



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.040.647
Natureza: Denúncia
Denunciante: Fernanda Amorim de Freitas
Jurisdiccionado: Poder Executivo do Município de São João Nepomuceno
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia apresentada pela Sr^a. Fernanda Amorim de Freitas em face de supostas irregularidades ocorridas no Processo Seletivo Simplificado regido pelo Edital nº 02/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São João Nepomuceno para contratação temporária, a fim de suprir necessidade de pessoal da Secretaria Municipal de Educação.
2. O Conselheiro Relator negou a concessão da liminar pleiteada e determinou a intimação do Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, a fim de que completasse a instrução processual (fl. 39 e 40 – vol. 1).
3. Renovada a intimação (fl. 49 e 49 v.), o Gestor prestou esclarecimentos (fl. 51 e 52) e apresentou documentos (fl. 53 a 109 – vol. 1).
4. Mais uma vez intimado (fl. 112 a 113), o Gestor apresentou a mídia em CD (fl. 115- vol. 1).
5. A Unidade Técnica (fl.118 a 121 v.- vol. 1) analisou a documentação enviada pelo Gestor.
6. Os autos vieram a este *Parquet* com consequente emissão de manifestação preliminar (fl. 124 a 125 v. – vol. 1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

7. O Gestor encaminhou esclarecimentos (fl. 129 a 132) e documentação (fl. 133 a 161 –vol. 1).
8. A Unidade Técnica elaborou o reexame de fl. 165 a 167 v. – vol. 1.
9. Este Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido da necessidade de complementação da instrução processual (fl. 169 a 170 – vol. 1).
10. Citados, o Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, e a Sra. Belkis Cavalheiro Furtado, Secretária de Educação do Município (fl. 173 a 176 – vol. 1), encaminharam defesa (fl. 177 a 179 – vol. 1) e documentos (fl.180 a 289 – vol. 1; 292 a 569- vol. 2 e 572 a 791 – vol. 3).
11. A Unidade Técnica informou (fl. 793 a 796 – vol. 3) que, em consulta realizada ao endereço eletrônico do Município (<http://www.sjnepomuceno.mg.gov.br>), verificou a existência de outras convocações para contratações temporárias, com vistas a suprir necessidades permanentes do Município, notadamente, nas áreas da educação e da saúde, tanto com arrimo no referido Edital n.º 02/2018 como também em outros processos seletivos simplificados posteriores, cujos contratos não foram encaminhados.
12. Constatou, ainda, no citado *site*, outras convocações para contratação temporária por meio de Processos Seletivos (Edital n.º 01/2019 - Supervisor Pedagógico e Motorista e Editais n.º 06, 17 e 18/2019 – Oficial).
13. A partir dessas verificações, a Unidade Técnica sugeriu a intimação do responsável para encaminhar cópias de todos os contratos temporários vigentes em razão das convocações publicadas em seu endereço eletrônico, **a exceção daqueles celebrados para atender ao Programa Saúde Família – PSF.**
14. Ela entendeu, também que seria necessária a justificativa da utilização do cadastro de reserva para cargos que fazem parte da estrutura de serviços permanentes do Município, a exemplo dos cargos de Supervisor Pedagógico, Motorista e Oficial, os quais têm sido preenchidos por meio de contratações temporárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

15. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

16. O controle efetuado pelos Tribunais de Contas sobre a admissão de pessoal está amparado no art. 71, III, da Constituição da República, de 1988:

Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, **a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título**, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (Grifo nosso.)

17. Com o fim de cumprir a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas, este Ministério Público de Contas apresenta apontamento complementar às irregularidades indicadas pela Unidade Técnica referentes ao tema **contratações celebradas para atender à Estratégia Saúde da Família (ESF)**.

I - Apontamento complementar

18. Com a devida consideração ao entendimento da Unidade Técnica manifestado no reexame (fl. 793 a 798 - vol. 3), entendemos ser essencial também a análise dos **contratos celebrados para atender à Estratégia Saúde da Família – ESF**.

19. Iniciemos a nossa análise com destaque para algumas premissas acerca dos institutos do concurso público e da contratação temporária, temas essenciais à exata compreensão da admissão para **Estratégia Saúde da Família – ESF**.

20. As atribuições **rotineiras, permanentes e típicas** do quadro de pessoal de qualquer ente público devem ser exercidas por **servidores efetivos**, cujo vínculo jurídico com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

o Estado tenha como ponto de partida a **prévia aprovação em concurso público**, segundo a exigência constitucional prevista no art. 37, II.

21. A contratação temporária, nos estritos contornos positivados pelo art. 37, IX, da Constituição da República, somente se justifica diante de **demanda temporária** (circunstancial, momentânea e passageira) revestida **de excepcional interesse público**.

22. Em razão de a Administração Pública ter o dever de assegurar a prestação de serviços públicos contínuos e eficientes, a contratação temporária é instrumento que visa a assegurar a **prestação de serviço público em caráter emergencial, urgente e excepcional**, diante da ocorrência de situação anormal, dispensando, pois, nessa ocasião, a realização de concurso público.

23. Um dos objetivos desse instituto é contemplar situações de necessidades temporárias as quais **a própria atividade pública a ser desempenhada tenha caráter provisório e eventual**.

24. A título de exemplo, citamos as contratações temporárias realizadas para atender emergências decorrentes de calamidades públicas e de catástrofes. Nessas hipóteses, não se justifica a criação de cargo nem de emprego, pelo que não haveria cogitar-se de concurso público naquele momento.

25. Outra situação possível ocorre se o excepcional interesse público demandar urgência na realização ou manutenção de **serviço público essencial e permanente**, cuja satisfação imediata se impõe.

26. Ora, por não haver tempo hábil para realizar um concurso público, a contratação temporária supriria **a necessidade circunstancial** ocorrida em **atividade pública essencial e permanente**, como, por exemplo, a substituição de servidores nas áreas de saúde, de educação e de segurança pública.

27. O agente contratado temporariamente não exerce cargo público nem emprego público, mas, tão-somente, **função pública**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

28. Sobre a natureza de seu vínculo jurídico de trabalho, trata-se de **regime jurídico especial** – também denominado pela doutrina como regime de caráter jurídico-administrativo – cujos direitos e obrigações são definidos pela própria lei específica do ente estatal que regulamentar o instituto da contratação temporária.
29. Destacamos, também, que a Constituição da República, em seu art. 40, § 13, estabelece que o regime jurídico previdenciário das contratações temporárias é o regime geral da previdência social.
30. Por todas essas razões, a continuidade indefinida do contratado temporariamente no exercício de **funções públicas permanentes** **não é recomendável**, pois viola o princípio constitucional que estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargos públicos.
31. Como bem frisado pelo TJMG na ADI 1.0000.16.046007-7/000, *os programas de atendimento à população na área de saúde e educação, a exemplo do PSF, NASF e outros, não possuem caráter temporário nem excepcional*.
32. Ressalta-se que é **ilegal** qualquer contratação temporária **sem tempo determinado** e, com a devida vênia, não entendemos razoável sustentar que a Estratégia Saúde da Família – ESF, programa de abrangência nacional, sem prazo determinado, inaugurado pelo Ministério da Saúde no exercício de 1994, como PSF, **tenha caráter temporário**.
33. Com vigência superior a 25 (vinte e cinco) anos desde a sua criação, o ESF representa política pública absolutamente consolidada no tempo, sem qualquer traço de precariedade ou provisoriedade.
34. A longevidade do programa demonstra, a nosso ver, que as demandas supridas por eles não são temporárias, nem circunstanciais, tampouco passageiras.
35. O conceito de **interesse público excepcional** vincula-se à existência comprovada de situações fáticas absolutamente extraordinárias, incomuns, atípicas, esporádicas e delimitadas no tempo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

36. Tal excepcionalidade opõe-se radicalmente à natureza das atividades intrínsecas ao ESF, que são permanentes, típicas, rotineiras e com prazo indeterminado.

37. Advertimos que, em face de nosso arquétipo constitucional, as atribuições de atividades estatais típicas não devem ser exercidas, por longos períodos, por agentes públicos designados por contratos administrativos (função pública).

38. Isso porque, não raras vezes, os contratos tidos como “temporários” são ilegalmente prorrogados, razão pela qual suas vigências se arrastam durante anos e anos na Administração Pública.

39. A rigor, tais sucessivas prorrogações somente evidenciam que a necessidade do serviço público é permanente.

40. Logo, deveria ser suprida por **servidor efetivo** e não por agentes públicos precariamente contratados (função pública).

41. Portanto, asseveramos que tanto o prazo indeterminado quanto o prazo sucessivamente repactuado (dilatado) confere **caráter ilegal** à contratação, a qual, em tese, deveria ser **temporária**, uma vez que a sua natureza é notoriamente **precária**.

42. Admite-se, excepcionalmente, a contratação temporária de agentes públicos integrantes da Estratégia Saúde da Família – ESF, desde que presentes os requisitos constitucionais que autorizam essa forma precária de contratação, quais sejam, a previsão legal, o tempo determinado, a necessidade temporária e a excepcionalidade do interesse público.

43. Não foi o que ocorreu no caso deste processo.

44. Diante disso, **quanto à forma de admissão dos “Demais Profissionais integrantes da Estratégia de Saúde da Família, o entendimento deste Parquet é no sentido de que deva ocorrer mediante aprovação prévia em concurso público**.

45. Pelo exposto, este *Parquet* requer a intimação do atual Prefeito Municipal, a fim de complementar a instrução processual, mediante remessa da relação dos agentes públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

contratados temporariamente para exercer as funções públicas junto ao Estratégia Saúde da Família ESF.

46. A lista deverá conter as seguintes informações: nome do contratado, jornada de trabalho, remuneração, data inicial do contrato de trabalho e datas de eventuais prorrogações do contrato de trabalho.

II – Falta de encaminhamento de documentação para completa instrução do processo

47. Trata-se este tópico da constatação de que os Denunciados, apesar de intimados, não encaminharam a documentação elencada em nossos apontamentos preliminares (fl. 124 a 125 v. – vol. 1).

48. Verifica-se que consta do *CD* de fl. 115- vol. 01: contratações celebradas desde 2007 e observa-se que a listagem encaminhada (fl. 226 a 230-vol. 01) traz somente contratações de 2017 a 2018.

49. Assim, necessária a informação do período de vigência (termo inicial e final) de todos os contratos temporários apresentados no *CD* de fl. 115- vol. 01.

CONCLUSÃO

50. Em face do exposto, este Ministério Público de Contas:

- apresenta **apontamentos complementares** referentes às contratações de pessoal para atuar no Estratégia Saúde da Família – ESF;
- opina pela intimação do Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, e da Sra. Belkis Cavalheiro Furtado, Secretária Municipal de Educação, para que completem a instrução processual e apresentem, sob pena de multa:
 - a)** os documentos solicitados pela Unidade Técnica (fl. 793 a 796 – vol. 3);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

b) as informações solicitadas por este *Parquet*. São elas:

- a relação dos agentes públicos contratados temporariamente para exercer as funções públicas junto ao Estratégia Saúde da Família – ESF. **A lista deverá conter as seguintes informações: nome do contratado, jornada de trabalho, remuneração, data inicial do contrato de trabalho e datas de eventuais prorrogações do contrato de trabalho.**
- o período de vigência (termos inicial e final) de todos os contratos relacionados no CD (fl. 115- Vol. 01).

51. Por fim, requeremos que, apresentadas as defesas e a documentação, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, desse Tribunal.

52. Pleiteamos o retorno dos autos para parecer conclusivo.

53. É a manifestação preliminar.

Belo Horizonte, 13 de março de 2020.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas