



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 880041/2012
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Carmo do Cajuru (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de Denúncia, apresentada pelo cidadão Marcelo Arruda de Faria, em face de uma série de supostos atos ilícitos perpetrados pela administração do município de Carmo do Cajuru.
2. Em breve síntese, o denunciante alega que o prefeito municipal, Sr. Geraldo César da Silva, teria praticado inúmeras ilegalidades ao longo de seus dois mandatos, ocasionando prejuízos ao erário e aos servidores (f. 02/07). Segue sucinta descrição das ilegalidades alegadas:
 - a) contratação de agentes de saúde sem prévio procedimento seletivo e submissão deles a regime jurídico incompatível com os mandamentos constitucionais sobre o tema;
 - b) criação de gratificação remuneratória que afronta o princípio da impessoalidade, visto que concedida apenas a certo grupo de servidores “apadrinhados do prefeito e da atual secretária de saúde”;
 - c) supressão de quinquênios dos servidores efetivos sem que fosse oportunizado o direito de defesa;
 - d) supressão do adicional de insalubridade de alguns servidores (exceto os “apadrinhados”), sendo que eles continuam expostos a situações prejudiciais à sua saúde;
 - e) falta de pagamento de horas extras efetivamente trabalhadas;
 - f) admissão de parentes do prefeito para os cargos de Secretário de Administração e Secretário de Educação;
 - g) contratação da “namorada oficial” do prefeito, Juliana Pereira Valadão Corgosinho, para o cargo de assessora do meio ambiente;
 - h) contratação ilícita do escritório de advocacia JMPM - José Maria Peixoto de Miranda.
3. A denúncia veio acompanhada dos documentos de f. 08/16.
4. Em despacho de f. 17, percebendo que não haviam sido atendidos os requisitos regimentais, o Conselheiro-Presidente determinou a intimação do denunciante, para emendar a peça exordial.
5. O Sr. Marcelo Arruda de Faria apresentou emenda à denúncia às f. 20/21, colacionando alguns documentos e requerendo a produção de inúmeras provas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

6. Adotada tal providência, o Conselheiro-Presidente recebeu a denúncia e determinou a sua autuação (f. 27).
7. Na sequência, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios elaborou relatório técnico às f. 33/47. Em sua conclusão, destacou que a denúncia não apresentou sequer elementos indiciários das ilegalidades por ela indicadas. Porém, tendo em vista o seu recebimento, sugeriu a intimação do município de Carmo do Cajuru, a fim de acostar aos autos diversos documentos instrutórios.
8. O Ministério Público de Contas, às f. 51/52, opinou pelo deferimento da diligência solicitada pela Unidade Técnica.
9. A intimação do Prefeito de Carmo do Cajuru foi determinada às f. 53/54.
10. Devidamente intimado, o gestor municipal deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe fora assinalado (f. 55/69). Em face disso, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas aplicou multa em seu desfavor no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), sendo determinada a formação de autos apartados para sua execução.
11. Posteriormente, renovada a diligência, a Procuradora de Carmo do Cajuru protocolou manifestação às f. 76/79, promovendo a juntada dos documentos de f. 82/633 e, em complemento, de f. 656/745.
12. Em seguida, novamente, a Procuradora de Carmo do Cajuru manifestou-se às f. 751/756.
13. Em reexame (f. 766/776), a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão esboçou a seguinte conclusão:

“Em face ao exposto, esse órgão técnico conclui que apenas o direito à percepção de horas extras pagas a alguns servidores não foi comprovado, uma vez que os cartões de pontos dos mesmos não foram enviados.

Com relação aos documentos relativos ao procedimento licitatório em suas fases internas e externa, que deu origem ao contrato firmado com a empresa de advocacia JPM - José Peixoto de Miranda, bem como de possíveis termos aditivos, notas de empenho e respectivos comprovantes legais, sugere-se que os autos sejam encaminhados à unidade técnica competente para análise conclusiva”.
14. O Ministério Público de Contas, no parecer preliminar de f.777/779 , opinou pela citação do Sr. Geraldo César da Silva, Prefeito de Carmo do Cajuru, para prestar esclarecimento sobre: a) eventual realização de contratação direta para o preenchimento das funções públicas criadas pela Lei Complementar n. 25/2009; b) suposta nomeação da “namorada oficial” do Prefeito de Carmo do Cajuru para cargo municipal de provimento em comissão; c) contratação do escritório de advocacia “JPM - José Peixoto de Miranda”, por meio de inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços corriqueiros na Administração Pública Municipal.
15. Devidamente citado, o Prefeito Municipal se manifestou às f. 790/873.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

16. Encaminhados novamente à Unidade Técnica para análise da defesa e da documentação juntada pelo Prefeito Municipal, concluiu-se que *“o denunciado não esclareceu como o Município preenchia, na sua gestão, as funções de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate e Endemias, se por concurso público, em consonância com a Lei Complementar nº 32/2010, ou por contratação direta, sem o cumprimento das formalidades legais exigidas.”*
17. Finalmente, vieram os autos ao Ministério Público para parecer.
18. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Da eventual realização de contratação direta para o preenchimento das funções públicas criadas pela Lei nº 25/2009:

19. Alega o Denunciante que a Lei Complementar nº 25/2009 que “Cria funções públicas para atendimento ao Programa Saúde da Família - PSF, ao Programa Centro de Referência à Assistência Social - CRAS, Combate às Endemias e para atender Convênios, e dá outras providências”, seria inconstitucional por desrespeitar a legislação atinente a programas implementados pelo Município.
20. Afirma que o art. 1º da mencionada Lei Complementar criou somente as funções públicas de Agente Comunitário de Saúde, Agente de Combate a Endemias e Atendentes de Convênio, cujas admissões se dão por Processo Seletivo e são regidos pelo Estatuto dos Servidores Municipal.
21. Ciente das imperfeições da Lei Complementar nº 25/2009, afirma o Prefeito Municipal que enviou projeto de lei à Câmara, sendo posteriormente sancionada a Lei Complementar nº 32/2010.
22. Conclui que tais leis complementares estão em consonância com os preceitos constitucionais, não se havendo falar em inconstitucionalidade das mesmas.
23. A respeito do Processo Seletivo para preenchimento das funções públicas de Agente Comunitário de Saúde, Agente de Combate a Endemias e Atendentes de Convênio, afirma que ainda não foi realizado, e que as contratações realizadas foram temporárias para atender excepcional interesse público.
24. Sabe-se que o Programa de Saúde da Família - PSF é uma estratégia definida pelo Ministério da Saúde para oferecer ações de saúde de forma mais efetiva em todo o país. Para tanto, é realizado processo seletivo simplificado com o intuito de selecionar o perfil mais adequado para o desempenho das tarefas. Vejamos o que prevê a Portaria nº1886, de 18/12/1997, que aprova as normas e diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa de Saúde da Família:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

“7. No âmbito do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, ao município cabe:

(...)

7.5 Recrutar os agentes comunitários de saúde através de processo seletivos, segundo as normas e diretrizes básicas do programa.

(...)

8. Na operacionalização do Programa deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

8.3 O recrutamento do Agente Comunitário de Saúde deve se dar através de processo seletivo, no próprio município, com acessória da Secretaria Estadual de Saúde.” (sic)

25. Assim, não há possibilidade de contratação para o PSF sem a realização de processo seletivo, tampouco por prazo determinado. Tal Programa não figura como exceção à regra da contratação temporária.
26. Segundo Diógenes Gasparini¹, servidores temporários são aqueles:

“que se ligam à Administração Pública, por tempo determinado, para atendimento de necessidades de excepcional interesse público, consoante definidas em lei”. Dentre estes encontram-se os contratados sob fundamento do artigo 37, IX, *in verbis*: “A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”
27. É pacífico no Tribunal de Contas o entendimento de que a contratação temporária é permitida, sendo indispensável a existência de lei específica regulamentadora, contendo o prazo de duração de contrato.
28. A Lei Municipal que dispõe sobre contratações temporárias do Município de Carmo do Cajuru, Lei nº 32/2010, não fixa o prazo da contratação temporária.
29. Assim, opina o Ministério Público pelo reconhecimento da irregularidade das contratações temporárias, bem como pelo desligamento de todos os servidores contratados nesse fundamento.

II- Da suposta nomeação da “namorada oficial” do Prefeito de Carmo do Cajuru para cargo municipal de provimento em comissão:

30. A esse respeito, informa o denunciado que a Sra. Juliana Pereira Valadão Corgosinho, nomeada para o cargo de Assessora do Meio Ambiente, não era cônjuge, companheira ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, tampouco sua “namorada oficial” como informou o

¹ Direito Administrativo, p. 149.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

denunciante.

31. Conforme exposto no parecer anterior, ainda que o alegado na denúncia fosse verdade, entende o Ministério Público que não configuraria nepotismo.
32. Isso porque, a eventual nomeação de parentes do Chefe do Poder Executivo para os cargos Secretário de Educação e Secretário de Administração, em razão da natureza eminentemente política destes cargos, não configura a prática de nepotismo, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF, Recl. 6650-MC-Agr./PR, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 16.10.2008, constante no Informativo n. 524, de outubro de 2008).
33. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas entende que é improcedente a denúncia quanto a esse ponto.

III- Da contratação do escritório de advocacia “JMPM - José Peixoto de Miranda” por meio de inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços corriqueiros na Administração Municipal

34. No tocante à contratação do escritório de advocacia “JMPM - José Peixoto de Miranda” para o exercício das atividades inerentes à procuradoria do Município de Carmo do Cajuru, aduz o denunciado que tal fato foi necessário por falta de pessoal.
35. À época da Denúncia, a Prefeitura Contava com um cargo de Procurador Geral, ocupado pela Sra. Maria das Graças e posteriormente pelo Sr. Wilson Santos de Medeiros e por duas advogadas contratadas, Dras. Simone Mendes de Almeida Pardini e Maria do Carmo de Souza Machado.
36. Continua aduzindo que de 2005 a 2012 a Dra. Maria das Graças Santos era a única servidora efetiva do Departamento Jurídico da Prefeitura, tendo ficado afastada diversas vezes por motivo de saúde.
37. Em razão disso, afirma o responsável que foi necessária a nomeação de outro Procurador para substituí-la, bem como a contratação de duas advogadas, em virtude da numerosa quantidade de processos.
38. Concluiu que em virtude da diversidade de matérias e de ausência de pessoal se fez necessária a contratação de escritório de advocacia para que prestasse Consultoria ao Município. Finalmente, entende que foram observados os preceitos da Lei Geral de Licitações no tocante à inexigibilidade de licitação (art. 13, III e art. 25, II).
39. A licitação, que é obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Pública, conforme dispõe o art. 3º da Lei Geral de Licitações, “destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional (...)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

40. Marçal Justen Filho² leciona que:

a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que configura uma manifestação direta do princípio da República. A licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentem as melhores condições para atender a reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade etc).

41. Permite-se, nos casos previstos em lei, a inexigibilidade da licitação:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

42. O Ministério Público de Contas entende pela ilegalidade do objeto do certame em análise por não estar em conformidade com o que preconiza o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

43. Primeiro porque não se há falar em singularidade dos serviços prestados pelo escritório de advocacia JMPM - José Peixoto de Miranda, uma vez que as atividades estipuladas para o contratado são genéricas, amplas e não apresentam qualquer singularidade, mas, pelo contrário, demonstram que são atividades corriqueiras e contínuas, e que podem ser executadas pelo Assessor Jurídico e pelo Procurador do Município, que possuem cargos efetivos no Poder Público Municipal.

44. Segundo porque conforme manifestado em parecer anterior de acordo com os arts. 131 e 132 da Constituição Federal, a representação judicial e extrajudicial dos entes federados - aí incluídos os seus agentes - compete à advocacia pública. Dessa forma, é obrigatório que os entes da federação instituam tal órgão em seu âmbito de atuação, sob pena de descumprimento de preceito constitucional e possível responsabilização pela conduta omissiva.

45. No tocante à contratação direta sem licitação de serviços advocatícios, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes expõe um entendimento que se coaduna com a situação fática ora analisada, vejamos:

“Os serviços profissionais de assistência jurídica de natureza corriqueira podem ser realizados por significativa parcela de escritórios de advocacia existente. Não têm caráter singular, não exigem notória especialização e,

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12ed. São Paulo: Dialética. 2008. p. 281.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

portanto, não preenchem os requisitos para enquadramento na inexigibilidade de licitação - art. 25 da Lei nº 8.666/93.”³

46. Há farta jurisprudência, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no sentido de que as atividades rotineiras da Administração Pública devem ser exercidas por servidores integrantes do seu corpo jurídico. Confira-se:

“CONSULTA - CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA - EXCEPCIONALIDADE - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - OBRIGATORIEDADE, SALVO COMPROVADA SINGULARIDADE DO SERVIÇO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL - CONFIANÇA EM RELAÇÃO AO CONTRATADO - ELEMENTO NÃO CONFIGURADOR DA INEXIGIBILIDADE - OPÇÃO POR CREDENCIAMENTO - POSSIBILIDADE - SISTEMA DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO - OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE E ÀS NORMAS DA LEI N. 8.666/93 - CONSULTAS N. 765192, 735385, 708580, 688701, 684672, 183486, 746716, 812006, 652069 - RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA.

a) Os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente. Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004), 684.672 (01/09/2004) e 183.486 (21/09/1994).

b) Admite-se a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, quando não houver procuradores suficientes para representar o órgão em juízo e promover ações de sua competência. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004) e 684.672 (01/09/2004).

c) Há a possibilidade de utilização do sistema de credenciamento para prestação de serviços jurídicos comuns, mediante a pré-qualificação dos advogados ou sociedades de advogados, quando a licitação para a escolha de um único contratado mostrar-se inviável, observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência. Consultas n. 812.006 (30/03/2011), 765.192 (27/11/2008) e 735.385 (17/10/2007).

d) Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666/93, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração. Enunciado de Súmula n. 106 e Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007) e 688.701 (15/12/2004).

e) A confiança em relação ao contratado para realização de um serviço não é fator caracterizador da inexigibilidade, incumbindo ao administrador definir os aspectos da contratação, exclusivamente, à luz do interesse público e sob os auspícios dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade, devendo tal elemento ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos pela Lei Federal n. 8.666/93. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 688.701 (15/12/2004) e 652.069 (12/12/2001).”

³ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Contratação Direta sem Licitação*. 7ª edição, 2ª tiragem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 602.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(TCE/MG, Consulta n. 888126, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgado em 08/08/2013)

47. Embora esse julgado admita, excepcionalmente, à vista do princípio da continuidade do serviço público, a contratação de advogados com recursos públicos, o Ministério Público de Contas considera que tal entendimento deve ser interpretado restritivamente.
48. Sobre o tema, a edição da Súmula nº 106 consolida o entendimento majoritário do Tribunal de Contas no sentido de que nos procedimentos de inexigibilidade, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, vejamos:

“Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no art. 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que habitualmente, são afetos à Administração”.⁴

49. Diante da argumentação acima expendida não se pode afirmar que a contratação realizada configura serviço de natureza singular conforme preceitua o art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.
50. Em que pese a irregularidade da contratação, necessário esclarecer, *in casu*, que houve a competente prestação de serviços do profissional contratado.
51. Em face de todo o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela irregularidade do Procedimento Licitatório de Inexigibilidade nº 01/2005, haja vista que não foram acostados aos autos elementos suficientes que justificassem a contratação por inexigibilidade de licitação diante da ausência da demonstração de singularidade objeto do Contrato nº 102/2009, celebrado entre o Município de Carmo do Cajuru e a empresa “JMPM - José Peixoto de Miranda”.

IV- Da nomeação da Sra. Ilda Nogueira Mano

52. O denunciante protocolizou documentação às f. 879/882 alegando outro nepotismo praticado pelo Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, qual seja, a nomeação de sua tia, Sra. Ilda Nogueira Mano. Para tanto, comprovou o grau de parentesco entre eles.
53. O denunciado argumenta que a Sra. Ilda Nogueira Mano era titular da Secretaria

⁴ SÚMULA 106 (Publicada no “MG” de 22/10/08 - pág. 40 - mantida no “MG” de 26/11/08 - pág. 72 - mantida no DOC de 05/05/11 - pág. 08).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Municipal de Educação e Cultura, sendo tal cargo considerado na sistemática constitucional como agente político.

54. De fato, na linha da defesa apresenta, o Ministério Público entende que o cargo de Secretária Municipal de Educação e Cultura não se enquadra dentre os de provimento em comissão ou função gratificada.
55. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal apontado acima, não se há falar na prática de nepotismo quando a natureza do cargo é eminentemente política.
56. Dessa forma, o Ministério Público de Contas entende que é improcedente a denúncia quanto a esse ponto.

CONCLUSÃO

57. Em face do exposto, tendo em vista as ilegalidades relatadas ao longo desse parecer, o Ministério Público de Contas conclui que deve ser aplicada multa, no valor de R\$4.000,00, ao Sr. Geraldo César da Silva, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
58. Conclui ainda que, deverá ser expedida recomendação pelo Tribunal de Contas ao Município de Carmo do Cajuru para que não mais incida nas ilegalidades expostas no parecer.
59. É o parecer.

Belo Horizonte, .

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)