TC n. 838.498.

ACÓRDÃO

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

- I) acolher a preliminar arguida pelos Srs. Leís Carlos Resende Souza, Johnny Santos Villar, Ronaldo Manoel das Mercês, Camila Angélica de Melo e Saionara Aparecida Franco Jaques, excluindo-os, por conseguinte, da presente relação processual;
- II) rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Sandra Dutra dos Santos;
- III) julgar parcialmente procedentes, no mérito, os apontamentos examinados nestes autos, com a consequente aplicação de multas individuais, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Prefeito Ronald Pereira Dutra e à então Secretária Municipal de Saúde Sandra Dutra dos Santos, no montante de R\$1.000,00 (mil reais), sendo: a) R\$500,00 (quinhentos reais) pela inexistência de justificativas plausíveis para as contratações temporárias e a opção pela formação de cadastro de reserva para a maioria das funções (item 2.1); e b) R\$500,00 (quinhentos reais), em face da ausência de reserva de vagas para candidatos com deficiência (item 2.5), sem prejuízo das recomendações constantes da fundamentação desta decisão;
- IV) determinar a intimação das partes acerca do inteiro teor desta decisão e, transitado em julgado o *decisum* e cumpridas as providências cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos moldes do inciso I do art. 258 do novel Regimento Interno (Resolução TC n. 24/2023).

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de agosto de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 6/8/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar, formulada por Eduardo Henrique de Resende, em face do Processo Seletivo Simplificado para Contratação por Tempo Determinado, Edital n. 03/2021/SMS, promovido pela Prefeitura Municipal de Lagoa Dourada para seleção de profissionais para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde (peça n. [1](#))

O denunciante aponta, em suma, as seguintes irregularidades: **a)** inexistência de vagas disponíveis e de justificativas plausíveis para as contratações; **b)** ausência de criação legal dos cargos de Gerente de Atenção Básica e de Enfermeiro Plantonista; **c)** inexistência de previsão legal para as exigências contidas no item 1.4, alíneas “f”, “g” e “h”, do edital; **d)** ausência de prazo suficiente para interposição de recursos e impossibilidade de apresentação por meio eletrônico; **e)** inexistência de vagas para pessoas com deficiência e outros beneficiários legais da inclusão no serviço público; **f)** vedação ao fornecimento de atestados, certificados ou certidões; e **g)** preenchimento temporário de cargos alusivos ao Núcleo de Apoio à Saúde da Família –NASF, à Estratégia Saúde da Família – ESF e à Equipe de Saúde Bucal – ESB.

Não vislumbrando disposições prejudiciais aos interesses da Administração passíveis de ensejar a suspensão do certame, indeferi, à peça n. 5, a medida cautelar requerida.

O órgão técnico e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às peças n. [12](#) e [13](#), respectivamente, manifestaram-se pela procedência parcial da denúncia e sugeriram a citação do Prefeito e dos membros da comissão designada para condução e supervisão do processo seletivo.

Devidamente citados, os Srs. Leís Carlos Resende Souza (peça n. [27](#)), Johnny Santos Villar (peça n. [30](#)), Camila Angélica de Melo (peça n. [32](#)), Saionara Aparecida Franco Jaques (peça n. [34](#)), Ronald Pereira Dutra (peça n. [35](#)) e Ronaldo Manoel das Mercês (peça n. [36](#)) apresentaram defesas.

Após analisar os argumentos defensivos, a unidade técnica (peça n. [38](#)) e o *Parquet* (peça n. [40](#)), em complemento, suscitaram suposta responsabilidade da Sra. Sandra Dutra dos Santos, Secretária Municipal de Saúde à época, a qual foi regularmente citada e apresentou defesa à peça n. [54](#), acompanhada de documentação.

Em novo exame, o órgão técnico (peça n. [77](#)) e o Órgão Ministerial (peça n. [78](#)) opinaram pela procedência parcial dos fatos denunciados, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO**1.1. Preliminar: arguição de ilegitimidade passiva dos membros da Comissão Organizadora do Processo Seletivo n. 03/2021/SMS.**

Os defendentes Leís Carlos Resende Souza, Johnny Santos Villar, Ronaldo Manoel das Mercês, Camila Angélica de Melo e Saionara Aparecida Franco Jaques ponderaram que a comissão instituída para apuração do Processo Seletivo n. 03/2021/SMS, nos termos da [Portaria n. 145/2021](#), não possuía atribuição para confecção do edital tido como irregular. Informaram, ainda, que tinham funções de rotina no certame, como aplicação, fiscalização, recolhimento,

guarda e correção das provas, bem como análise dos recursos, aduzindo, por fim, que a responsabilidade pela elaboração do instrumento convocatório e de poder decisório sobre o processo seletivo seria da Secretaria Municipal de Saúde.

O órgão técnico reconheceu a ilegitimidade dos membros da comissão, sugerindo a exclusão dos defendentes do polo passivo da presente ação de controle.

Com efeito, verifiquei que as atribuições afetas aos membros da “Comissão Especial para Apuração de Processo Seletivo Interno” estão previstas nos arts. 2º e 3º da Portaria n. 145/2021, *verbis*:

“Art. 2º. Fica a comissão responsável de acompanhar, fiscalizar, corrigir as provas, analisar recursos e apresentar os resultados.

Art. 3º. Fica a comissão responsável por visar à transparência e segurança de receber as provas em envelopes lacrados.

Parágrafo único. Deverá estar presente pelo menos um membro da comissão no dia da aplicação da prova para fiscalizar e lacrar os envelopes contendo as provas.”

Nessa contextura, considerando que a imputação inicial aos servidores membros da aludida comissão decorreu de possível poder decisório e de participação nos atos supostamente irregulares, o que, a teor da Portaria n. 145/2021, não se confirmou, assim como a ausência de indícios da prática de outros atos possivelmente viciados, acorde com a manifestação da unidade técnica, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva e excluo da relação processual os Srs. Leís Carlos Resende Souza, Johnny Santos Villar, Ronaldo Manoel das Mercês, Camila Angélica de Melo e Saionara Aparecida Franco Jaques.

1.2. Preliminar de ilegitimidade passiva da Secretária Municipal de Saúde

A Sra. Sandra Dutra dos Santos, Secretária Municipal de Saúde à época, alegou não ter participado diretamente do certame, bem como que, quando da homologação, já não ocupava o mencionado cargo, conforme Portaria n. 02/2022 juntada à peça n. 45.

A unidade técnica, à peça n. 77, manifestou-se pelo não acolhimento da preliminar arguida pela defendente.

Conforme alhures relatado, o processo seletivo em apreço foi destinado à contratação de profissionais vinculados à Secretaria Municipal de Saúde. Nesse contexto, impende registrar que no art. 23, VII, da Lei Complementar Municipal n. 227/2019, disponível no endereço eletrônico: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/l/lagoa-dourada/lei-complementar/2019/23/227/lei-complementar-n-227-2019-municipio-de-lagoa-dourada-poder-executivo-estrutura-administrativa-organizacao-reestruturacao?q=lei%20complementar%20227>, prevê-se que a referida secretaria é o órgão competente para promover concursos dessa ordem, fato intrinsecamente vinculado às irregularidades apontadas nos presentes autos.

Não bastasse, conforme bem pontuado pela unidade técnica, o fato de a defendente ter sido exonerada alguns dias antes da homologação do certame não afasta sua responsabilidade em relação às irregularidades porventura identificadas no edital do Processo Seletivo n. 03/2021/SMS, visto que elaborado e publicado enquanto ainda atuava como responsável pela Secretaria de Saúde do município.

Assim, afasto a preliminar arguida pela Sra. Sandra Dutra dos Santos.

2. Mérito

2.1 Inexistência de justificativas plausíveis para as contratações temporárias e opção pelo cadastro de reserva para a maioria das funções

De acordo com o denunciante, não haveria vagas disponíveis aptas a serem supridas por contratações decorrentes do Processo Seletivo n. 03/2021/SMS.

A unidade técnica, no exame inicial, apurou que estavam previstas 7 vagas para o cargo de Agente Comunitário de Saúde. Contudo, registrou que, em pesquisa ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, fora constatada a existência de 28 vagas ocupadas (21 temporários e 7 efetivos), o que, de fato, tornaria inócuo o processo de seleção, à medida que as vagas já estariam preenchidas para esse cargo.

Apontou, ainda, que raciocínio semelhante poderia ser aplicado aos demais cargos insertos no Processo Seletivo n. 03/2021/SMS, haja vista não ter sido verificado, no edital, “qualquer justificativa para o afastamento da regra constitucional do concurso público e a adoção de modalidade excepcional e precária de admissão de pessoal pela administração pública, tampouco a mínima demonstração das necessidades temporárias e do excepcional interesse público a serem supostamente atendidos por meio das contratações por prazo determinado”.

Nesse diapasão, o órgão técnico sublinhou que:

“[...] a adoção exclusiva do cadastro de reserva, sem a oferta de vagas, para a maior parte das funções contempladas pelo Edital n. 03/2021/SMS. A esse respeito, tem-se que a previsão exclusiva do cadastro de reserva para provimento de determinados cargos enfrenta resistência já no âmbito dos concursos públicos, sendo ainda mais questionável, no entender deste órgão técnico, sua adoção em meio a processos seletivos destinados à contratação de pessoal por prazo determinado”

O Sr. Ronald Pereira Dutra, em sede de defesa, justificou que a adoção do cadastro de reserva decorreu da iminente substituição ou exoneração de servidores em exercício, bem como da alta rotatividade de funcionários na época da realização do processo seletivo.

Já a defendente Sandra Dutra dos Santos afirmou que a [Lei Municipal n. 2.181/2022](#) autoriza o município a realizar contratações temporárias, relatando que, em função da pandemia da Covid-19, fez-se necessária a deflagração do processo seletivo, a fim de priorizar o atendimento à saúde dos munícipes.

Alegou, ademais, que a contratação temporária era uma praxe nas gestões anteriores e que, dado o alto número de exonerações, impôs-se a realização de processo seletivo simplificado. Sustentou, ao final, a necessidade de preenchimento das vagas de agente comunitário de saúde e de vigilância epidemiológica, em decorrência dos servidores afastados temporariamente.

Extraí-se das razões apresentadas pelo Sr. Leís Carlos Resende Souza, que duas servidoras ocupantes do cargo de Agente Comunitário de Saúde (ESF Integração – Bom Jesus) estariam em licença-maternidade, enquanto um servidor ocupante do cargo de Agente de Vigilância Epidemiológica estaria de licença perante o INSS, o que justificaria a oferta de vagas para citados cargos.

O órgão técnico, após analisar as defesas, manteve o apontamento, sob os seguintes argumentos:

“Inicialmente, verifica-se que alegações genéricas sobre os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 e sobre a alta rotatividade e demanda do setor de saúde, sem qualquer tipo de demonstração a respeito da situação concreta, não são suficientes para o preenchimento dos requisitos constantes na Lei Municipal n. 2.181 de 2022, tampouco no

art. 37, IX, da CF/88.

[...]

Não obstante, para além da autorização legal, dotada de carácter genérico e abstrato, é fundamental a demonstração concreta e individualizada das situações fáticas de natureza temporária e excepcional que fundamentem o alijamento da regra constitucional do concurso público e a adoção de modalidade excepcional de admissão de pessoal, nos termos da citada legislação. Tal demonstração, contudo, não foi realizada por qualquer dos defendentes, que se quedaram silentes quanto às supostas razões que teriam justificado a abertura e a realização de processo seletivo simplificado, em detrimento da realização de concurso público para o provimento dos cargos em questão”.

Pois bem. As contratações temporárias encontram amparo no art. 37, IX, da Constituição da República, segundo o qual “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

É cediço que essa modalidade de contratação visa assegurar a prestação de serviços emergenciais e excepcionais por parte da Administração, no momento em que a excepcionalidade da situação se apresenta, dispensando-se, pois, a realização de concurso público.

Assim, a contratação temporária, nesses moldes, tem por objetivo contemplar situações transitórias nas quais a própria atividade a ser desempenhada é temporária, eventual ou o excepcional interesse público demandar urgência na realização ou manutenção de serviço público essencial, por meio de imediato suprimento temporário de uma necessidade, por não haver tempo hábil para consecução de concurso.

Colaciono, por oportuno, excerto de decisão desta Corte de Contas, ao apreciar situação análoga, no julgamento da Denúncia n. [932.865](#), de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, *verbis*:

“*In casu*, verifico que não houve justificativa ou motivação para a celebração dos contratos, não ficando comprovada a ocorrência de necessidade temporária de excepcional interesse público e de situações fáticas ou de urgência que as teriam ensejado, não se enquadrando, portanto, na hipótese do inciso IX do art. 37 da Constituição da República.

[...]

É que, como fartamente demonstrado linhas atrás, a Administração não se desincumbiu de comprovar a existência do excepcional interesse público, condição *sine qua non* para a celebração de contratação dessa natureza, consoante prescreve o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, bem como de afastar a inobservância do inciso II desse mesmo dispositivo constitucional, o qual elegeu o concurso público, em regra, como instituto hábil para selecionar candidatos a serem investidos em cargos ou empregos públicos, considerando que, *in casu*, já existiam candidatos aprovados [...].”

Denota-se que, justamente por configurarem situação de excepcionalidade, o contexto fático que ensejou a contratação temporária deve estar circunstanciadamente motivado pela Administração, o que não ocorreu no caso concreto *sub examine*.

No que concerne à formação exclusiva de cadastro de reserva para a maioria dos cargos oferecidos no processo seletivo, sobrelevo que tal ato vulnera o direito subjetivo dos candidatos aprovados, sendo permitida, excepcionalmente, em hipóteses de urgência e de iminente e provável surgimento de vaga.

Acerca do direito subjetivo à nomeação, urge destacar decisão do Supremo Tribunal Federal – STF:

“Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no

qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um dever de nomeação para a própria Administração e, portanto, um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas.” (RE 598099, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 10.8.2011, *DJe* de 3.10.2011, com repercussão geral – tema 161)

Trago a lume, ainda, escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

“A Administração Pública, nos últimos tempos, tem-se valido do concurso para cadastro de reserva, modalidade na qual, como regra, não se especifica o número de cargos ou empregos a serem preenchidos. Pode ocorrer em situações transitórias, como aquela em que o órgão aguarda a liberação de verbas para remunerar os futuros servidores. A despeito de considerado legítimo, os candidatos ficam em situação de expectativa e instabilidade por desconhecerem quando haverá (ou mesmo se haverá) a convocação. Além disso, torna-se mais complexo o controle de legalidade da Administração em virtude da ampla liberdade que se lhe concede nesses casos, sendo difícil, inclusive, comprovar eventual arbitrariedade. Pode ser cômodo para a Administração, mas não nos parece seja ele o melhor método para garantir os direitos dos candidatos; o melhor é aquele em que o edital já define previamente o número de vagas e o prazo de duração do certame, permitindo que todos possam aferir o comportamento da Administração na integralidade do processo competitivo. Aliás, como já consignou reconhecida doutrina, se não há vagas ainda, o concurso é, no mínimo, desnecessário e constitui desvio de finalidade.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2017. p. 740).

Nessa senda intelectual, o Ministro Teori Zavascki, em sede de voto-vista proferido no julgamento do AgRg no RMS n. 33.426-RS, manifestou-se no sentido de que “ainda que se considere que o edital não fixou o número de vagas a serem preenchidas com a realização do concurso, é de se presumir que, não tendo dito o contrário, pelo menos uma vaga estaria disponível. Sendo assim, é certo que essa vaga só poderia ser destinada à aqui demandante, que foi a primeira colocada na ordem de classificação.” (STJ – AgRg no RMS n. 33.426-RS. Voto-Vista. Min. Teori Albino Zavascki)

Observa-se, pois, que a previsão exclusiva de cadastro de reserva para provimento de determinados cargos no edital de concurso gera insegurança aos candidatos e ofende o princípio da moralidade, na medida em que, por vias transversas, desvincula a Administração de proceder à nomeação dos aprovados dentro do número de vagas.

Ademais, cabe à Administração promover o escorreito controle da vacância e criação de cargos, bem como realizar o efetivo planejamento orçamentário, com observância dos limites de despesa com pessoal, não podendo o cadastro de reserva ser utilizado como meio de evitar o cumprimento das normas de responsabilidade fiscal.

Dessarte, **julgo procedente** o apontamento em tela e, por conseguinte, aplico **multas individuais de R\$500,00 (quinhentos reais)** ao Prefeito Ronald Pereira Dutra e à então Secretária Municipal de Saúde Sandra Dutra dos Santos.

Além disso, **recomendo** aos atuais gestores que: **a)** em futuros processos seletivos para contratações temporárias seja devidamente circunstanciada, no edital, a situação de excepcionalidade apta a amparar a adoção dessa forma de contratação; e **b)** promova o levantamento dos cargos cuja vacância possa ocorrer durante o prazo de validade do concurso,

evitando-se a realização de certames com previsão exclusiva de formação de cadastro de reserva.

2.2. Ausência de criação legal dos cargos de Gerente de Atenção Básica e de Enfermeiro Plantonista

O denunciante aduziu, na exordial, a ausência de previsão legal para os cargos de Gerente de Atenção Básica e de Enfermeiro Plantonista.

No relatório inicial, a unidade técnica, após perscrutar o plano de cargos da Prefeitura Municipal de Lagoa Formosa, consignado na Lei Complementar n. 200/2017 (<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-cargos-e-carreiras-lagoa-dourada-mg>), bem como as Leis Complementares Municipais n. 219/2019 e 201/2017, contidas, respectivamente, à peça n. 1, p. 47-54 e 55-61, apontou a inexistência de previsão legal para tais cargos.

O defendente Johnny Santos Villar, à peça n. 30, consignou que o cargo de Gerente de Atenção Básica estaria previsto no Anexo I da Lei Complementar Municipal n. 230/2020. Aduziu, ainda, que, na Lei Complementar Municipal n. 200/2017, consta regulamentação para o cargo de Enfermeiro Plantonista, correspondente ao cargo de Enfermeiro, alegando que o termo “Plantonista” seria apenas uma referência aos plantões que os enfermeiros fazem durante o desempenho de suas atribuições.

Em sede de reexame, o órgão técnico considerou a argumentação apresentada pelo defendente pertinente e suficiente, manifestando-se pelo afastamento da irregularidade ora analisada.

Com efeito, a partir da leitura dos normativos evocados pelo defendente, averigui que, de fato, há previsão legal para referidos cargos. Assim, considero elidida a falha descrita neste item.

2.3. Inexistência de previsão legal para as exigências contidas no item 1.4, alíneas “f”, “g” e “h” do edital

O denunciante asseverou que as exigências previstas nas alíneas “f”, “g” e “h” do item 1.4 do edital careceriam de previsão legal.

A unidade técnica, no exame inicial, apontou que a exigência descrita na alínea *f* possui previsão na [Lei Complementar Municipal n. 101/2005](#). Apurou, ademais, que a exigência contida na alínea *g* tem por finalidade efetivar o disposto na alínea anterior, não carecendo, portanto, de previsão legal, considerando improcedentes as argumentações do denunciante quanto a tais itens.

Lado outro, o órgão instrutório registrou não ter encontrado fundamento legal para se condicionar a posse dos candidatos aprovados à apresentação de Certidão de Antecedentes Criminais, prevista na alínea *h* do susodito item 1.4.

Em sua defesa, o Sr. Johnny Santos Villar afirmou que, ao se cotejar o disposto no art. 5º, II e III, do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Lagoa Dourada com o preceituado no art. 15, III, da Constituição da República, haveria, sim, respaldo legal para se exigir dos candidatos a certidão de antecedentes criminais, com sentença penal condenatória transitada em julgado.

Dispõe-se, nas cláusulas editalícias vergastadas, que:

“1.4. O candidato deverá atender às seguintes exigências:

[...]

f) ter aptidão física e mental e não apresentar deficiência que o incapacite para o exercício

da função.

g) os exames e laudos psicológicos serão de responsabilidade do candidato e deverão ser entregues juntos com a documentação.

h) não possuir antecedentes criminais, com sentença penal condenatória transitada em julgado.”

Já no art. 5º, II e III, do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Lagoa Dourada, disponível em: http://www.lagoadourada.mg.gov.br/Salvar_arquivo_Leis.php?INT_ARQ=14723, preceitua-se que:

“Art. 5º. São requisitos básicos para investidura em cargo público:

[...]

II. O gozo dos direitos políticos;

III. A quitação com as obrigações militares e eleitorais.”

Por sua vez, no art. 15, III, da Carta Maior da República, também evocado pelo defendente, preconiza-se ser vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de, entre outras hipóteses, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

O órgão técnico, em sede de reexame, ponderou que “o raciocínio jurídico construído pelo defendente é pertinente e válido, de modo que suas razões de defesa merecem acolhimento”, ressaltando que, “embora fosse desejável que o amparo legal em questão estivesse estatuído de forma mais clara e direta, restou evidenciado que a exigência contida na alínea h do item 1.4 do Edital n. 03/2021/SMS está, sim, em consonância com o ordenamento jurídico”.

Acolho a manifestação técnica e, por consectário, afastos as irregularidades apontadas no presente tópico.

2.4 Prazo exíguo para interposição de recursos e impossibilidade de apresentação por meio eletrônico

O denunciante questionou as exigências previstas no item 4 do instrumento convocatório, por representarem restrições indevidas aos meios de interposição de recurso, na medida em que se exigiu protocolo pessoal e presencial, cerceando, assim, o direito de recorrer dos candidatos que não pudessem comparecer ao local designado, situação agravada pelo contexto de pandemia da Covid-19.

A unidade técnica, em exame inicial, entendeu que o prazo para interposição de recursos encontra-se no âmbito da discricionariedade do gestor, manifestando-se pela regularidade da respectiva cláusula editalícia. Em contrapartida, reputou irregular a exigência de protocolo presencial de recurso.

O defendente Johnny Santos Villar sustentou que não teria havido, no edital, vedação à interposição de recursos por intermédio de procurador, ou via Correios ou *e-mail*.

O órgão técnico, ao reexaminar o tema, manteve o apontamento, por entender que as regras acerca do local de interposição dos recursos deveriam estar dispostas de forma clara e transparente no edital.

Cumprido destacar que a jurisprudência predominante neste Tribunal de Contas consolidou-se no sentido de que o prazo de apenas 2 dias úteis para interposição de recurso, em face de decisões em concursos públicos é, de fato, insuficiente, sendo hábil a dificultar o exercício da ampla

defesa e do contraditório por parte do candidato, em ofensa, portanto, ao disposto no art. 5º, LV, da Constituição da República, em razão do que se considera adequada a fixação de prazo mínimo de 3 dias úteis (e.g. Processos n. [980.404](#), de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, [942.201](#), cujo relator foi o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, e [980.398](#), que teve como relator o Conselheiro Gilberto Diniz, entre outros).

Isso posto, **recomendo** ao atual Prefeito Municipal que, em futuros certames, seja estabelecido lapso temporal razoável para o exercício do direito de recurso, fixando prazo de, pelo menos, 3 (três) dias úteis, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa.

No que tange à exigência de que as impugnações e recursos interpostos fossem entregues na sede da prefeitura, a teor da cláusula 4, concluo que tal imposição tem o condão de dificultar, em tese, o exercício do direito de petição, notadamente por parte dos candidatos que não possuam sede no Município de Lagoa Dourada.

Nada obstante, considerando que eventual dificuldade em formalizar impugnação ou recurso não implica necessariamente sua inviabilidade, bem como que não foram comprovados prejuízos à Administração nem aos próprios candidatos, afasto o apontamento para fins de aplicação de sanção aos responsáveis.

À luz do princípio da ampla competitividade e da transparência, **recomendo** que, em certames vindouros, adote-se redação editalícia mais abrangente quanto ao direito recursal, admitindo-se, expressamente, formas de impugnação e interposição de recursos à distância.

2.5. Reserva de vagas para candidatos com deficiência e outros beneficiários

O denunciante apontou que a ausência de previsão no edital de vagas para pessoas com deficiência e de outros beneficiários legais da inclusão no serviço público porventura existentes contrariaria os ditames insertos no Decreto Federal n. 3.289/1999.

A unidade técnica, no relatório inicial, considerou irregular a falta de previsão para contratação de pessoas com deficiência. Com relação aos “outros beneficiários legais da inclusão no serviço público”, reputou que a denúncia é demasiadamente genérica nesse ponto, inviabilizando sua análise.

O Sr. Johnny Santos Villar, à peça n. 30, ressaltou que, no art. 49 da Lei Orgânica Municipal (<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-lagoa-dourada-mg>), há previsão de contratação de pessoas com deficiência, tendo justificado que o silêncio editalício deveu-se ao fato de a maioria dos cargos ofertados no processo seletivo serem destinados à formação de cadastro de reserva, afirmando que a convocação de candidatos com deficiência ocorreria à medida que as vagas fossem surgindo.

No reexame, a unidade técnica, de forma acertada, refutou os argumentos do defendente, nos seguintes termos:

“[...] o processo seletivo em questão não contemplou a sistemática mencionada pelo defendente. Ao contrário, o Edital n. 03/2021/SMS foi silente, ao longo de todas as suas cláusulas, não apenas quanto à reserva de vagas para pessoas com deficiência, mas quanto a qualquer ação afirmativa destinada a tais pessoas. **Veja-se, por exemplo, que, na seção destinada à inscrição no referido processo seletivo (cláusulas 2.1 a 2.5), não há qualquer menção à eventual possibilidade de inscrição como pessoa com deficiência. Ora, sem tal possibilidade, como, então, as nomeações poderiam ser realizadas da forma como indicada pelo defendente? Tal linha de raciocínio é reforçada, ainda, pela consulta ao resultado final do processo seletivo, em que tampouco há qualquer referência a candidatos inscritos ou aprovados como pessoa com deficiência.**” (destaquei)

Não se pode olvidar que às pessoas com deficiência devem ser disponibilizadas vagas, com o fito de se conferir plena efetividade ao disposto no art. 37, VIII, da Constituição da República, sempre que, no quantitativo global de postos existentes para o cargo, não for observada a ocupação, mediante reserva de vagas, do percentual mínimo de 5%, conforme previsto no § 1º do art. 1º do Decreto n. 9.508/2018, por pessoas com deficiência, independentemente do número de vagas ofertadas por ocasião de cada certame, consoante hermenêutica exemplificada no voto prolatado pelo então Conselheiro em exercício Gilberto Diniz, ao relatar o Edital de Concurso Público n. 837.710, versando sobre caso análogo ao apreciado nos presentes autos, *ad litteram*:

“A porcentagem a ser reservada somente pode ser **apurada em face do total dos cargos** ou dos empregos públicos **existentes em cada quadro funcional** da Administração Pública, e não levando em consideração apenas as vagas ofertadas no certame, sob pena de o percentual fixado no ato convocatório ultrapassar o designado na legislação de regência e frustrar o ideal constitucional que, a despeito de imprimir política de discriminação positiva, corrigindo uma situação de desigualdade que os deficientes sofreram ao longo do tempo, e ainda sofrem, em vários segmentos da sociedade, não objetiva onerar ou mesmo castigar a clientela comum.” [grifo nosso].

Essa interpretação se coaduna com o objetivo da norma constitucional de garantir o acesso das pessoas com deficiência ao serviço público, sem ensejar discriminação às avessas, ou seja, privilegiar essa categoria em detrimento dos demais cidadãos.

Em idêntico sentido, colaciono excerto de decisão monocrática proferida pelo Ministro Cezar Peluso, mediante a qual foi indeferida medida cautelar requerida no bojo do Mandado de Segurança n. 25.074, publicado no Diário Oficial da União – DOU de 22/10/2004, com remissão ao *decisum* proferido nos autos do RE n. 227.299:

“[...] **a desconsiderar o número dos cargos e empregos para efeito de reserva**, a pessoas portadoras de deficiência, de vagas em cargos e empregos públicos, **teríamos algumas consequências práticas absurdas**, das quais a mais visível seria a de, **ao final de vários concursos, com uma ou duas vagas em cada um, acabarem sendo todas, ou quase todas, do quadro funcional, preenchidas por aqueles aos quais a Constituição pretendeu apenas garantir ocupem parte (percentual) do número dos cargos ou empregos de cada órgão**, por conta e em rol da condição pessoal de portadores de deficiência.” [grifo nosso].

A propósito, o referido ministro, ao relatar o Recurso Extraordinário n. 408.727/SE, reiterou tal exegese, ressaltando que, por consectário lógico do senso comum, ela é a única diretriz a harmonizar-se com a *ratio legis* que motiva a obrigatoriedade da reserva de vagas para pessoas com deficiência:

“A limitação do número de vagas em relação ao número dos cargos ou dos empregos públicos, em cada unidade administrativa, é o único critério que, sem prejudicar o acesso dos demais cidadãos com base nos requisitos ordinários, concretiza a reserva de percentual para uma especial categoria de pessoas. Em palavras menos congestionadas, o que assegura a Constituição é que **os portadores de deficiência têm direito de ocupar determinado número de cargos e de empregos públicos, considerados em cada quadro funcional, segundo a porcentagem que lhes reserve a lei, o que só pode apurar-se no confronto do total dos cargos e dos empregos, e não, é óbvio, perante o número aleatório das vagas que se ponham em cada concurso.**” [grifo nosso] (RE n. 408.727/SE, Rel. Min. Cezar Peluso, julg. em 30/7/09, DJ-e de 13/8/09).

O que se busca com essa interpretação, além de, por um lado, atalhar a exagerada discriminação positiva, é também, por outro ângulo, não esvaziar a norma constitucional de regência, ressaltando-se que, acaso não observada tal linha de inteligência, patente seria o esvaziamento do princípio constitucional de inclusão das pessoas com deficiência, em odiosa vedação de acesso aos desiguais.

Tecidas tais assertivas, **julgo procedente** o presente apontamento, dada a comprovada ausência de previsão editalícia atinente à reserva de vagas para pessoas com deficiência, aplicando **multas individuais de R\$500,00** (quinhentos reais) ao Prefeito Ronald Pereira Dutra e à então Secretária Municipal de Saúde Sandra Dutra dos Santos.

Recomendo, ademais, que os atuais gestores, em futuros certames, diligenciem para que seja conferida plena eficácia ao preceituado no inciso VIII do art. 37 da Constituição da República, assegurando a reserva do percentual previsto para pessoas com deficiência em face do total dos cargos ou empregos públicos existentes no quadro funcional, devendo ser informado ainda, para fins de controle, o número de servidores com deficiência lotados, para cada cargo, por ocasião da abertura de concurso público.

2.6. Vedação ao fornecimento de atestados, certificados ou certidões

A denunciante suscitou irregularidade na previsão contida no item 6.3 do edital, que veda o fornecimento de atestados, certificados ou certidões, por vislumbrar ameaça à garantia constitucional preconizada no inciso XXXIV do art. 5º da Constituição da República.

Lado outro, o órgão técnico salientou que a disposição editalícia questionada, ao contrário do que sustenta o denunciante, não ofende os ditames insertos no art. 5º, XXXIV, do texto constitucional, manifestando-se pela improcedência do apontamento.

No vergastado item 6.3 do Edital n. 03/2021/SMS, preceitua-se que: “Não serão fornecidos atestados, certificados ou certidões relativas à classificação ou notas de candidatos, valendo, para tal fim, os resultados publicados no mural da sede da Prefeitura e no seguinte endereço eletrônico: <http://www.lagoadourada.mg.gov.br>”.

Pois bem. Acorde com o posicionamento esposado pela unidade técnica, reputo inexistir afronta ao disposto no inciso XXXIV do art. 5º da Constituição da República, que assim dispõe:

“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.”

Com efeito, considerando que a classificação e as notas dos candidatos já são objeto de ampla publicidade, mediante divulgação dessas informações, com caráter oficial, no quadro de avisos e no endereço eletrônico da prefeitura, entendo que a aludida previsão editalícia mostra-se razoável e adequada.

Desse modo, julgo improcedente o apontamento em tela.

2.7. Preenchimento temporário dos cargos alusivos ao Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), à Estratégia Saúde da Família (ESF) e à Equipe de Saúde Bucal (ESB)

O denunciante aduziu que os cargos atinentes ao NASF, à ESF e à ESB, oferecidos no Processo Seletivo Simplificado n. 03/2021/SMS, são irregulares, posto que devem ser preenchidos por meio de concurso público, dado seu caráter permanente.

A unidade técnica, no exame inicial, destacou que, em resposta à Consulta n. [838.498](#), esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que:

“Os Municípios que mantiverem a Estratégia de Saúde da Família, mesmo após eventual descontinuidade dos repasses financeiros intergovernamentais da União, devem realizar a contratação dos profissionais de saúde para integrar as equipes de Saúde da Família por meio de concurso público. 2. Excepcionalmente, podem os municípios contratar profissionais de saúde para atuar no PSF por meio de contratação temporária, desde que: (I) a referida modalidade admissional seja prevista na legislação local; (II) a contratação seja precedida de processo seletivo simplificado e (III) não haja prejuízo ao atendimento da população local. [...]. (TCEMG. Consulta n. 838.498. Rel. Cons. Mauri Torres. Pleno. Deliberada em 12/6/2019. Parecer disponibilizado no DOC do dia 17/7/2019).

Ponderou, contudo, existir posicionamento contrário, informando, nesse viés, o parecer ministerial exarado nos autos do Edital de Concurso Público n. 1.084.353, no sentido de que “a ESF representa política pública absolutamente consolidada no tempo, sem qualquer traço de precariedade ou provisoriedade, de modo que suas equipes devem ser formadas por servidores efetivos, e não por agentes públicos contratados de forma precária”.

Colacionou, ainda, a emenda do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0460077-14.2016.8.13.0000, *in litteris*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – CONTRATO TEMPORÁRIO – FUNÇÕES – EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO – AUSÊNCIA – CARÁTER ESSENCIAL E PERMANENTE – PROGRAMAS DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – NÃO CABIMENTO – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR PRAZO INDETERMINADO – IMPOSSIBILIDADE – PREVISÃO ABRANGENTE E GENÉRICA – IMPOSSIBILIDADE – MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO – POSSIBILIDADE – EFEITO REPRISTINATÓRIO – AUSÊNCIA. É inconstitucional dispositivo legal que prevê a contratação temporária para exercício de função de cargos relativos a serviços ordinários permanentes da Administração. É inconstitucional dispositivo legal que prevê a hipótese de contratação temporária de forma extremamente abrangente e genérica. **Os programas de atendimento à população na área de saúde e educação, a exemplo do PSF, NASF e outros, não possuem caráter temporário nem excepcional, uma vez que, além de serem sempre necessários, vêm sendo implementados por convênios entre entes federados, com prazos indeterminados, motivo por que têm caráter permanente. Não se pode compreender que uma contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público possa se dar por prazo indeterminado.**” (TJMG. Órgão Especial. ADI n. 0460077-14.2016.8.13.0000. Relator: Desembargador Evandro Lopes da Costa Teixeira. Data do julgamento: 19/12/2016. Data da publicação: 17/3/2017. Grifou-se).

Diante desse cenário jurisprudencial, o órgão técnico se manifestou pela procedência do apontamento.

O defendente Ronald Pereira Dutra justificou que tais cargos ocorreram mediante contratação temporária dada a necessidade imediata desses profissionais atuarem no município, e que a realização de um concurso público seria “procedimento moroso”. Afirmou, todavia, que a Administração estaria planejando a realização de certame para prover, de maneira efetiva, os cargos em questão.

A defendente Sandra Dutra dos Santos, por sua vez, destacou que a contratação temporária era prática corriqueira, devido à alta rotatividade de funcionários.

Após analisar os argumentos da defesa, a unidade técnica ratificou a irregularidade arguida na exordial.

Ao perscrutar os autos, observei que, na peça n. 1, constam as Leis Complementares Municipais n. 201/2017 e 219/2019, que dispõem, em seus respectivos arts. 4º, acerca da autorização para contratação de profissionais para atendimento ao NASF, à ESF e à ESB, em caráter temporário.

Há que se reconhecer, portanto, que não caberia aos gestores, ao elaborarem o processo seletivo em apreço, realizarem controle de constitucionalidade em abstrato dos mencionados diplomas legais, mas sim velar por seu escoreito cumprimento, em respeito ao princípio da legalidade estrita.

Entretanto, conforme alhures delineado, na contratação temporária, por se tratar de hipótese de excepcionalidade, é imprescindível que as situações fáticas estejam circunstanciadas e devidamente motivadas pela Administração, o que não ocorreu no vertente caso concreto. Dessa forma, reitero a expedição de **recomendação** aos gestores, nos exatos termos constantes na análise efetuada em relação ao [item 2.1](#).

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acolho a preliminar arguida pelos Srs. Leís Carlos Resende Souza, Johnny Santos Villar, Ronaldo Manoel das Mercês, Camila Angélica de Melo e Saionara Aparecida Franco Jaques, excluindo-os, por conseguinte, da presente relação processual.

Ainda em sede de preliminar, desacolho a arguição de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Sandra Dutra dos Santos.

No mérito, manifesto-me pela procedência parcial dos apontamentos examinados nestes autos, com a consequente aplicação de multas individuais, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Prefeito Ronald Pereira Dutra e à então Secretária Municipal de Saúde Sandra Dutra dos Santos, no montante de R\$1.000,00 (mil reais), sendo: **a)** R\$500,00 (quinhentos reais) pela inexistência de justificativas plausíveis para as contratações temporárias e a opção pela formação de cadastro de reserva para a maioria das funções (item 2.1); e **b)** R\$500,00 (quinhentos reais), em face da ausência de reserva de vagas para candidatos com deficiência (item 2.5), sem prejuízo das recomendações constantes da fundamentação.

Intimem-se as partes acerca do inteiro teor desta decisão.

Transitado em julgado o *decisum* e cumpridas as providências cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos moldes do inciso I do art. 258 do novel Regimento Interno (Resolução TC n. 24/2023).

* * * * *