

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

PROCESSO Nº: 1098360
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE JORDÂNIA
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY AVILA
ANO REF.: 2020

ANÁLISE INICIAL

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público de Contas (Peça nº 01, arquivo nº 2308482 - SGAP) em face de possíveis irregularidades nos atos de admissão praticados pelo Município de Jordânia no período de 2016 a 2020.

Em síntese, o representante aduziu que há diversas irregularidades nos atos de admissão praticados pela Prefeitura do Município de Jordânia, visto que a Administração do município estaria utilizando a contratação direta como mecanismo habitual de investidura de servidores públicos municipais, em flagrante descumprimento dos comandos constitucionais.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para que os fatos narrados na Representação fossem analisados (Peça nº 08, arquivo nº 2326546 - SGAP).

É o relatório, em síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Apontamento 1 – investidura irregular de servidores públicos municipais por meio de contratação temporária

ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE

Conforme discorrido pela representante (Peça nº 01, arquivo nº 2308482 - SGAP), a prefeitura vem adotando o mecanismo da contratação temporária para investidura de servidores públicos municipais.

Em seu relato, discorreu que alguns contratos já possuem duração superior a dez anos, fato que contraria a Constituição da República.

ANÁLISE DOS FATOS

A representação oferecida pelo Ministério Público de Contas tratou, de forma minuciosa, todo o arcabouço jurídico o qual rege os provimentos de cargos na Administração Pública.

O fato central da representação consiste na prática de diversas contratações realizadas pelo Município de Jordânia com fundamento no art. 37, IX, da CRFB/1988¹. Nas palavras de FILHO, Carvalho²:

A última categoria é a dos *servidores públicos temporários*, os quais, na verdade, se configuram como um agrupamento excepcional dentro da categoria geral dos servidores públicos. A previsão dessa categoria especial de servidores está contemplada no art. 37, IX, da CF, que admite a sua contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A própria leitura do texto constitucional demonstra o caráter de excepcionalidade de tais agentes. Entretanto, admitido o seu recrutamento na forma da lei, serão eles considerados como integrantes da categoria geral dos servidores públicos.

Ainda nas palavras do autor³, são três os pressupostos para que a contratação temporária se harmonize aos requisitos constitucionais:

O regime especial deve atender a três pressupostos inafastáveis.

O primeiro deles é a determinabilidade temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista, em que a regra consiste na indeterminação do prazo da relação de trabalho. Constitui, porém, evidente simulação a celebração de contratos de locação de serviços como instrumento para recrutar servidores, ainda que seja do interesse de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Depois, temos o pressuposto da temporariedade da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação, e a admissão será inteiramente inválida. Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto,

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

² FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020. Página 720.

³ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020. Página 728.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes, em flagrante tentativa de fraudar a regra constitucional. Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento mobilizador senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade. Caso a função seja permanente, a contratação temporária só é legítima se a Administração comprovar situação emergencial e transitória, com previsão de ser posteriormente superada.

O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. Algumas vezes o Poder Público, tal como sucede com o pressuposto anterior e em regra com o mesmo desvio de poder, simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial.

Analisando a documentação juntada aos autos, constata-se, a partir do e-mail enviado pelo Prefeito Municipal à Procuradora do Ministério Público de Contas, em 10/11/2020 (Peça nº 04, arquivo nº 2308485 - SGAP), que existem servidores em regime de contratação temporárias desde o ano de 1993, conforme quadro trazido aos autos pela representante:

Exercício que ocorreu a contratação	Quantidade de vínculos atualmente em vigência
1993	1
1995	1
1997	1
1999	1
2004	1
2005	7
2006	5
2007	3
2008	4
2009	1
2011	7
2012	4
2013	9
2014	8
2015	19
2016	8
2017	23
2018	14
2019	38
2020	32

É oportuno destacar que a Lei n.º 724/2010, do Município de Jordânia, a qual dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CRFB/1988, determina que as contratações deverão atender ao prazo máximo de 06 meses. Vejamos:

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

VI – execução de serviços em que não haja servidor concursado a exercer, vedado às contratações subsequentes e repetidas, no que se refere às contratações o prazo máximo será de 06 (seis) meses.

Somente pelo exposto, já é patente a conclusão de que as contratações vigentes desde a década de 90 não apresentam o requisito do prazo determinado da contratação, da temporariedade do exercício da função e de excepcionalidade do interesse público.

Conforme bem aduzido na representação, os vultosos prazos dessas contratações comprovam que, na verdade, se trata de uma necessidade contínua para o exercício de tais funções, devendo, portanto, ser realizada a contratação efetiva de servidores públicos.

Assim sendo, nota-se flagrante desarmonia não só ao princípio da legalidade, mas também ao da impessoalidade. Esse princípio possui diversos pilares, dentre eles o dever de isonomia. Conforme destaca o autor José dos Santos Carvalho Filho⁴ *“Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros”*.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica entende pela procedência do presente apontamento.

Apontamento 2 – investidura irregular de Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a Endemias

ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE

A representante apontou a situação irregular dos agentes públicos ocupantes das funções de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate a Endemias, uma vez que ingressaram no serviço público municipal de Jordânia sem a devida realização do processo seletivo público.

ANÁLISE DOS FATOS

Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias foram introduzidos no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional n.º 51/2006, introduzindo o §4º ao art. 198 da CRFB/1988.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª Edição. Editora Atlas, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Essa emenda trouxe a possibilidade de que tais agentes sejam admitidos por gestores locais do sistema único de saúde por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

De acordo com o art. 16 da Lei Federal n.º 12.994/2014, 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.

No entanto, esta Unidade Técnica constatou, a partir do e-mail enviado pelo Prefeito Municipal à Procuradora do Ministério Público de Contas, em 10/11/20202020 (Peça nº 04, arquivo nº 2308485 - SGAP), que são corretos os fatos narrados pela representante, de que “a Prefeitura Municipal de Jordânia, atualmente, mantém em seu quadro de pessoal 29 (vinte e nove) Agentes Comunitários de Saúde e 4 (quatro) Agentes de Combate a Endemias, sob o vínculo precário e irregular da contratação temporária.”

Em face do exposto, esta Unidade Técnica entende pela procedência do presente apontamento.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, esta Unidade Técnica se manifesta da seguinte maneira:

Pela Procedência dos Apontamentos:

Apontamento 1 – investidura de servidores públicos municipais por meio de contratação direta

Apontamento 2 – investidura irregular de Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a Endemias

Belo Horizonte, 03 de fevereiro de 2021

Dagles Antonio Miranda Fernandes Barbosa

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula 32252