



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**ASSUNTO: CONTRATAÇÃO INDISCRIMINADA
DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS – AUSÊNCIA
DE DEMONSTRAÇÃO DE NECESSIDADE
TEMPORÁRIA – VIOLAÇÃO ART. 37, II E IX
CR/88 E LEI MUNICIPAL N. 440/2007 –
AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE
REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO SELETIVO
PRÉVIO – ALTO ÍNDICE DE CONTRATAÇÃO
TEMPORÁRIA DE PROFISSIONAIS DA
EDUCAÇÃO – PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio de sua Procuradora ao final subscrita, vem perante Vossa Excelência, nos termos do art. 61, I, c/c art. 310 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentar

REPRESENTAÇÃO

em face de:

HENRIQUE LUIZ DA MOTA SCOFIELD, Prefeito do Município de Itambacuri (gestão 2017/2020), com domicílio na Praça dos Fundadores, 325, Centro, Itambacuri/MG, CEP 39.830-000

pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DOS FATOS

1. A Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Minas Gerais encaminhou ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais os resultados de auditoria realizada no Sistema Municipal de Saúde de Itambacuri por meio do Ofício GAB n. 1859/2016. Segundo as informações ali apresentadas, foi aplicada penalidade de advertência escrita aos gestores em razão da inexistência de contratos de prestação de serviços firmados entre o Executivo Municipal e médicos especialistas no ano de 2012, o que constituiria violação do art. 60, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/93.
2. Tendo em vista os critérios de materialidade e relevância, bem como a prévia imposição de sanções aos gestores na esfera administrativa, o Ministério Público de Contas instaurou Procedimento Preparatório (Portaria n. 02/2016 – MPC/GABCM) para apurar possíveis irregularidades conexas quanto: (i) ao procedimento de contratação de serviço médico especializado no período de 2013/2016; e (ii) à contabilização dos serviços médicos como despesa de pessoal e seu impacto na apuração dos índices previstos na LRF no período de 2013/2016 (Anexo I).
3. Em resposta às requisições iniciais do Ministério Público de Contas, o atual Prefeito Municipal (Ofício n. 134/2017) informou acerca da **impossibilidade de localizar** os arquivos físicos dos exercícios anteriores frente à mudança da Chefia do Executivo e comprometeu-se a remetê-los, assim que localizados.
4. Anexas ao ofício, encaminhou somente cópias dos contratos firmados pela Administração anterior com a Dra. Marcele Aparecida Almeida Lamas, com fundamento no art. 37, IX, da Constituição de 1988, em decorrência do **convênio de repasse** do programa denominado “CAPS”, firmado entre o Município de Itambacuri e o Governo Federal¹, bem como cópias dos empenhos relativos à folha de pagamento do CAPS.
5. Em relação à contabilização da despesa, a análise dos empenhos encaminhados indica que a despesa com folha de pessoal do CAPS foi contabilizada sob o elemento 3.1.90.04.99 (“outras despesas de pessoal”). Conforme consulta ao SICOM, nos anos de 2014, 2015 e 2016, tal despesa foi contabilizada dentre as despesas de pessoal.
6. Por outro lado, **as informações prestadas não indicaram como os profissionais foram selecionados ou se houve processo seletivo**, pelo que o *Parquet* de Contas requisitou o envio (a) do quadro funcional dos servidores atualmente vinculados à Secretaria de Saúde, forma de contratação e data de início dos vínculos; (b) da relação dos servidores atualmente contratados sem

¹ Contratos referentes aos seguintes períodos: 01/01 a 31/12/2014; 01/01 a 31/07/2015; 01/01 a 30/06/2016 e respectivos termos aditivos (01/08 a 31/12/2015; 01/07 a 31/12/2016; 01/01 a 31/01/2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

concurso público, indicando a forma de seleção, data de início do vínculo e cópia dos respectivos contratos.

7. Em nova comunicação, por meio do Ofício n. 64/2018, datado de 05/04/2018, o Prefeito Municipal encaminhou o quadro funcional da **Secretaria Municipal de Saúde** (fls. 316/320-MPC), do qual se podem extrair as seguintes informações:

Servidores efetivos	88
Servidores contratados	148
Servidores comissionados	15
Agente político	1
TOTAL	252

8. Ou seja, quase 60% do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Saúde era composta, à época da resposta, por servidores precariamente contratados.

9. Ante a ausência de informação sobre a forma pela qual os profissionais da saúde foram selecionados, nos moldes em que fora requisitado, esse órgão ministerial reiterou a requisição de envio da *“relação dos servidores atualmente contratados sem concurso público, indicando a forma de seleção e encaminhando cópia dos respectivos contratos”* (Ofício n. 061/2018/GABCM/MPC).

10. Por meio do n. Ofício 129/2018, datado de 11/07/2018, o atual Prefeito encaminhou planilha (fls. 324/335-MPC) constando os nomes de **todos servidores atualmente contratados sem concurso público**, data do início do vínculo e, para alguns poucos, a forma de seleção (“Seletiva n. 01/2009”):

CARGO	NÚMERO DE CONTRATADOS
Agente comunitário PSF	74
Agente de Gestão Administrativa	16
Agente de Saúde Pública	14
Atendente de Consultório Dentário	06
Auxiliar de Enfermagem	02
Auxiliar de Gestão de Serviços	63
Auxiliar de Serviço Educacional	13
Enfermeiro	01
Enfermeiro PSF	02
Especialista Educação Supervisão Escolar I e II	05
Farmacêutico Bioquímico	02
Médico PSF	02
Monitor de Creche	05
Motorista	29
Nutricionista	02
Odontólogo	01
Odontólogo PSF	01



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Operador de Máquina	06
Professor Ensino Fundamental I-II	54
Psicólogo	06
Recepcionista	03
Técnico de Enfermagem	10
Auxiliar Administrativo	04
Advogado	01
Assistente Social	05
Auxiliar Apoio CAPS	01
Artesão CAPS	01
Coordenador	03
Digitador	01
Enfermeiro CAPS I	01
Educador Físico	01
Monitor de Dança	02
Orientador Social	05
Supervisor	01
Psiquiatra	01
Dermatologista	01
Mecânico	02
TOTAL	347

11. Posteriormente, por meio do Ofício 651/2018, datado de 10/12/2018, o atual Prefeito enviou a cópia dos contratos referentes aos servidores públicos temporários no **exercício de 2018** (fls. 350/892-MPC).

12. Apesar de requisitado em diversas oportunidades, o gestor não indicou como os servidores temporários foram selecionados. Tampouco essa informação – ou qualquer outra sobre a realização de concurso, processo seletivo ou procedimento simplificado de seleção – consta no Portal de Transparência do Município.

13. De todo o processado, o Ministério Público de Contas identificou a ocorrência de graves irregularidades nas contratações temporárias de servidores no exercício de 2018 pelo Município de Itambacuri, o que ensejou a propositura desta representação, conforme se passa a expor:

DO DIREITO

I) Contratação de servidores temporários sem amparo em “necessidade temporária de excepcional interesse público”

14. Como cediço, a partir da Constituição da República de 1988 a obrigatoriedade do concurso público tornou-se mais rigorosa, passando a ser exigido para o provimento de qualquer cargo ou emprego público e não apenas para a primeira investidura.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

15. Nesse sentido, a Constituição não tergiversa no art. 37, II, CR/88: *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”*.

16. A atual Constituição foi tão enfática que dispôs no § 2º do mesmo artigo: *“A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei”*.

17. O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sólida jurisprudência no sentido de que o art. 37, II, da CR/88 rejeita qualquer burla à exigência de concurso público. Conforme voto do rel. Min. Joaquim Barbosa na ADI 3.434, *“Há diversos precedentes em que a tônica é a absoluta impossibilidade de se afastar esse critério de seleção dos quadros do serviço público [...], até mesmo restringindo possíveis ampliações indevidas de exceções contidas na própria Constituição, a exemplo do disposto no art. 19 do ADCT [...]. O rigor na interpretação desse dispositivo constitucional impede inclusive formas de provimento derivado de cargo público, por ascensão interna”*. (ADI 3.434 MC, j. 23-8-2006, DJ de 28-9-2007).

18. Então, como regra, os cargos e empregos públicos devem ser providos mediante aprovação em concurso público. Contudo, a mesma Constituição, não fechando os olhos para hipóteses excepcionais, permite a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da lei (art. 37, inciso IX).

19. Analisando tal dispositivo, Florivaldo Dutra de Araújo cita a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 3.068, da relatoria do Min. Eros Grau, segundo a qual a Constituição não faz distinção entre atividades permanentes e atividades temporárias para efeito da contratação prevista no art. 37, IX. Nas palavras do professor, *“esse dispositivo prevê ‘contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária’ e não ‘contratação para atividades temporárias’”*².

20. Portanto, mesmo entendendo ser possível a contratação por tempo determinado para exercício de atividade permanente do quadro de pessoal – desde que presente a necessidade temporária e transitória do ente –, é importante frisar, recorrendo novamente aos estudos do citado professor, que *“a decisão de contratar temporariamente, nessas circunstâncias de excepcional interesse público e o prazo previsto de sua duração, deve ser acompanhada de*

² ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Requisitos constitucionais para a contratação temporária de servidores públicos. In: FORTINI, Cristina (Org.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 122.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

*motivação, que explicita as circunstâncias de excepcional interesse público e o prazo previsto de sua duração*³³.

21. Esse entendimento é pacífico no âmbito também da Corte de Contas mineira. Cite-se, por todos, a orientação firmada no julgamento da Consulta n. 748.924, oportunidade em que consignou a Relatora, a saudosa Conselheira Adriene Andrade:

A contratação temporária de pessoal autorizada no art. 37, IX, da Constituição da República pode abranger não apenas as situações em que a necessidade da atividade é temporária, mas também as situações em que a necessidade da atividade é permanente e deve ser atendida de imediato, não havendo tempo hábil para a realização de concurso público. Destaca-se que, nessa segunda hipótese, o Tribunal admite a contratação temporária somente no período necessário para o desenvolvimento e o encerramento do concurso público e desde que o gestor comprove a situação de excepcional interesse público, ou seja, que o atendimento das demandas da coletividade ficará prejudicado se a administração pública aguardar o desfecho do concurso público. (TCEMG, Primeira Câmara, Representação n. 886.131, Rel. Cons. Adriene Andrade, j. 30/11/2015).

22. Em sede de **Repercussão Geral** (Tema 612), o Supremo Tribunal Federal fixou os seguintes vetores de interpretação do art. 37, inciso IX, CR/88, acrescentando, em relação ao seu entendimento usual, a vedação da contratação temporária *“para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”*:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; **e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.**

23. No recurso extraordinário que deu origem à repercussão geral mencionada, discutiu-se a inconstitucionalidade de uma lei do Município de Bertópolis/MG. Confira-se a ementa do acórdão:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. **Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares.** Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos

³³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Requisitos constitucionais para a contratação temporária de servidores públicos. In: FORTINI, Cristina (Org.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 122.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”. 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, **para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.** 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. **A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.** Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal. 5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva. 6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito *ex nunc*, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)

24. Não obstante a clareza das normas constitucionais já citadas e do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas mineiro e do Supremo Tribunal Federal, **observa-se pelo quadro de pessoal do Município de Itambacuri ora em análise que a administração municipal fez da exceção a regra:** proliferam contratações “temporárias” indiscriminadas, sem preenchimento dos requisitos previstos no art. 37, inciso IX, da Constituição da República.

25. Pela análise dos contratos encaminhados ao órgão ministerial (fls. 350/892-MPC), **referentes a 2018** e compilados na tabela do Anexo II, verifica-se que a maioria se refere a “*serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração*”, tais quais os contratos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

temporários para os cargos de professores, outros profissionais da educação, auxiliares administrativos, médicos, farmacêuticos, auxiliares de gestão de serviços, agente comunitário de saúde, etc.

26. Ademais, a maioria dos contratos é desprovida da motivação sobre a situação fática que permitiria a contratação temporária, isto é, sobre a necessidade temporária de excepcional interesse público no contexto da realidade do órgão onde o servidor será lotado.

27. A contratação temporária indiscriminada, além de violar frontalmente o texto constitucional, ofende também a própria legislação do Município de Itambacuri que regulamenta o art. 37, inciso IX, CR/88: a Lei Municipal n. 440/2007 (fls. 896/899-MPC), que enuncia as hipóteses de “necessidade temporária de excepcional interesse público” em seu art. 2º:

Art. 2º: Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I – assistência a situações de calamidade pública, emergência ou urgência devidamente justificada pelo Prefeito ou Secretário Municipal;

II – combate a surtos epidêmicos e similares;

III – apoio à realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística, ainda que conveniada com órgãos municipais, estaduais ou federais;

IV – atendimento a termo de convênio ou ajuste firmado com entidade federada ou órgão dela integrante;

V – admissão de professor substituto e professor visitante;

VI – admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VII – para execução de obras ou serviços determinados ou específicos, quando inexistir Mão de obra suficiente no quadro de servidores municipais.

28. Portanto, o Município de Itambacuri, por meio do Chefe do Executivo ora representado, vem promovendo contratação indiscriminada e indevida de servidores temporários para desempenho de função permanente e sem motivação suficiente para a “necessidade temporária de excepcional interesse público”, em ofensa ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição da República, bem como ao art. 2º da Lei Municipal n. 440/2007.

II) Contratação de servidores temporários sem processo seletivo prévio

29. Por outro lado, o gestor, apesar de intimado por diversas vezes por esse órgão ministerial, não esclareceu a **forma** como foi selecionada a grande maioria dos servidores “temporários”, razão pela qual se pode concluir que as contratações, além de não possuírem motivação fática que permitiriam essa modalidade de contratação, não foram precedidas de processo seletivo algum.

30. Dizer que a contratação dita temporária – frise-se, nas hipóteses em que o ordenamento jurídico admite – é uma exceção à regra do concurso público não significa dizer que as pessoas que ocuparão esses cargos poderão ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

escolhidas ao livre arbítrio do gestor, em um processo informal de escolha, com alto risco de violação aos princípios constitucionais.

31. A Lei Federal n. 8.745/1993, ao dispor sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público pelos órgãos da administração federal, estabeleceu que o recrutamento do pessoal será feito mediante **processo seletivo simplificado** sujeito a ampla divulgação (art. 3º). De fato, imaginar solução diversa, isto é, que os contratados temporários poderiam ser escolhidos de maneira informal, ao alvedrio do gestor, significaria grave ofensa aos princípios informadores da atividade estatal, notadamente o da isonomia, impessoalidade e moralidade, sobretudo em entes federativos menores, nos quais as relações pessoais são mais evidentes.

32. Vale dizer: a contratação dita “temporária”, além de se submeter aos requisitos constitucionais (necessidade temporária de excepcional interesse público), deve ser precedida de processo seletivo simplificado para garantia dos **princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade**.

33. No julgamento da Representação n. 753.876, sessão do dia 26/06/2014, o Conselheiro Cláudio Terrão, após citar o art. 3º da Lei Federal n. 8.745/93, registrou em seu voto:

Ocorre que quando a Administração contrata profissionais que não se submeteram ao processo seletivo afronta os princípios da igualdade, da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, na medida em que efetiva contratações ao seu livre arbítrio, podendo agir de acordo com interesses pessoas e as preferências do gestor.

A seleção dos candidatos, seja através de processo seletivo, seja por meio de concurso público, é o instrumento adotado pela Constituição Federal, que privilegiou o sistema meritocrático para escolher os profissionais que integrarão o quadro de pessoal dos entes públicos. Tal sistema implica realização de certame no qual todos aqueles que tenham os requisitos exigidos pelo edital participem nas mesmas condições, vedando-se favorecimentos e perseguições pessoais.

Desse modo, a Administração Municipal incorreu em irregularidade ao contratar profissionais que não se submeteram ou não foram aprovados no processo seletivo promovido pelo Município (TCEMG, Segunda Câmara, Representação n. 753.876, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 26/06/2014).

34. Dessa forma, os contratos “temporários” levados a efeito pelo Município de Itambacuri, não precedidos de processo seletivo público para escolha dos profissionais mais capacitados, **devem ser considerados irregulares** pela Corte de Contas mineira, por grave ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

III) Contratações para o cargo de Agente Comunitário de Saúde – PSF:

35. Segundo o quadro resumido encaminhado pelo gestor a esse órgão ministerial (fls. 338/348-MPC), dos 347 servidores contratados sob o vínculo de “temporários”, 74 ocupam o cargo de “**agente comunitário PSF**” e, desses, apenas 14 (quatorze) teriam sido submetidos ao processo seletivo n. 01/2009, embora não haja comprovação a esse respeito, como cópia do edital e da lista dos classificados no certame.

36. A respeito dos agentes comunitários de saúde (ACS), sabe-se que a Emenda Constitucional n. 51/2006 passou a permitir a admissão destes profissionais por meio de processo seletivo público, conforme § 4º incluído pela citada emenda ao art. 198. Veja-se:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias **por meio de processo seletivo público**, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) Regulamento

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

37. Regulamentando o dispositivo constitucional, a Lei Federal n. 11.350/2006 passou a **exigir** a realização de processo seletivo público para contratação de agentes comunitários de saúde:

Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias **deverá** ser precedida de **processo seletivo público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

38. Sobre as semelhanças e diferenças entre “concurso público” e “processo seletivo público”, convém citar trecho do voto proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão no julgamento da citada Representação n. 753.876, na sessão do dia 26/06/2014:

É de se destacar que tanto o **concurso**, quando o **processo seletivo público** são constitucionalmente procedimentos administrativos de natureza concorrencial, realizados sob a modalidade provas ou provas e títulos, que têm por objeto a escolha dos candidatos mais aptos a ocuparem cargos, empregos ou funções públicas, em obediência, sobretudo, aos princípios da isonomia, da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Vale dizer, independente da modalidade utilizada, o gestor estará adstrito aos princípios constitucionais, sendo vedada a realização de contratação ao seu livre alvedrio. A diferença, basicamente, consiste no fato de o procedimento seletivo configurar um modelo mais ágil e simples de seleção, quando comparado ao concurso público, que possui etapas mais longas e complexidade maior no seu decorrer.

39. O gestor, apesar de intimado por diversas vezes por esse órgão ministerial, não esclareceu ou comprovou **a forma** como foi selecionada a maioria dos agentes comunitários de saúde, razão pela qual se pode concluir que as contratações não foram precedidas de processo seletivo algum.

40. Ainda, o art. 16 da Lei n. 11.350/2006 vedou expressamente a contratação temporária ou terceirizada de agentes comunitários de saúde, nos seguintes termos: *“É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável”*.

41. Vale dizer: a partir da vigência da Lei n. 11.350/2006, a contratação temporária dos agentes comunitários de saúde **somente é permitida** na hipótese de combate a surtos epidêmicos, como, inclusive, previsto no art. 2º, inciso II, da Lei Municipal n. 440/2007.

42. Assim, tendo em vista que as contratações para o cargo de agente comunitário de saúde ora analisadas foram celebradas após a promulgação da Emenda Constitucional n. 51/2006, é forçoso reconhecer a violação a dispositivo constitucional e legal nas contratações “temporárias” que não foram precedidas do necessário processo seletivo público.

43. Dessa forma, os contratos “temporários” para o cargo de agente comunitário de saúde devem ser considerados irregulares pela Corte de Contas mineira, tanto pela ausência de demonstração de situação emergencial ou excepcional (combate a surtos epidêmicos) que embasasse a contratação temporária, como pela ausência de processo seletivo público prévio, em ofensa ao art. 9º e 16 da Lei Federal n. 11.350/2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

IV) Meta18 e Estratégia 18.1 do PNE / PME

44. Com relação aos profissionais da educação escolar, a Constituição repete no art. 206, inciso V, a necessidade imperiosa da submissão ao concurso público, *in verbis*: “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”.

45. Nesse mesmo sentido, a Lei Federal n. 9.394/1996 (LDB), em seu art. 67, determina que os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

46. Então, como regra, os cargos públicos dos profissionais da educação devem ser providos mediante aprovação em concurso público. Como exceções, tem-se a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da lei (art. 37, inciso IX, CR/88) e os cargos em comissão de livre nomeação.

47. Diante desse contexto, a Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação (Lei Federal n. 13.005/2014) considerou tolerável a seguinte proporção: “*estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados*”.

48. Um ano após a promulgação do PNE, o Município de Itambacuri aprovou seu Plano Municipal de Educação (PME), por meio da Lei Municipal n. 731, de 22 de junho de 2015 (Anexo III), dispondo exatamente no mesmo sentido da legislação federal com relação à meta 18. Vejamos:

META 18 – PLANO DE CARREIRA DOCENTE

Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de plano de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégia

18.10 estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docente sejam ocupantes de cargos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, em regime de colaboração com a SEE-MG;

49. A despeito dos inequívocos comandos constitucionais e legais (Lei Federal n. 13.005/2014 e Lei Municipal n. 731/2015), observa-se o **alto índice de profissionais do setor da educação contratados temporariamente** no Município de Itambacuri, conforme se extrai da tabela abaixo, com dados extraídos da tabela enviada a esse órgão ministerial pelo Chefe do Executivo (fls. 324/335-MPC):

CARGO	NÚMERO DE CONTRATADOS
Auxiliar de Serviço Educacional	13
Especialista Educação Supervisão Escolar I e II	05
Monitor de Creche	05
Professor Ensino Fundamental I-II	54
TOTAL	77

50. Considerando que o Plano Municipal de Educação (PME) consiste em um **planejamento de estado**, e não de governo, a vigorar até 22 de junho de 2025, os órgãos de controle devem ficar atentos e exigir, quando necessário, o seu cumprimento.

51. O PME (Lei Municipal n. 731/2015), na parte em que admite o máximo de 10% de profissionais do magistério não ocupantes de cargo efetivo, deve ser lido conjuntamente com o art. 2º, §1º da Lei Municipal n. 440/2007, *in verbis*: “A contratação de professor substituto a que se refere o inciso V far-se-á exclusivamente para suprir a falta de docente na carreira, decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação e afastamento ou licença de concessão obrigatória”.

52. Não há nos contratos temporários que instruem a presente representação referência às situações de substituição descritas no art. 2º, §1º da Lei Municipal n. 440/2007, o que leva a crer que se trata de contratação de professores desprovida de necessidade temporária, para desempenho de função permanente e essencial para o desenvolvimento da educação e valorização dos profissionais do magistério do município.]

53. A contratação temporária indiscriminada na seara da educação, fora das restritas hipóteses permitidas, possui inúmeros efeitos perversos, como, por exemplo: (i) rotatividade que gera instabilidade do corpo docente⁴; (ii)

⁴ Em nota técnica sobre o IRD (Indicador de Regularidade de Docentes), indicador do INEP que mede a regularidade do corpo docente em todas as escolas de educação básica, incluindo as redes pública e privada, o INEP concluiu, a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos anos de 2009 a 2013:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

precariedade no envolvimento e engajamento do professor com a comunidade escolar e (iii) dificuldade de desenvolvimento de políticas de formação continuada do corpo docente.

54. Ademais, em última instância, a contratação temporária indiscriminada, quando os contratados superam o número necessário, contribui para o inchaço da folha de pagamento e impede o pagamento de remuneração adequada aos profissionais da educação.

CONCLUSÃO

55. Em conclusão, os contratos “temporários” levados a efeito pelo Município de Itambacuri para desempenho de função permanente, sem motivação suficiente sobre a “necessidade temporária” e não precedidos de processo seletivo público para escolha dos profissionais mais capacitados **devem ser considerados irregulares** pela Corte de Contas mineira, por grave ofensa ao art. 37, inciso II e IX da Constituição, ao art. 2º da Lei Municipal n. 440/2007 e aos arts. 9º e 16 da Lei Federal n. 11.350/2006, bem como aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

56. Via de consequência, a autoridade responsável pelas contratações, *in casu*, o Chefe do Executivo ora representado, deve ser responsabilizado, nos termos do § 2º do art. 37, CR/88: “A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei”.

57. Conforme a Lei Orgânica do TCE/MG (LC n. 102/2008), o Tribunal poderá aplicar multa ao responsável por ato praticado com grave infração a norma legal, conforme inteligência do art. 83, I c/c art. 85, inciso II.

DOS PEDIDOS

58. Ante o exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

a) seja recebida a presente representação, nos termos da Resolução n. 12/2008 (RITC/MG), em face das seguintes irregularidades:

“A alta rotatividade de professores nas escolas pode afetar o estabelecimento de vínculo com a escola e alunos, pois um professor que permanece pouco tempo na escola tem menos condições para identificar situações específicas dos alunos e da comunidade atendida pela escola, de dar continuidade a planejamentos, nem de contribuir na resolução de eventuais problemas pelos quais a escola esteja passando. Os dados analisados retratam uma situação de alta rotatividade dos professores brasileiros. Esse fato chama atenção para a necessidade de investigação de possíveis motivos que fazem com que os docentes sejam tão irregulares e ainda abre espaço para possíveis medidas de gestão que possam ser tomadas para diminuir a rotatividade do corpo docente das escolas. A melhoria do aprendizado nas escolas, entretanto, compreende outros fatores que não apenas o que foram tratados aqui”. Disponível em http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_regularidade_vinculo/nota_tecnica_indicador_regularidade_2015.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- a.1) contratação indiscriminada e indevida de servidores temporários sem amparo em “necessidade temporária de excepcional interesse público”, em ofensa ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição da República, bem como ao art. 2º da Lei Municipal n. 440/2007;
- a.2) contratação de servidores temporários sem processo seletivo prévio, em ofensa aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade;
- a.3) contratação para o cargo de agente comunitário de saúde em ofensa à Lei Federal n. 11.350/2006;
- a.4) alto índice de contratação temporária de profissionais da educação, a despeito do disposto na Meta 18, Estratégia 18.1 da Lei Federal n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), Lei Municipal n. 731/2015 e art. 2º, §1º da Lei Municipal n. 440/2007;
- b) seja determinada a citação do atual Chefe do Executivo do Município de Itambacuri para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades apontadas;
- c) no mérito, seja a representação julgada procedente e confirmadas as irregularidades acima elencadas:
 - c.1) determinando-se a aplicação da sanção prevista no art. 83, I c/c art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08;
 - c.2) fixando-se prazo para a extinção dos vínculos irregulares, com realização de concurso público para provimento dos cargos efetivos e de processo seletivo simplificado para a contratação dos agentes comunitários de saúde e de servidores temporários, quando presentes os requisitos legais.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 09 de julho de 2019.

Cristina Andrade Melo
 Procuradora do Ministério Público de Contas