

Processo: 1082584
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representantes: Tiago Henrique Queiroz de Souza e Aloysio Barbosa Borges
Representada: Prefeitura Municipal de Bicas
Responsável: Honório de Oliveira
Interessado: Helber Marques Corrêa
Procuradores: Rodrigo Esteves Santos Pires, OAB/MG 76.575; Ana Elisa Fernandes Oliveira, OAB/MG 113.104; Grazielle Adversi de Souza Custódio, OAB/MG 130.720; Pedro Henrique do Vale Cremonezi, OAB/MG 148.697; Sávio Coelho Marocco, OAB/MG 112.275
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 5/11/2024

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE ÀS ENDEMIAS FORA DA HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 16 DA LEI N. 11.350/2006. IRREGULARIDADE. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. NÃO CONFIGURAÇÃO DA NECESSIDADE DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO PREVISTA EM LEI. VIOLAÇÃO AOS INCISOS II E IX DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IRREGULARIDADE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS. MEDIDA EXCEPCIONAL. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL. CONSULTA N. 838498 DO TCEMG. REGULARIDADE. SERVIDOR TEMPORÁRIO. REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO. SEGURADO OBRIGATÓRIO, COMO EMPREGADO, DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1. Em respeito ao disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República de 1988 e no art. 9º da Lei Federal n. 11.350/2006, a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, deve ser realizada por meio de processo seletivo público ou concurso público, na forma da lei.
2. A contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, por meio de processo seletivo simplificado, somente é admitida na hipótese de surtos epidêmicos, nos termos do art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006.
3. As contratações temporárias por excepcional interesse público devem ser celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, somente mediante demonstração da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei.
4. Considerando o caráter transitório dos programas governamentais e nos termos da Consulta TCEMG n. 838498, podem os municípios, excepcionalmente, 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.
5. A contratação de servidores públicos por tempo determinado, para atender necessidade

temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República de 1988, submete-se ao regime jurídico-administrativo, nos termos assentados pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.066.677 - MG.

6. Conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema n. 551, o direito a décimo terceiro salário e a férias remuneradas, acrescidas do terço constitucional, não decorre automaticamente da contratação temporária, demandando previsão legal ou contratual expressa ou comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.
7. Ainda que precária a natureza do vínculo, o servidor contratado por prazo determinado pela Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República de 1988, é segurado obrigatório, como empregado, do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea I, do Decreto n. 3.048/1999.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente os seguintes apontamentos de irregularidade da representação:
 - a) contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes Epidemiológicos mediante o Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017, em desacordo com os arts. 9º e 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, bem como o § 4º do art. 198 da Constituição da República;
 - b) ausência de comprovada motivação fática para contratação temporária, fundamentada no art. 2º, incisos VI e VII, da Lei n. 1.316/2006, dos demais profissionais selecionados mediante os processos seletivos simplificados 5/2017 e 8/2017, com fulcro no art. 37, II e IX, da Constituição da República e, por fim;
 - c) celebração irregular de “contratos de prestação de serviços”, destituídos de natureza de contrato administrativo, com submissão dos servidores, que se submeteram a processo seletivo simplificado, nos termos do art. 37, inciso IX, da CR/88, a regime *sui generis* de contratação e sem inclusão na folha de pagamento do município;
- II) julgar improcedente o apontamento pertinente à irregularidade dos contratos temporários realizados para o exercício de funções inerentes à Estratégia de Saúde da Família – PSF, nos termos da fundamentação e com esteio na jurisprudência desta Corte de Contas;
- III) aplicar multa ao Sr. Honório de Oliveira, Prefeito do Município de Bicas à época, no valor total de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), em face das irregularidades identificadas e com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, conforme discriminado a seguir:
 - a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela contratação temporária de pessoal para o exercício das funções de Agente de Combate às Endemias e Agente Comunitário de Saúde mediante o Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017 em afronta ao disposto no art. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006;
 - b) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela contratação temporária, fundamentada no art. 2º, incisos VI e VII, da Lei n. 1.316/2006, dos demais profissionais selecionados mediante os Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e 8/2018, em

contrariedade ao art. 37, II e IX, da Constituição da República, sem comprovada motivação fática;

- c) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela celebração irregular de “contratos de prestação de serviços”, destituídos de natureza de contrato administrativo, com submissão dos servidores contratados temporariamente a regime *sui generis* de contratação e sem integração na folha de pagamento do município;

IV) determinar ao atual gestor que:

- a) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) até o limite do art. 85, III, da LOTCEMG, promova as adequações das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combates às Endemias às determinações do § 4º do art. 198 da Constituição da República e da Lei n. 11.350/2006, mediante a proposição de lei, após o que as admissões desses profissionais deverão se efetivar por meio de processo seletivo público ou, se assim entender a municipalidade, por concurso público, salvo a hipótese prevista no art. 16 da Lei n. 11.350/2006;
- b) promovidas as adequações necessárias citadas no item anterior, rescinda os contratos temporários celebrados para o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias, executados fora da hipótese autorizada no art. 16 da Lei n. 11.350/2006, comunicando ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, contados do final do prazo anterior, as medidas adotadas;

V) recomendar ao atual gestor municipal, Helber Marques Correa:

- a) adote medidas para que, tanto no CAPMG, quanto no Portal de Transparência do Município, o tipo de vínculo dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias esteja de acordo com a modalidade de admissão do servidor;
- b) que se abstenha de efetuar contratações temporárias fora das hipóteses constitucionais e legais permitidas e promova o preenchimento dos cargos existentes em seu quadro pessoal, mediante a realização de concurso público, nos termos previstos no art. 37, II e IX, da Constituição da República de 1988, com a rescisão das contratações temporárias consideradas irregulares, que ainda, por ventura, existirem, regularizando a situação de seu quadro de pessoal;
- c) promova a elaboração de planejamento visando melhor estruturar os quadros de “servidores” que atuam no ESF, CRAS e CREAS, avaliando, ainda, a possibilidade/viabilidade de criação de cargos públicos efetivos, a serem providos mediante aprovação em concurso público, diante da continuidade temporal desses programas e da natureza permanente do serviço público executado por esses profissionais, contudo, destaque, em cotejo com a capacidade orçamentária municipal;
- d) adote providências para que eventuais contratos vigentes e porventura celebrados pelo município a título de “prestação de serviços”, cujos servidores tenham se submetido a processo seletivo simplificado para fins de contratação temporária, sejam devidamente ajustados para a natureza de contrato administrativo, ressaltando que as contratações temporárias, por excepcional interesse público, só podem ser celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, mediante demonstração cabal da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei;

- VI) determinar a intimação dos representantes, bem como do responsável e do atual gestor municipal pelo Diário Oficial de Contas e por via postal, bem como do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;
- VII) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, IV, da Resolução n. 24/2023, novo Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de novembro de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

AGOSTINHO PATRUS
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PRIMEIRA CÂMARA – 5/11/2024

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pelo Sr. Aloysio Barbosa Borges, Vereador de Bicas, encaminhada a esta Casa pelo então Presidente da Câmara Municipal, Sr. Thiago Henrique Queiroz de Souza, em face de supostas irregularidades decorrentes das contratações temporárias realizadas por meio dos Editais de Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e 8/2017, deflagrados pela Prefeitura (peça n. 6, págs. 1/6 do processo digitalizado).

O Sr. Aloysio Barbosa Borges sustentou, em síntese, que dentre os trabalhadores selecionados nos certames mencionados, os contratados para desempenhar as funções de Agentes de Controle de Endemias, Atendentes Sociais, equipes de profissionais do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) não obtiveram os mesmos direitos que foram garantidos aos demais contratados para o exercício de outras funções na Prefeitura.

Informou, também, que os editais mencionados não fizeram alusão acerca da forma de contratação, entretanto, no momento da formalização dos contratos, tais servidores foram admitidos por meio de “*contrato de prestação de serviço*” (peça n. 7), sem inclusão na folha de pagamento do município. Assim, segundo relatado pelo representante, tais servidores não tiveram direito ao vale-alimentação, terço de férias e 13º salário e, quanto à questão previdenciária, o município não recolheu ao INSS os 8% dos servidores mais os 22% da parte patronal, recolhendo somente 11% pelos serviços prestados.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão - CFAA solicitou ao Presidente deste Tribunal, à época, Conselheiro Mauri Torres, a intimação do Prefeito de Bicas para encaminhamento de documentação complementar (peça n. 6, págs. 38/40).

Intimado, o gestor apresentou os documentos acostados à peça n. 6, págs. 48/104.

Em seguida, após o exame da documentação, a Unidade Técnica apontou as seguintes irregularidades: (i) ausência de processo seletivo de provas ou provas e títulos para a contratação de Agentes de Combate às Endemias - ACE e de Agentes Comunitários de Saúde - ACS, nos moldes do art. 9º da Lei Federal n. 11.350/2006; (ii) contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias mediante processo seletivo simplificado, sem respaldo na hipótese prevista na Lei Federal n. 11.350/2006, que autoriza essa hipótese de contratação somente em caso de surtos epidêmicos; (iii) ausência de fundamentação legal e motivação fática para contratação temporária dos demais profissionais selecionados mediante os Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e n. 8/2017, conforme determina o inc. IX do art. 37 da CR/88 (peça n. 6, pág. 106/112).

A representação foi recebida pela Presidência em 3/12/2019 e, ato contínuo, distribuída à relatoria do então Conselheiro Sebastião Helvecio (peça n. 6, págs. 115 e 116).

Após reiteradas intimações, determinadas pelo relator à época, (peça n. 6, pág. 115, 121 e 126), o jurisdicionado manifestou-se às peças n. 7, 11 e 13.

Em análise inicial, peça n. 16, a Unidade Técnica sugeriu nova intimação do jurisdicionado para apresentação de documentação complementar, necessária à análise conclusiva do feito, bem como encaminhamento dos autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM), para análise no âmbito de sua competência.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 19, ao analisar o processo, ratificou o entendimento da Unidade Técnica.

Em sequência, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) concluiu, à peça n. 22, que *“não há por momento matéria a ser analisada por esta Diretoria, o que afasta a necessidade da solicitação de documentos para complementação da instrução probatória, por parte desta Coordenadoria”*.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator, à época, determinou, à peça n. 24, a intimação do jurisdicionado para apresentar os documentos solicitados à peça n. 16.

Em atendimento, o Sr. Helber Marques Corrêa apresentou esclarecimentos e documentos acostados à peça n. 33/37.

Em seguida, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, à peça n. 41, concluiu pela citação do Sr. Honório de Oliveira, Prefeito à época dos fatos, para se defender quanto às seguintes irregularidades:

- Contratação temporária na modalidade de prestação de serviço para suprir mão de obra sem amparo legal e constitucional, desrespeitando, ainda, os requisitos estabelecidos para contratação temporária por excepcional interesse público por esta Casa e as disposições proferidas no âmbito da Consulta n. 838498 (Item 2.2);
- Contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias mediante Processo Seletivo Simplificado, sem respaldo nas hipóteses previstas na Lei Federal n. 11.350/2006, que autoriza a contratação temporária desses agentes somente em casos de surtos epidêmicos (Item 2.3).

No estudo complementar realizado, a 1ª CFM entendeu que *“a irregularidade das contratações realizadas pela CFAD não tem como efeito o pagamento de diferença de contribuições previdenciárias”*, peça n. 43.

Em 15/2/2023, foram os autos redistribuídos à minha relatoria, peça n. 45.

O Ministério Público de Contas - MPC, em manifestação preliminar, apresentou aditamento por considerar irregular os *“contratos de prestação de serviços”* entre o município e os *“agentes de controle de endemias, atendentes sociais, equipes de profissionais do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)”*, diante da subtração de direitos trabalhistas e previdenciários devidos a esses servidores.

Por fim, requereu a citação do Sr. Honório de Oliveira, ex-Prefeito, para apresentar defesa sobre as seguintes irregularidades:

- contratação temporária de agentes comunitários e agentes de combate às endemias mediante processo seletivo simplificado, sem respaldo na hipótese prevista na Lei Federal n. 11.350/06, que autoriza a contratação temporária desses agentes somente em caso de surtos epidêmicos;
- ausência de fundamentação legal e motivação fática para contratação temporária dos demais profissionais selecionados mediante os processos seletivos simplificados n. 05/2017 e n. 08/2017, conforme preconiza o inc. IX do art. 37 da Carta Magna, e Consulta n. 838.498 TCE/MG;
- irregularidade dos *“contratos de prestação de serviços”* entre o município e agentes de controle de endemias, atendentes sociais, equipes de profissionais do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), por subtrair direitos trabalhistas e previdenciários devidos a esses servidores.

Na oportunidade, pugnou pela intimação do Sr. Helber Marques Corrêa, atual Prefeito de Bicas, para esclarecer a situação atual dos servidores contratados via “*contratos de prestação de serviços*”, peça n. 46.

Procedida à intimação e à citação, nos termos requeridos pelo MPC, o Sr. Helber Marques Corrêa manifestou-se às peças n. 53/55 e o Sr. Honório de Oliveira apresentou sua defesa às peças n. 56/58.

Em sede de reexame, peça n. 60, a Unidade Técnica concluiu pela procedência da representação, por considerar que a defesa apresentada pelo gestor responsável, não foi suficiente para desconstituir as irregularidades atinentes à: contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias sem respaldo na hipótese prevista na Lei n. 11.350/2006 e ausência de motivação fática para contratação temporária dos demais profissionais selecionados mediante os processos seletivos simplificados n. 5/2017 e n. 8/2017.

Ademais, sugeriu a expedição de recomendações ao atual gestor, para não reincidir nas irregularidades constatadas nos autos.

O MPC, à peça n. 61, manifestou-se pela procedência parcial da denúncia, por considerar irregulares as contratações temporárias oriundas dos processos seletivos simplificados (Edital n. 5/2017 e n. 8/2017), bem como dos “*contratos de prestação de serviços*” entre o município e agentes epidemiológicos, por subtrair direitos trabalhistas e previdenciários devidos a esses servidores, com a aplicação de multa ao Sr. Honório de Oliveira, ex-Prefeito e signatário dos editais n. 05/2017 e n. 08/2017 e expedição de recomendações ao atual gestor municipal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que as irregularidades apontadas nos autos, abaixo discriminadas, referem-se ao Edital do Processo Seletivo Simplificado n. 5/2017 e ao Edital do Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017.

O Edital do Processo Seletivo Simplificado n. 5/2017 objetivou a contratação temporária de profissionais para atuar no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), nos termos dispostos a seguir:

01 - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

- 1.1- O Processo Seletivo Simplificado será regido pelo presente Edital, coordenado pela Comissão do Processo Seletivo, designado pelo Prefeito Municipal;
- 1.2- Será considerado o somatório de pontos da análise curricular e experiência comprovada;
- 1.3- A seleção dos candidatos será publicada no mural de avisos da Prefeitura e na Secretaria Municipal da Assistência Social;
- 1.4- O processo destina-se à seleção de profissionais para atuarem nas funções:

1. Assistente Social do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS);
2. Assistente Social do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)
3. Psicóloga do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS);
4. Psicóloga do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS);
5. Advogado do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS);
6. Coordenador do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS);
7. Coordenador do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS);
8. Orientador Social do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
9. Facilitador do Projeto dos Idosos;
10. Facilitador do Projeto de Violão;
11. Facilitador do Projeto Capoeira;
12. Facilitador do Projeto de Dança;
13. Facilitador do Projeto Futsal;
14. Facilitador do Projeto dos Adolescentes;
15. Atendente Social;
16. Coordenador do Telecentro Comunitário;

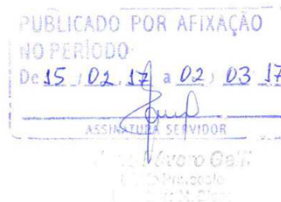


O Edital do Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017 teve por objeto as seguintes contratações:

01 - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

- 1.1- O Processo Seletivo Simplificado será regido pelo presente Edital, coordenado pela Comissão do Processo Seletivo, designado pelo Prefeito Municipal;
- 1.2- Será considerado o somatório de pontos da análise curricular e experiência comprovada;
- 1.3- A seleção dos candidatos será publicada no mural de avisos da Prefeitura e na Secretaria Municipal de Saúde.
- 1.4- O processo destina-se à seleção de **profissionais** para atuarem nas funções:

1. Agente Comunitário;
2. Enfermeiro para PSF;
3. Técnico em Enfermagem para PSF;
4. Médico para PSF;
5. Dentista para Policlínica;
6. Enfermeiro para Policlínica;
7. Técnico em Enfermagem para Policlínica;
8. Fonoaudiólogo;
9. Nutricionista;
10. Psicólogo;
11. Bioquímico;
12. Técnico em Laboratório
13. Coordenador dos Agentes Epidemiológicos;
14. Agentes Epidemiológicos



Isso posto, passo ao exame dos apontamentos de irregularidades:

II.1 Contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes Epidemiológicos mediante o Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017, em desacordo com o art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006

A Unidade Técnica, à peça n. 41, após o exame da documentação apresentada pelo gestor municipal, verificou que as contratações dos Agentes de Combate às Endemias e Epidemiológicos, decorrentes do processo seletivo analisado nos autos, são irregulares, haja vista que o art. 16 da Lei n. 11.350/2006 veda a contratação temporária desses profissionais.

O defendente alegou, peça n. 56, que, em sua gestão, no ano de 2020, foi criado, mediante lei municipal, o cargo de Agente de Combate às Endemias, ainda que não conseguiu realizar o devido certame público, haja vista as restrições do período pandêmico.

Em sede de reexame, peça n. 60, a Unidade Técnica ressaltou que a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias só poderia ocorrer, excepcionalmente, na hipótese de combate a surtos epidêmicos, nos moldes do art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, cuja comprovação fato jurídica não restou demonstrada nos autos.

O MPC, à peça n. 61, adotou a fundamentação constante tanto da análise inicial (peça n. 41), quanto no reexame realizado pela Unidade Técnica e concluiu pela irregularidade do apontamento.

Pois bem, releva notar que nos termos do § 4º do art. 198 da Constituição da República de 1988, introduzido pela EC n. 51/2006, os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias serão admitidos por meio de processo seletivo público, segundo a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

Quanto ao instituto do processo seletivo público, destaco que a Lei Federal n. 11.350/2006, que regulamentou o disposto no art. 198, § 5º, da Constituição, definiu em seu artigo 9º que os agentes em comento serão recrutados por este meio, modalidade similar ao concurso público.

O professor José dos Santos Carvalho Filho¹, no que concerne à matéria, assim leciona:

A Emenda Constitucional n. 51, de 14.2.2006, introduzindo o §4º ao art. 198 da CF, consignou que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias podem ser recrutados pelos gestores locais do sistema único de saúde através de processo seletivo público, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos para seu desempenho, estendendo-se o alcance da norma à contratação direta por Estados, Distrito Federal e Municípios, ressalvadas leis especiais desses entes. À primeira vista, tal processo seletivo não seria o mesmo que o concurso público de provas e títulos, assim como previsto no art. 37, II, da CF, parecendo ter-se admitido procedimento seletivo simplificado – exceção ao princípio concursal. A legislação regulamentadora, porém, aludiu a processo seletivo de provas ou de provas e títulos, o que espelha o concurso público.

Logo, o procedimento do processo seletivo público deverá ser norteado, também, pelos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, publicidade, objetividade de critérios e exigências, assim como o concurso público, entretanto, de forma mais célere e simples.

Por outro lado, o processo seletivo simplificado destina-se às contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme o disposto em lei, com fundamento no art. 37, IX, da Constituição da República de 1988, não se confundindo, portanto, com o processo seletivo público.

Ademais, cumpre-nos destacar que o art. 16 da Lei n. 13.350/2006 vedou expressamente aos entes federativos a contratação temporária para os cargos sob análise, estabelecendo que:

Art. 16. Fica vedada a contratação temporária ou terceirização 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.** (Grifo nosso)

Isso posto, diante do arcabouço jurídico pertinente ao tema, em especial, das atribuições inerentes aos cargos de Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias, que são de caráter permanente, buscam satisfazer necessidade rotineira e atividade típica da Administração, visando facilitar o acesso da população à saúde e à prevenção de doenças epidêmicas e endêmicas, é possível concluir que a contratação desses profissionais é incompatível com o instituto da contratação temporária, salvo, na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei.

Ressalta-se que, no âmbito do Município de Bicas, a contratação temporária é disciplinada pela Lei n. 1.316/2006, que prevê expressamente como hipótese de contratação precária o combate a surtos endêmicos e epidêmicos, vejamos:

Lei municipal n. 1316/2006

“Dispõe sobre a contratação temporária de excepcional interesse público nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal e dá outras providências”, conforme demonstrado a seguir:

[...]

Art. 2º- Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins desta lei, a contratação que visa a:

I- Executar trabalhos de curta duração que não possam ser executados pelos servidores efetivos;

II- Combater surtos endêmicos e epidêmicos;

¹ CARVALHO FILHO. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007.

- III- Atender situações de calamidade pública;
- IV- Restaurar prejuízos ou perturbações na prestação de serviços públicos;
- V- Substituir servidores em gozo de férias regulamentares e licenças;
- VI- Suprir a necessidade de pessoal, em decorrência de demissão, exoneração, falecimento e aposentadoria, nas unidades administrativas e de prestação de serviços públicos;
- VII- Atender aos termos e condições estipuladas em projeto, programa convênio ou ações federais, estaduais e municipais, durante a sua vigência;
- VIII- Para suprir necessidade de pessoal, quando não existam concursados ou condições imediatas para a realização do concurso público. (grifo nosso)

Contudo, não comprovado nos autos que o Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017, no que se refere tão somente à contratação de “Agentes Comunitários” e “Agentes Epidemiológicos” foi deflagrado para fins de combate a surto epidêmico, e que não há dissenso que a contratação desses agentes deve ser realizada por meio de processo seletivo público ou concurso público, exceto na hipótese ressalvada pelo art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, considero procedente o apontamento.

Nesse contexto, diante da ilegalidade das contratações de agentes públicos, em decorrência da aprovação no Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017 para o desempenho das funções de Agente Comunitário de Saúde (contrato constante da peça n. 35) e Agentes Epidemiológicos (contratos anexados à peça n. 7), posto que afrontam o disposto no art. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006, voto pela aplicação de multa ao Sr. Honório de Oliveira, Prefeito à época dos fatos, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, quanto à alegação do responsável de que durante o seu mandato, mais precisamente, em 2020, foi criado o cargo de Agente de Combate às Endemias, mediante lei, adoto, com objetivo de tecer recomendações e/ou determinações ao município, as ponderações realizadas pela Unidade Técnica à peça n. 60, no sentido de que a Lei n. 1.529/2010, que dispõe sobre as condições de contratação temporária da equipe do PSF em âmbito municipal, alterada pela Lei n. 1934/2020, não estabelece expressamente a criação de cargos efetivos de ACE e ACS, mas, sim, o quantitativo de servidores necessários para compor a equipe do PSF, conforme demonstrado a seguir:

Lei n. 1.529/2010

“Dispõe sobre condições de contratação, remuneração, direitos e deveres dos profissionais que compõem as equipes funcionais do PSF e dá outras providências.”

[...]

Art. 1º Esta lei estabelece as condições de contratação, remuneração, direitos e deveres dos profissionais que compõem as equipes funcionais do PSF, no âmbito do Município de Bicas – MG.

Art. 2 Compete ao Secretário Municipal de Saúde a definição da composição numérica das equipes do PSF, devendo observar, obrigatoriamente, a presença dos seguintes profissionais de saúde:

I – Médico, 1 (um) por equipe;

II – Enfermeiro, 1 (um) por equipe;

III – Auxiliar de Enfermagem, até o limite de 2 (duas) por equipe;

IV – Agente Comunitário de Saúde, até o limite de 7 (sete) por equipe;

V – 07 cargos de Agente de Combate a Endemias; (incluído pela Lei n. 1.934/2020);

VI – 01 cargo de Coordenador da Equipe dos Agentes de Combate a Endemias. (incluído pela Lei n. 1.934/2020) (grifo nosso)

Ademais, intimado o jurisdicionado para esclarecer a situação atual dos servidores contratados via “contratos de prestação de serviço”, apontamento que será analisado adiante, dentre eles, os Agentes de Controle de Endemias, o atual gestor municipal, à peça n. 54, informou que a Lei Municipal n. 1.934/2020 alterou a Lei Municipal 1.529/2010.

O atual Prefeito ressaltou, ainda, que não haveria informações a serem prestadas quanto aos contratos de prestação de serviço, uma vez que a partir da entrada em vigor da lei mencionada, os Agentes de Combate de Endemias são considerados servidores integrantes da folha de pagamento e não prestadores de serviço.

A CFAA, peça n. 60, ao proceder à pesquisa no CAPMG, verificou que os Agentes de Combate às Endemias estão cadastrados como servidores efetivos. Contudo, salientou que não ficou claro com base em qual norma municipal foram fundamentados esses vínculos.

Constatou, também, que os ACEs, cadastrados como servidores efetivos, se submeteram ao Edital de Seleção Simplificada n. 1/20212. Entretanto, informou que o referido instrumento convocatório estabelece, de maneira expressa, que se trata de seleção para servidores temporários, nos termos do art. 37, IX, da CF/88 e do art. 1º da Lei Municipal n. 1.316/2006, ou seja, a Prefeitura continua selecionando esses profissionais de forma precária.

Destarte, em face da situação constatada pela Unidade Técnica, e visando promover a regularização do situação dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias do Município de Bicas, voto para ser determinado ao atual Prefeito, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) até o limite do art. 85, III, da LOTCEMG, promova as adequações das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combates às Endemias às determinações do § 4º do art. 198 da Constituição da República e da Lei n. 11.350/2006, mediante a proposição de lei, após o que as admissões desses profissionais deverão se efetivar por meio de processo seletivo público ou, se assim entender a municipalidade, por concurso público, salvo a hipótese prevista no art. 16 da Lei n. 11.350/2006.

Ademais, promovidas as adequações necessárias citadas no item anterior, deverá o gestor rescindir os contratos temporários celebrados para o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias, executados fora da hipótese autorizada no art. 16 da Lei n. 11.350/2006, comunicando ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, contados do final do prazo anterior, as medidas adotadas.

Recomendo, por fim, ao atual gestor, que adote medidas para que, tanto no CAPMG, quanto no Portal de Transparência do Município, o tipo de vínculo dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias esteja de acordo com a modalidade de admissão do servidor.

II. 2 Ausência de comprovada motivação fática para contratação temporária dos demais profissionais selecionados mediante os processos seletivos simplificados 5/2017 e 8/2017

A Unidade Técnica verificou, à peça n. 41, que não ficou demonstrada a justificativa do excepcional interesse público apta a embasar as demais contratações temporárias advindas dos Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e 8/2017.

A defesa alegou, por seu turno, que as contratações temporárias foram utilizadas para o suprimento de eventual da força de trabalho em função de afastamentos legais, tais como férias, licenças, deslocamento de servidores para ocupar cargos comissionados, etc.

Informou, outrossim, que durante a gestão 2017/2020, jamais foi alertado ou orientado, por quem quer que seja, sobre a suposta irregularidade nas contratações efetivadas, ultimadas por meio de processos seletivos, demonstrando a observância ao princípio da impessoalidade, ainda, da mais absoluta boa-fé.

Em sede de reexame, peça n. 60, a CFAA, assim como apontado à peça n. 41, salientou que os contratos encaminhados em cumprimento ao despacho de peça 24, e da pesquisa realizada em 30/5/2022, no Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais - CAPMG, foram basicamente fundamentados em três hipóteses previstas no art. 2º da Lei Municipal n. 1.316/2006, vejamos:

Agente Público	Cargo	Fundamentação Legal do Contrato	Termo Aditivos de prorrogações	Término da Contratação/Prorrogação	CONSULTA CAPMG (refência abril/22)
Priscila Daniele Machado Ferreira Cardoso	Auxiliar de Enfermagem	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VII	Um	31/12/2018	Sem vínculo
Ana Paula Barroso de Siqueira	Odontólogo	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VI	Dois	31/12/2019	Sem vínculo
Ana Lucia Gomes	Enfermeiro	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VII	Três	31/12/2020	Vínculo ativo
Thais Lamha Oliveira	Nutricionista	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VIII	Quarto	03/01/2021	Vínculo ativo
Gabriela Rezende Moreira	Psicólogo	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VI	Três	31/12/2020	Sem vínculo
Londirley Souza Sérgio	Enfermeiro	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VI	Três	31/12/2020	Vínculo ativo
Laysa Maia Menegueli	Auxiliar de Secretaria de Escola	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VI	Um	31/12/2018	Sem vínculo
Rita Maria Girardi Barbosa	Médico Generalista	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VII	-	31/03/2017	Sem vínculo
Debora Bertelli Candido Castro	Fonoaudiólogo	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VIII	Três	31/12/2020	Vínculo ativo
Mariana Alves Machado	-	Não foi apresentado o contrato	-	-	Sem vínculo
Deuziane Ferreira Carvalho	Auxiliar de Enfermagem	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VIII	Três	31/12/2020	Vínculo ativo
Natália Aparecida Guarnieri Abreu	Bioquímico	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VI	Três	31/12/2020	Vínculo ativo
Patricia Aparecida Ferreira Cardoso	Agente Comunitário de Saúde	Lei n. 1316/06, Art. 2º, inciso VII	-	31/12/2017	Vínculo ativo

Nesse sentido, a Unidade Técnica, em reexame, peça n. 60, procedeu à análise das razões de defesa segundo os três fundamentos utilizados para embasar os contratos, metodologia que será adotada neste voto, para melhor compreensão e elucidação da matéria.

II.2.1 Contratos firmados com base no art. 2º, incisos VI e VIII, da Lei n. 1.316/2006

A Lei municipal n. 1.316/2006, conforme assentado alhures, considera como necessidade temporária de excepcional interesse público, as contratações que visam:

VI- Suprir a necessidade de pessoal, em decorrência de demissão, exoneração, falecimento e aposentadoria, nas unidades administrativas e de prestação de serviços públicos;

[...]

VIII- (...) suprir necessidade de pessoal, quando não existam concursados ou condições imediatas para a realização do concurso público.

Logo, destaco os contratos firmados com base no art. 2º, incisos VI, da Lei n. 1.316/2006:

Lei 1316/2006.art.2º, inciso VI: Suprir a necessidade de pessoal, em decorrência de demissão, exoneração, falecimento e aposentadoria, nas unidades administrativas e de prestação de serviços públicos;

Nome	Cargo	Fundamentação (Lei 1316/06, art. 2º)	Termos Aditivos de Prorrogação
Laysa Maia Meneguelli	Auxiliar de Secretaria de Escola	Inciso VI	1
Ana Paula Barroso de Siqueira	Odontólogo	Inciso VI	2
Londirley Souza Sergeiro	Enfermeiro	Inciso VI	3
Natália Aparecida Guarnieri Abreu	Bioquímico	Inciso VI	3
Gabriela Rezende Moreira	Psicólogo	Inciso VI	3

Quanto a este ponto, a defesa, na peça n. 56, se limitou a argumentar que “as contratações temporárias foram utilizadas, sim, para o suprimento eventual da força de trabalho em função de afastamentos legais (férias, licenças, deslocamento de servidores para ocupar cargos comissionados, enfim)”.

A CFAA, por sua vez, observou que as hipóteses legais para contratação temporária (demissão, exoneração, falecimento e aposentadoria) são situações corriqueiras em todos os entes públicos, não se tratando de uma situação atípica e que deveriam estar no planejamento da Prefeitura, evitando-se a contratação de servidores temporários. Não obstante, ponderou que, a depender do caso concreto, seria possível a contratação temporária para atender a uma dessas hipóteses legais, posto que há situações de difícil planejamento administrativo.

Concluiu, contudo, que a defesa não apresentou documentos para demonstrar as situações fáticas que motivaram as contratações, bem como suas prorrogações, e não indicou expressamente quais servidores foram substituídos.

Já os contratos firmados com base no art. 2º, inciso VIII, da Lei 1316/2006, e encaminhados a este Tribunal, são os seguintes:

Lei n. 1316/2006, art. 2º, VIII: Para suprir necessidade de pessoal, quando não existam concursados ou condições imediatas para a realização do concurso público;

Nome	Cargo	Fundamentação (Lei 1316/06, art. 2º)	Termos Aditivos de Prorrogação
Thais Lanha Oliveira	Nutricionista	Inciso VIII	4
Debora Bertelli Candido Castro	Fonoaudiólogo	Inciso VIII	3
Deuziane Ferreira Carvalho	Auxiliar de Enfermagem	inciso VIII	3

Neste ponto, a Unidade Técnica informou que a defesa não apresentou elementos e documentos para demonstrar que não existiam concursados ou não teria condição imediata para realização de concurso público, especialmente quanto ao momento anterior ao período pandêmico.

Acrescentou, também, que a simples indicação do dispositivo legal, que ensejou a contratação, não é justificativa suficiente para a celebração do contrato, devendo o gestor motivar, antecipadamente, as razões que o levaram a admitir servidores sem o devido concurso público.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 61, no que se refere a estes tópicos, destacou que a continuidade indefinida do contrato temporário no exercício de funções permanentes não é admissível, pois viola o princípio constitucional que estabelece o concurso público como regra para investidura em cargos públicos.

Por fim, adotou a fundamentação contida na análise inicial e no reexame da Unidade Técnica e concluiu pela irregularidade do apontamento.

No que se refere ao tema, cabe ressaltar que a regra geral para o ingresso no serviço público é da indispensabilidade de prévia aprovação em concurso, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição da República de 1988. Entretanto, em situações transitórias e excepcionais, admite-se a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme previsto no inciso IX desse mesmo comando constitucional.

Acerca dos requisitos básicos para a realização de contratações temporárias, imperioso destacar ensinamento da Ministra Cármen Lúcia, em sua obra intitulada *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*², nestes termos:

A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário. A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a hipótese constitucionalmente manifestada pela expressão ‘necessidade temporária’. Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las sem o concurso público e mediante contratação é temporária.

Feitas essas considerações, entendo que a regra constitucional excepcionadora, art. 37, inciso IX, destina-se apenas aos casos em que, comprovadamente, há necessidade temporária de excepcional interesse público para a contratação de pessoal, tanto nas situações em que a necessidade da atividade é temporária, como, também, nos casos em que a necessidade da atividade é permanente, contudo, precisa ser atendida imediatamente, não havendo tempo hábil para preenchimento dos cargos públicos de provimento efetivo por meio de concurso público. Ademais, a legislação do ente federativo deve prever, expressamente, as hipóteses transitórias e anômalas, nas quais serão admitidas as contratações precárias e seu prazo máximo, por imperativo constitucional.

Ocorre que, da análise detida dos documentos constantes nos autos, bem como do primeiro quadro descritivo referente às contratações temporárias realizadas, extrai-se, que, de fato, ocorreram diversas contratações temporárias realizadas na gestão do Sr. Honório de Oliveira, no ano de 2017 e seguintes, sem que tenham sido demonstradas, de forma cabal, as situações de excepcional interesse público, previstas nos incisos VI e VIII do art. 2º da Lei n. 1316/2006, aptas a cancelar as contratações.

Para que a contratação temporária seja regular no âmbito da Administração Pública, em se tratando de exceção à regra geral do princípio do concurso público, estabelecida pelo art. 37, inciso II, da Constituição da República, deve haver não somente a previsão legal, como, também, a comprovação da necessidade temporária de excepcional interesse público.

Não obstante as contratações em tela embasarem-se na legislação municipal de regência, considerando que o critério de excepcionalidade constitui requisito intrínseco para o reconhecimento da legalidade dessas contratações, verifico que não restou demonstrado nos autos, por meio de documentos hábeis, que as contratações foram realizadas para suprir demanda de pessoal em decorrência de demissão, exoneração, falecimento, aposentadoria e

² São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 242.

ausência de candidatos aprovados em concurso. Ao contrário, conforme afirmado pelo próprio responsável:

5.1 - Tal prática sempre esteve recorrente no Município de Bicas, tanto que, há muitos e muitos anos, vem se valendo a municipalidade das contratações temporárias e de serviços para fazer frente às inúmeras demandas decorrentes de programas do Governo Federal e demandas específicas e temporárias (inclusive na área de educação também), prática esta que, s.m.j., permanece ainda hoje. Não só contratação de serviços jurídicos, serviços contábeis, como também credenciamento de vários serviços na área de saúde, bem como contratos específicos na área da assistência social, além da contratação temporária de professores substitutos...

Releva notar, que os contratos ora analisados se mantiveram por extenso lapso temporal, denotando, portanto, a necessidade contínua e permanente de pessoal, sem que a Administração adotasse medidas efetivas para regularizar seu quadro de pessoal conforme o mandamento constitucional inserto no art. 37, inciso II, da CR/88.

Vale destacar, além disso, que apesar de o Sr. Honório de Oliveira alegar que seus atos foram embasados em assessoramento técnico, não consta dos autos qualquer parecer jurídico fundamentando e comprovando a necessidade das contratações impugnadas.

Quanto à argumentação da defesa, no sentido de ser prática reiterada do município as contratações temporárias e que jamais ocorreu orientação sobre supostas irregularidades das contratações vergastadas, é imperioso destacar que ninguém pode alegar desconhecimento de lei para justificar a sua inobservância (art. 3º da LINDB), especialmente gestores municipais, de quem se espera um agir adstrito à legalidade e aos princípios norteadores da Administração Pública.

No que diz respeito à responsabilidade do Sr. Honório de Oliveira, cabe esclarecer que a mesma não será imputada de forma automática, pelo simples fato de ter sido o Prefeito à época, conforme afirmado em sua defesa, mas sim por deflagrar os processos seletivos em análise e realizar tanto as contratações, quanto as prorrogações deles decorrentes, conforme demonstrado nos documentos anexados aos autos à peça n. 35, sem a devida comprovação da excepcionalidade da contratação.

Por derradeiro, quanto aos aspectos atinentes ao período pandêmico, verifico que os processos seletivos foram realizados em 2017, antes, portanto, da pandemia do coronavírus – Covid-19. Ademais, não podemos olvidar que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade e as responsabilidades do gestor público, sejam elas políticas, executivas ou administrativas, estão, repiso, subordinadas à lei, cuja observância se mostra imperiosa.

Ante o exposto, considero procedente o presente apontamento de irregularidade relativo à ausência de motivação fática para contratação temporária dos demais profissionais selecionados mediante os Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e 8/2018, em suposta conformidade com os incisos VI e VIII do art. 2º da Lei n. 1.316/2006, em contrariedade ao art. 37, II e IX, da Constituição da República, motivo pelo qual aplico multa ao responsável, Sr. Honório de Oliveira, Prefeito à época, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Ademais, recomendo ao atual Prefeito que se abstenha de efetuar contratações temporárias em inobservância às hipóteses constitucionais permitidas, em estrito atendimento à regra constitucional do concurso público, e que promova o preenchimento das vagas existentes em seu quadro efetivo de pessoal, mediante a realização de concurso público, nos termos previstos no art. 37, II, da Constituição.

II.2.2 Contratos firmados com base no art. 2º, inciso VII, da Lei n. 1.316/2006

Quanto às contratações por excepcional interesse público fundamentadas no art. 2º, inciso VII, da Lei n. 1.316/2006, segundo o qual seria possível a contratação temporária para atender aos termos e condições estipuladas em projeto, programa convênio ou ações federais, estaduais e municipais, durante a sua vigência, a defesa alegou que por anos, assim como em outros municípios, optou-se pela contratação temporária para fazer frente aos serviços custeados por programas do Governo Federal, uma vez que sempre estivera refém de repasse de verbas federais para contratar e manter a força de trabalho dos CRAS, CREAS, PSFs, etc.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica concluiu que a defesa não apresentou documentos para comprovar que as contratações foram necessárias para atender as condições e os termos estipulados no programa do Governo Federal, conforme determina a Lei Municipal n. 1.316/2006.

O MPC, por sua vez, pontuou que a precariedade dos vínculos tende a provocar instabilidade e rotatividade dos profissionais que atuam nestes programas, acarretando um comprometimento do vínculo entre o profissional e o usuário. Logo, sugeriu a expedição de determinação ao município para ser elaborado planejamento adequado para estruturar os quadros de servidores que atuam no ESF, CRAS e CREAS, avaliando a necessidade da realização de concurso público, tendo em vista a continuidade temporal dos programas a esses vinculados e a natureza permanente do serviço público executado nessas funções.

Os contratos temporários realizados à época, visando atender à Estratégia de Saúde da Família - ESF, foram anexados pelo jurisdicionado à peça n. 35. Com base nestes documentos, a Unidade Técnica, em seu reexame acostado à peça n. 60, compilou tais informações, conforme quadro abaixo:

Lei 1316/2006, art. 2º, VII: Atender aos termos e condições estipuladas em projeto, programa convênio ou ações federais, estaduais e municipais, durante a sua vigência.

Nome	Cargo	Fundamentação (Lei 1316/06, art. 2º)	Termos Aditivos de Prorrogação
Priscila Daniele Machado Ferreira Cardoso	Auxiliar de Enfermagem	Inciso VII	1
Ina Lucia Gomes	Enfermeiro	Inciso VII	3
Rita Maria Girardi Barbosa	Médico Generalista	Inciso VII	0
Patricia Aparecida Ferreira Cardoso	Agente Comunitário de Saúde	Inciso VII	0

Destaco que a questão atinente à função de Agente Comunitário de Saúde, ainda, de Agente de Combate às Endemias, foi examinada em item anterior, possuindo regramento constitucional e legal próprio, motivo pelo qual não fará parte da análise a ser empreendida neste tópico.

No que se refere à contratação, por municípios, de pessoal para atuar em programas de saúde do governo federal, verifico que há entendimentos diversos sobre o tema.

Se por um lado há quem entenda que tais contratações devem ser efetivadas, observada a exceção prevista no art. 198, § 4º, da CR/88, por meio de concurso público, com espeque no art. 37, II, da Constituição da República, pois, apesar do caráter temporário de que são revestidos os programas, os profissionais contratados desempenham atribuições de natureza continuada e permanente. Há, por outro lado, quem sustente a possibilidade da contratação dos referidos profissionais por meio de contratação temporária, com fundamento no art. 37, inc. IX, da CR/88, desde que haja, excepcionalmente, lei local disciplinando a matéria. Para essa corrente, a temporariedade e a excepcionalidade do serviço encontrariam amparo na

temporariedade dos programas que podem ser interrompidos a qualquer momento, implicando, por conseguinte, interrupção do repasse do incentivo financeiro indispensável aos pagamentos.

Entrementes, esse tema foi, nesta Casa, objeto da Consulta n. 838498, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, cujo parecer foi aprovado pelo Tribunal Pleno em 12/6/2019, nestes termos:

EMENTA

CONSULTA. ADMISSIBILIDADE PARCIAL. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. PROFISSIONAIS DE SAÚDE. CONTRATAÇÃO. CARGO OU EMPREGO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. ENTIDADES PRIVADAS. CONVÊNIOS. CONTRATOS. DESPESA COM PESSOAL. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. ÍNDICE MÍNIMO CONSTITUCIONAL. ENTE CONTRATANTE. ORIGEM DOS RECURSOS. IRRELEVÂNCIA. PROGRAMAS COMPARTILHADOS. MAIS DE UM ENTE DA FEDERAÇÃO. RATEIO DE DESPESAS. PROFISSIONAIS DE SAÚDE. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. CARGO PÚBLICO. EMPREGO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ENTIDADES PRIVADAS. RETENÇÃO. RECOLHIMENTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. 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.

(...)

No parecer o relator assim ponderou:

Diante do exposto, reitero o posicionamento desta Corte no sentido de que os Municípios que possuírem condições de dar continuidade à 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 mediante **concurso público**.

Ademais, ratifico o entendimento desta Corte de Contas de que os municípios podem, excepcionalmente e nos termos das respectivas legislações municipais, **contratar temporariamente** os profissionais de saúde para atuar no PSF para que não haja prejuízo ao atendimento à população local, por meio de processo seletivo simplificado, conforme consta das Consultas n. 835918 (06/04/2011), 783820 (30/03/2011), 716388 (22/11/2006), 732243 (01/08/2007), 656574 (28/08/2002) e 657277 (20/03/2002).

Acresce notar que, no âmbito do Município de Bicas, além do art. 2º, inciso VII, da Lei n. 1.316/2006, prever a possibilidade de contratação temporária para atender aos termos e condições estipuladas em projeto, programa convênio ou ações federais, estaduais e municipais, foi editada a Lei n. 1.529/2010, que dispõe “*sobre condições de contratação, remuneração, direitos e deveres dos profissionais que compõem as equipes funcionais do PSF e dá outras providências*” e estabelece, ainda que não expressamente, a contratação temporária como forma de admissão destes agentes públicos, nos termos de seu art. 6º³.

³ Art. 6º A extinção do contrato temporário poderá ocorrer nos seguintes casos: (...). Disponível em: << <https://www.bicas.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal> >>.

Logo, seguindo a linha de entendimento deste Tribunal de Contas, não obstante a contratação de interessados para o desempenho de funções pertinentes aos programas de saúde do governo federal, tal qual a Estratégia de Saúde da Família – ESF, estarem relacionadas a atividade de natureza continuada e permanente da Administração Pública, mas, considerando o art. 2º, inciso VII, da Lei municipal n. 1.316/2006 e a Lei municipal n. 1.529/2010, entendo, com base no precedente citado desta Corte e no princípio da razoabilidade, como improcedente o presente apontamento, pertinente à contratação temporária das Sras. Priscila Daniele Machado Ferreira Cardoso, Ana Lúcia Gomes e Rita Maria Girardi Barbosa, contratadas expressamente, conforme ajustes acostados à peça n. 35, “*visando atender a campanhas de saúde pública ou programa de estratégia de saúde de família (ESF/UAPS) no Município de Bicas*”.

Contudo, encampo a proposição do Ministério Público de Contas, no sentido de recomendar ao atual gestor que promova a elaboração de planejamento visando melhor estruturar os quadros de “servidores” que atuam no ESF, CRAS e CREAS, dado, também, a previsão genérica da legislação municipal quanto ao tema, avaliando, ainda, a possibilidade/viabilidade de criação de cargos públicos efetivos, a serem providos mediante aprovação em concurso público, diante da continuidade temporal desses programas e da natureza permanente do serviço público executado por esses profissionais, contudo, destaco, em cotejo com a capacidade orçamentária municipal.

II. 3 Irregularidade dos “contratos de prestação de serviços”

Cumprе ressaltar que, conforme relatado na inicial desta representação, os servidores contratados pelo Município de Bicas por meio de “contrato de prestação de serviço”, via processos seletivos simplificados, para as funções de Agentes de Controle de Endemias, Atendentes Sociais, equipes de profissionais do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), não tiveram direito à vale-alimentação, terço de férias e 13º salário.

O representante ressaltou, ainda, no que diz respeito à questão previdenciária, que o município não recolheu ao INSS os 8% dos servidores mais os 22% da parte patronal, recolhendo somente 11% pelos serviços prestados.

Submetida a questão à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, esta entendeu que diante da constatação da irregularidade das contratações temporárias, as mesmas deveriam ser consideradas nulas, sem incidência de contribuições previdenciárias ou acesso a direitos trabalhistas, seja nos moldes da CLT ou nos moldes estatutário, peça n. 43.

Entretanto, ao discordar da conclusão realizada pela 1ª CFM, o Ministério Público de Contas apresentou aditamento à presente representação, quanto à irregularidade dos “contratos de prestação de serviços” entre o município e os agentes acima referenciados, peça n. 46.

Na oportunidade, salientou que a situação observada é de extrema precariedade, uma vez que tais servidores não seriam estatutários, nem celetistas e sequer temporários.

A defesa alegou que os contratos de prestação de serviços, embora precários, foram precedidos de processos seletivos simplificados, também para o desempenho de atividades mais específicas e, sob a ótica do Município, não compatíveis com a criação de cargos por lei específica, com exceção dos Agentes de Combate às Endemias, cujos cargos foram criados na gestão do responsável.

Argumentou que, uma vez realizado o certame e celebrado o contrato específico de prestação de serviços, não há que se falar, em hipótese alguma, em pagamento de direitos trabalhistas típicos de servidores públicos (férias, terço de férias, 13º, etc.), haja vista que, na relação meramente contratual, cabe ao contratado vincular-se ao regime geral de previdência social,

pagar seu imposto de renda e suas contribuições previdenciárias, ou outros tributos eventualmente incidentes.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo, ratificou seu entendimento inicial no sentido de que tais servidores deveriam compor a folha de pagamento do município e fazer jus aos direitos trabalhistas e previdenciários, especialmente ao recolhimento de contribuição previdenciária no percentual correto.

Inicialmente, verifico que à peça n. 14, consta a relação dos “prestadores de serviços” contratados por meio dos Processos Seletivos Simplificados n. 5 e 8, ambos de 2017, encaminhados pela Prefeitura de Bicas.

Da mencionada relação extrai-se que foram contratados 13 trabalhadores para o exercício das funções de Agentes de Combate as Endemias e 17 trabalhadores para o exercício de funções no CRAS (Coordenador, Assistente Social, Psicólogo), CREAS (Assistente Social, Advogado, Psicólogo, Coordenador), em programas governamentais, bem como de Assistente Social, Facilitador de Projeto (Idosos, Violão, Capoeira e Futsal) e Orientador Social sem indicação de programas.

O tipo de contratação realizada pelo município, no que é pertinente às funções temporárias acima, é de fato *sui generis*. Consoante pontuado pelo *Parquet* especial não foram os contratados atrelados ao regime jurídico estatutário, celetista, tão pouco temporário com regras jurídicas próprias especificadas em lei ou nos contratos.

Além disso, não se trata de terceirização tal qual a conhecemos, uma vez que os contratos foram celebrados diretamente entre o município e os servidores, ausente, portanto, a prestadora de serviços, pessoa jurídica. Ademais, não está claro se tratar de contratação por meio de RPA (recibo de pagamento autônomo).

Releva notar que os editais dos Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e 8/2017, acostados à peça n. 7, apesar de inconclusivos quanto ao regime jurídico a ser adotado nos contratos e os direitos trabalhistas dos contratados, consignou expressamente no preâmbulo se tratar de contratação temporária.

O professor Florivaldo Dutra de Araújo, em seu artigo intitulado “*Regime Constitucional da Contratação Temporária de Servidores Públicos*”⁴, assevera que o art. 37, inciso IX, da CR/88, emprega o termo contratação ao tratar dos servidores temporários, não explicitando, contudo, a espécie de contrato a que se refere, situação que enseja “*a controvérsia hermenêutica que se verifica no tocante à natureza jurídica da contratação temporária: trata-se de contrato de direito do trabalho, ou de contrato de direito administrativo, ou poderia o legislador optar por qualquer dessas possibilidades?*”.

No entanto, a Lei. n. 1.316/2006 de Bicas, já abordada neste voto e que regulamenta as contratações temporárias locais, estabelece, em seu art. 1º, que para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Administração poderá efetuar contratações de pessoal por tempo determinado, **mediante contrato administrativo**. Ainda, em seu art. 3º, que tal contratação revestir-se-á de ato formal regido pelo Direito Administrativo. Quanto aos direitos dos servidores, tal qual férias remuneradas acrescidas do terço constitucional e 13º salário, é a lei omissa, entretanto, estabelece, explicitamente, no art. 7º, que os contratados estão sujeitos aos mesmos deveres e proibições, inclusive no tocante à acumulação de cargos, empregos e funções aos demais servidores públicos, nos termos da CR/88 e, por fim, que o pessoal contratado sob seus termos é segurado obrigatório do RGPS (art. 11).

⁴ FORTINI, Cristiana. Servidor Público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. 2ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, pág. 124.

Sobre o tema, importa destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário n. 1.066.677 - MG ⁵, fixou a tese que “a contratação de servidores públicos por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX da Constituição, submete-se ao regime jurídico-administrativo, e não à Consolidação das Leis do Trabalho”.

Nesse *leading case*, que deu origem ao Tema 551 do STF, que trata da possibilidade da extensão de direitos dos servidores públicos efetivos aos servidores e empregados públicos para atender necessidade temporário e excepcional do setor público, o Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que em virtude da sua natureza de contrato administrativo, as contratações temporárias para prestação de serviços de excepcional interesse público não geram vínculo do contratado com o poder público segundo as normas regentes do Direito do Trabalho, e, segundo essa premissa, portanto, os servidores contratados com fundamento no art. 37, IX, da CR/88, não fazem jus a eventuais verbas trabalhistas, a exemplo do décimo terceiro salário e férias acrescidas do terço constitucional, salvo expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário.

Aliás é essa a tese fixada no Tema 551 que abaixo transcrevo:

Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.

Com essas ponderações, entendo que, de fato, os contratos celebrados para “prestação de serviços”, peça n. 7, constituíram evidente burla do município à natureza de contrato administrativo de que se revestem os contratos temporários, desonerando a administração municipal de arcar com os custos previdenciários devidos.

Portanto, entendo pela procedência do apontamento, uma vez que o município deveria ter celebrado com esses servidores, que também se submeteram aos Processos Seletivos n. 5 e 8/2017, contrato de “natureza administrativa”, incluindo-os na folha de pagamento do município na condição de servidores temporários, assim como os demais servidores em situação análoga, contratos juntados à peça n. 35, para os quais, registre-se, estava previsto inclusive direito ao 13º e férias proporcionais em caso de rescisão contratual.

Quanto à questão previdenciária, ainda que precária a natureza do vínculo temporário, o servidor contratado por prazo determinado pela Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República de 1988, é segurado obrigatório, como empregado, do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do art. 9º, inciso I, alínea I, do Decreto n. 3048/1999, logo não prospera a tese da defesa no sentido de que, na relação meramente contratual, cabe ao contratado vincular-se ao regime geral de previdência social, pagar seu imposto de renda e suas contribuições previdenciárias, devendo o município, portanto, adotar providências para que eventuais contratos porventura vigentes e celebrados pelo município a título de “prestação de serviços”, cujos servidores tenham se submetido a processo seletivo simplificado para fins de contratação temporária, sejam devidamente ajustados para a natureza de contrato administrativo, ressaltando, obviamente, que as contratações temporárias, por excepcional interesse público, só podem ser celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, mediante demonstração cabal da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei.

Vale obter, por derradeiro que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias, admitidos na forma do disposto no § 4º do artigo 198 da Constituição,

⁵ Disponível em: << <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343623120&ext=.pdf> >>.

devem se submeter ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa, nos termos do art. 8º da Lei Federal n. 11.350/2006.

Logo, diante da procedência do apontamento, aplico multa ao gestor à época, Sr. Honório de Oliveira, no valor de R\$ 5.000(cinco mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela procedência dos seguintes apontamentos de irregularidade da representação:

- a) contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes Epidemiológicos mediante o Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017, em desacordo com os arts. 9º e 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, bem como o § 4º do art. 198 da Constituição da República;
- b) ausência de comprovada motivação fática para contratação temporária, fundamentada no art. 2º, incisos VI e VII, da Lei n. 1.316/2006, dos demais profissionais selecionados mediante os processos seletivos simplificados 5/2017 e 8/2017, com fulcro no art. 37, II e IX, da Constituição da República e, por fim;
- c) celebração irregular de “contratos de prestação de serviços”, destituídos de natureza de contrato administrativo, com submissão dos servidores, que se submeteram a processo seletivo simplificado, nos termos do art. 37, inciso IX, da CR/88, a regime *sui generis* de contratação e sem inclusão na folha de pagamento do município.

Voto também, pela improcedência do apontamento pertinente à irregularidade dos contratos temporários realizados para o exercício de funções inerentes à Estratégia de Saúde da Família – PSF, nos termos da fundamentação e com esteio na jurisprudência desta Corte de Contas.

Em face das irregularidades identificadas e com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, aplico multa ao Sr. Honório de Oliveira, Prefeito do Município de Bicas à época, no valor total de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), conforme discriminado a seguir:

- a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela contratação temporária de pessoal para o exercício das funções de Agente de Combate às Endemias e Agente Comunitário de Saúde mediante o Processo Seletivo Simplificado n. 8/2017 em afronta ao disposto no art. 9º e 16 da Lei n. 11.350/2006.
- b) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela contratação temporária, fundamentada no art. 2º, incisos VI e VII, da Lei n. 1.316/2006, dos demais profissionais selecionados mediante os Processos Seletivos Simplificados n. 5/2017 e 8/2018, em contrariedade ao art. 37, II e IX, da Constituição da República, sem comprovada motivação fática;
- c) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela celebração irregular de “contratos de prestação de serviços”, destituídos de natureza de contrato administrativo, com submissão dos servidores contratados temporariamente a regime *sui generis* de contratação e sem integração na folha de pagamento do município.

Voto, ainda, seja determinado ao atual gestor que:

- a) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) até o limite do art. 85, III, da LOTCEMG, promova as adequações

das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combates às Endemias às determinações do § 4º do art. 198 da Constituição da República e da Lei n. 11.350/2006, mediante a proposição de lei, após o que as admissões desses profissionais deverão se efetivar por meio de processo seletivo público ou, se assim entender a municipalidade, por concurso público, salvo a hipótese prevista no art. 16 da Lei n. 11.350/2006.

- b) promovidas as adequações necessárias citadas no item anterior, rescinda os contratos temporários celebrados para o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias, executados fora da hipótese autorizada no art. 16 da Lei n. 11.350/2006, comunicando ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, contados do final do prazo anterior, as medidas adotadas.

Proponho também a expedição das seguintes recomendações ao atual gestor municipal, Helber Marques Correa:

- a) adote medidas para que, tanto no CAPMG, quanto no Portal de Transparência do Município, o tipo de vínculo dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias esteja de acordo com a modalidade de admissão do servidor;
- b) que se abstenha de efetuar contratações temporárias fora das hipóteses constitucionais e legais permitidas e promova o preenchimento dos cargos existentes em seu quadro pessoal, mediante a realização de concurso público, nos termos previstos no art. 37, II e IX, da Constituição da República de 1988, com a rescisão das contratações temporárias consideradas irregulares, que ainda, por ventura, existirem, regularizando a situação de seu quadro de pessoal;
- c) promova a elaboração de planejamento visando melhor estruturar os quadros de “servidores” que atuam no ESF, CRAS e CREAS, avaliando, ainda, a possibilidade/viabilidade de criação de cargos públicos efetivos, a serem providos mediante aprovação em concurso público, diante da continuidade temporal desses programas e da natureza permanente do serviço público executado por esses profissionais, contudo, destaque, em cotejo com a capacidade orçamentária municipal;
- d) adote providências para que eventuais contratos vigentes e porventura celebrados pelo município a título de “prestação de serviços”, cujos servidores tenham se submetido a processo seletivo simplificado para fins de contratação temporária, sejam devidamente ajustados para a natureza de contrato administrativo, ressaltando que as contratações temporárias, por excepcional interesse público, só podem ser celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, mediante demonstração cabal da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei.

Intimem-se os representantes, bem como o responsável e o atual gestor municipal pelo Diário Oficial de Contas e por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, IV, da Resolução n. 24/2023, novo Regimento Interno desta Corte.

* * * * *