



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
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de São João Nepomuceno
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se 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 e determinou a intimação do Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, a fim de que completasse a instrução processual (fls. 39 e 40 – vol. 1).
3. Renovada a intimação (fls. 49 e 49 v.; fls. 112 a 113), o Gestor prestou esclarecimentos (fls. 51 e 52), apresentou documentos (fls. 53 a 109 – vol. 1) e mídia em *CD* (fl. 115- vol. 1).
4. A Unidade Técnica (fls. 118 a 121 v.– vol. 1) analisou a documentação enviada pelo Gestor.
5. Os autos vieram a este *Parquet* com consequente emissão de manifestação preliminar (fls. 124 a 125 v. – vol. 1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

6. O Gestor encaminhou esclarecimentos (fls. 129 a 132) e documentação correlata (fls. 133 a 161 –vol. 1).
7. A Unidade Técnica elaborou o reexame de fls. 165 a 167 v. – vol. 1.
8. Este Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido da necessidade de complementação da instrução processual (fls. 169 a 170 – vol. 1).
9. Citados, o Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, e a Sra. Belkis Cavalheiro Furtado, Secretária de Educação do Município (fls. 173 a 176 – vol. 1), encaminharam defesa (fls. 177 a 179 – vol. 1) e documentos (fls. 180 a 289 – vol. 1; 292 a 569 – vol. 2 e 572 a 791 – vol. 3).
10. A Unidade Técnica informou (fls. 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.
11. Ela 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).
12. 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, **à exceção daqueles celebrados para atender ao Programa Saúde Família – PSF**.
13. 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

14. Em nossa manifestação preliminar (fls. 798 a 801 v. – vol. 03), apresentamos apontamento complementar às irregularidades indicadas pela Unidade Técnica referentes ao tema **contratações celebradas para atender à Estratégia Saúde da Família (ESF)**.

15. Os autos foram digitalizados e anexados ao SGAP (Peça nº 20), com determinação para que seguisse sua regular tramitação em formato inteiramente eletrônico, a partir de 13 de maio de 2020, nos termos do § 4º do art. 2-A da Portaria nº 20/PRES./2020.

16. Os gestores apresentaram suas defesas (SGAP – Peças nºs 26 e 44) e documentação (SGAP – Peças de nºs 27 a 43, 45 a 52).

17. A Unidade Técnica, em novo exame (SGAP – Peça nº 56), verificou o seguinte:

- não foram encaminhadas as leis municipais que dispõem sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, vigentes a partir do ano de 2006;
- o Edital de Concurso Público nº 01/2019, destinado a selecionar candidatos para o preenchimento de vagas e formação de cadastro de reserva, foi encaminhado por meio do sistema FISCAP e deu origem ao Processo nº 1.071.482, no qual está sendo feita a análise do cadastro de reserva;
- os contratos administrativos celebrados por excepcional interesse público encaminhados (SGAP – Peças de nºs 29 a 43, e 46 a 53) não apresentam o período de vigência (início e fim);
- os contratos temporários para exercer as funções públicas junto à Estratégia Saúde da Família (ESF) constam do SGAP (Peças de nºs 39, 46, 47, 48, 49, 50, 51 e 52);
- essa Corte de Contas entende que os Municípios podem, excepcionalmente e nos termos das respectivas legislações municipais, contratar temporariamente os profissionais de saúde para atuar no PSF, por meio de processo seletivo simplificado;
- apesar de ter sido alegado que as contratações se deram por excepcional interesse público, não foi anexada sequer a respectiva lei autorizativa.

18. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

FUNDAMENTAÇÃO

19. A análise será dividida em três tópicos. Inicialmente, serão examinados todos os contratos encaminhados. Em seguida, averiguaremos as especificidades das contratações para Agente Comunitário de Saúde. Por último, manifestaremos sobre as contratações para atender à Estratégia Saúde da Família – ESF.

I – Das contratações de pessoal

20. Cumpre perquirir a juridicidade das contratações de pessoal realizadas no Município de São João Nepomuceno.

21. Sabe-se que as atribuições rotineiras, permanentes e típicas do quadro de pessoal de qualquer ente público devem ser exercidas por servidores efetivos, cujo vínculo jurídico com o Estado tenha como ponto de partida a prévia aprovação em concurso público, segundo a exigência constitucional prevista no art. 37, inciso II, alínea b.

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

23. Pelo fato 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 essa prestação em caráter emergencial, urgente e excepcional, diante da ocorrência de situação anormal e atípica, a qual dispensa a realização de concurso público.

24. 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.

25. 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 efetivo ou de emprego, pelo que não haveria cogitar-se de concurso público naquele momento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

26. Outra situação incomum e excepcional ocorreria se o interesse público demandasse urgência na realização ou manutenção de serviço público essencial e permanente, cuja satisfação imediata se imporia.

27. Portanto, 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.

28. Por tais razões, a continuidade indefinida do contratado temporariamente no exercício de funções públicas permanentes não é recomendável e torna-se inadmissível, pois fere o princípio constitucional que estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargos públicos.

29. Advertimos que, em face do nosso arquétipo constitucional, as atribuições de atividades estatais típicas não devem ser exercidas durante longos períodos, por agentes públicos designados por contratos administrativos.

30. Tal prática administrativa burla a exigência constitucional do concurso público, haja vista que suas sucessivas contratações e repactuações somente evidenciam que a necessidade por eles atendida é permanente ao serviço público. Portanto, deve ser exercida por servidor efetivo.

31. O entendimento desse Tribunal de Contas é no sentido de que os prazos máximos das contratações temporárias devem observar o estabelecido na legislação municipal:

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NAS
CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS POR EXCEPCIONAL
INTERESSE PÚBLICO. SANEAMENTO. REGULARIZAÇÃO DO
QUADRO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO. RECOMENDAÇÃO AO
GESTOR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA.
ARQUIVAMENTO.

1. A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da CR/88, como exceção à regra do concurso público estabelecida no inciso II do mesmo dispositivo, em respeito aos princípios da legalidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

impessoalidade, moralidade, dentre outros, **exige, além da legislação local regulamentadora, a presença concomitante dos requisitos da temporariedade e do excepcional interesse público e a prévia submissão dos interessados ao devido processo seletivo público.**

Estabelecido prazo máximo para duração dos contratos temporários na legislação municipal, deve o gestor atentar-se para que as prorrogações não o ultrapassem, sob pena de reconhecimento da irregularidade e aplicação de multa. (Representação – Processo nº.932.492, Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, julgamento na sessão da Segunda Câmara do dia 7 de novembro de 2019) (Grifo nosso.)

32. Depreende-se da documentação encaminhada as situações de contratação de pessoal no Município de São João Nepomuceno adiante elencadas:

a) contratações para substituição de servidores efetivos afastados, celebradas no exercício de 2020 (SGAP - Peças nºs 29 a 35):

- em apenas alguns contratos, especificamente para a função de Professor, foi informado o nome do servidor a ser substituído;
- fundamentação dos contratos: Lei Municipal nº 1.861, de 1996 (que institui o Plano de Cargos e Salários, determina o Regime Jurídico da Prefeitura Municipal de São João Nepomuceno) e Lei Complementar municipal nº 42 de 2019 (que dispõe sobre a reestruturação do Quadro de Pessoal Efetivo da Prefeitura de São João Nepomuceno, altera a Lei 1.861, de 1996 e dá outras providências);
- funções:
 - 12 (doze) Professores;
 - 4 (quatro) Serventes Escolar;
 - 12 (doze) Monitores;
 - 1 (um) Supervisor Pedagógico.

b) contratações por excepcional interesse público, realizadas em 2020 (SGAP - Peças nºs 35 a 43):

- fundamentação: art. 37, II c/c art. 198, §§ 4º, 5º e 6º, todos da CR/88 e Lei municipal nº 11.350 de 05 de outubro de 2006;
- funções:
 - 18 (dezoito) Auxiliares de Serviços Gerais;
 - 10 (dez) Técnicos em Enfermagem;
 - 5 (cinco) Atendentes de Saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

c) **contratos administrativos decorrentes do Processo Seletivo nº 01/2015**, firmados em 2016 e ainda vigentes (SGAP - Peças nºs 46 a 53):

- fundamentação: art. 37, II, c/c art. 198, §§ 4º, 5º e 6º, todos da CR/88; Lei municipal nº 11.350, de 05 de outubro de 2006 e legislação municipal;

- funções:

- 30 (trinta) Agentes Comunitários de Saúde;
- 04 (quatro) Médicos - PSF;
- 02 (dois) Médicos;
- 04 (quatro) Enfermeiros;
- 02 (dois) Enfermeiros - PSF;
- 02 (dois) Atendentes de Recepção – PSF;
- 01 (um) Atendente de Recepção
- 02 (dois) Técnicos de Enfermagem – PSF;
- 10 (dez) Técnicos de Enfermagem;
- 01 (um) Dentista - PSF
- 2 (dois) Auxiliares de Serviços Gerais;
- 01 (um) Atendente de Recepção;
- 02 (dois) Atendentes de Recepção – PSF;
- 01 (um) Auxiliar de Saúde Bucal;
- 01 (um) Nutricionista;
- 01 (um) Educador Físico;
- 01 (uma) Psicóloga;
- 01 (uma) Fisioterapeuta;
- 01 (uma) Fonoaudióloga;
- 01 (um) Farmacêutico.

33. Este Ministério Público, com base na fundamentação legal constante dos contratos analisados e devido ao não encaminhamento da legislação de contratação solicitada, infere que **o Município não tem sequer lei específica que regulamente a contratação temporária de pessoal**, cabendo portanto ao Gestor promover a regulamentação da matéria.

34. Ressaltamos que em todos os denominados contratos administrativos (SGAP - Peças nºs 46 a 53) foi inserida a data de início de vigência no seguinte texto padrão:

O prazo do presente contrato passa a contar desta data de (...) independente de quaisquer interrupções que, por motivo de doença, acidente de trabalho, serviço militar ou outras, ocorrerem durante sua vigência, pelo prazo de 1 (um) ano, prorrogável pelo mesmo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

período, até o limite de 5 (anos), ou até mudança imposta por mudança legal.

35. Ficou demonstrado que o Município vem se utilizando de contratações temporárias para funções permanentes, em desacordo com as regras do art. 37, II e IX, da CR/88, exceto quanto a alguns contratos para substituição de professor em afastamento, razão pela qual entendemos que deve ser aplicada multa ao Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito reeleito de São João Nepomuceno.

36. Este *Parquet* entende também que deve ser determinado ao Prefeito que substitua os contratados por aprovados em concurso público, mediante a anulação dos contratos temporários que estão sendo habitualmente utilizados no Município.

37. Entretanto, com relação aos efeitos da anulação desses contratos, considerando a presumida boa-fé dos contratados, a efetiva prestação do serviço e a vedação ao enriquecimento sem causa, recomenda-se a anulação com efeitos *ex nunc*, sem a determinação da devolução ao erário da remuneração percebida pelos contratados.

38. Entendemos ainda que deve haver recomendação ao Gestor no sentido de que em todos os contratos que visem à substituição de servidor efetivo afastado conste a identificação daquele que será substituído.

II – Contratação de Agente Comunitário de Saúde

39. Insta averiguar a juridicidade das contratações para a função de Agente Comunitário de Saúde.

40. A Constituição da República elegeu o **processo seletivo público** como mecanismo de recrutamento de pessoas exclusivamente para **agente comunitário de saúde** e **agente de combate às endemias**, de acordo com o § 4º do art. 198, que foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006:

Constituição da República:

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: [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

§ 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. (Grifo nosso.)

41. Trata-se, pois, de uma exceção à regra do concurso público prevista no art. 37, II, da CR/88.

42. Em relação ao regime jurídico desses agentes públicos, a Constituição, no § 5º do art. 198, determinou que a matéria fosse disposta em Lei federal¹:

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:

I – [...]

§ 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. (Grifo nosso.)

43. Sobreveio a Lei federal nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, a qual dispôs que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias seriam escolhidos, por meio 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.

44. Posteriormente, a Lei federal nº 12.994, de 17 de junho de 2014, ao alterar o art. 16 da Lei federal nº 11.350, de 2006, **proibiu** a contratação desses profissionais **de forma temporária ou terceirizada**, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, visto que o

¹ A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 4801/DF) contra a Emenda Constitucional nº 63, de 2010, que acrescentou o § 5º ao artigo 198 da Constituição da República. Em consulta ao site do Supremo Tribunal Federal em 13/05/2016, os autos encontram-se conclusos ao relator para decidir pedido de *amicus curiae*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

processo seletivo público trata do provimento de **atribuições de caráter permanente** para satisfazer necessidades **preventivas e rotineiras** da Administração:

Lei 11.350, de 2006:

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.**

Art. 16. 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. (Grifo nosso.)

45. Em relação a essa modalidade de ingresso no quadro de pessoal do Poder Público, inserida na Constituição da República pela Emenda nº 51, de 2006, e regulamentada pela Lei federal nº 11.350, de 2006, convém reproduzir as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Registre-se que a Emenda Constitucional 51, de 14.2.2006, incluiu um § 5º no art. 198 (regulamentado pela Lei 11.350, de 5.10.2006), por força do qual ficou prevista a admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combates a endemias mediante *processo seletivo público*. Ninguém sabe exatamente o que seja “processo seletivo público”. Esta expressão surgiu para designar, no passado, o concurso efetuado para admissão a empregos (isto é, quando se tratava de cargos a serem providos). Hoje, como se viu, a Constituição exige concurso público tanto para cargos quanto para empregos. Tais procedimentos eram mais céleres, menos burocratizados que o costumeiro nos concursos públicos, **mas é impossível precisar com rigor quais as diferenças, em relação a eles, suscetíveis de serem aceitas sem burla ao princípio da impessoalidade.** Assim, quando a Emenda 51 – tecnicamente lastimável – fala em “processo seletivo público”, ter-se-á de entender que não poderia revogar a igualdade de todos perante a lei (cláusula pétrea, por se alojar entre os direitos e garantias individuais, conforme o art. 60, § 4º, IV, da CF) e, *a fortiori*, perante as possibilidades de ingresso no serviço público. **Logo, o tal processo seletivo terá de apresentar características similares às de um concurso público, podendo apenas simplificá-lo naquilo que não interfira com a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de aferirem a lisura do certame.** Será obrigatório,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ainda, que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego². (Grifo nosso.)

46. Nessa linha, asseveramos que o processo seletivo público é procedimento administrativo análogo ao concurso público, uma vez que há princípios jurídicos em comum, os quais regem ambas as formas constitucionais de contratação de agentes públicos, tais como, a impessoalidade e a ampla competitividade.

47. Por último, convém destacar as atribuições do “Agente Comunitário de Saúde” e do “Agente de Vigilância Epidemiológica”, determinadas pela Lei federal nº 11.350, de 2006:

Lei 11.350, de 2006:

Art. 3º O **Agente Comunitário de Saúde** tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de promoção social e de proteção da cidadania, sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

Art. 4º - O **Agente de Combate às Endemias** tem como atribuição o exercício de atividades de vigilância, prevenção e controle de doenças e promoção da saúde, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS e sob supervisão do gestor de cada ente federado.

48. Registre-se que o Procedimento Seletivo Simplificado – instrumento restrito ao instituto da contratação temporária – não pode ofertar vagas para o cargo de Agente Comunitário de Saúde.

49. A contratação temporária, realizada por meio do procedimento seletivo simplificado, não pode substituir o processo seletivo público, mecanismo constitucionalmente eleito como meio de provimento dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate a Endemias.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 291 p.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

50. Tais cargos públicos, frise-se, possuem atribuições de caráter permanente, satisfazem demandas rotineiras e atendem necessidades típicas da Administração Pública, razão pela qual são incompatíveis com forma precária de admissão inerente ao instituto da contratação temporária.

51. No caso, o Município realizou 30 (trinta) contratações para a função de Agente Comunitário de Saúde selecionados, por meio do Processo Seletivo Simplificado nº 01/2015 (Peças nºs 46 a 53 do SGAP) e, desse total, 22 (vinte e dois) ainda se encontram em pleno exercício, a partir de informações constantes na base de dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, estando registrados no campo “servidores temporários” do sistema.

52. Ficou, pois, comprovada a antijuridicidade nas admissões de pessoal para os cargos públicos de Agente Comunitário de Saúde, pois certo é que tanto o cargo de Agente Comunitário de Saúde quanto o cargo de Agente de Combate a Endemias somente podem ser providos após a realização do devido processo seletivo público pelo Poder Executivo Municipal de São João Nepomuceno, nos termos do 198, § 4º da Constituição da República c/c o art. 9º, da Lei federal nº 11.350, de 2006.

53. Isso porque, repita-se, desde o dia 17 de junho de 2014, data em que a Lei federal nº 12.994 alterou o art. 16 da Lei federal nº 11.350, de 2006, ficou proibida a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agente de Combate a Endemias de forma temporária ou terceirizada, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, fato que não foi comprovado pela defesa.

54. Portanto, entendemos que está configurada a irregularidade referente às contratações temporárias de Agentes Comunitário de Saúde, precedidas de procedimento seletivo simplificado, uma vez que, insista-se, é ilegal a praxe administrativa que utiliza o instituto da contratação temporária em detrimento do Processo Seletivo Público exigido pela Constituição da República.

55. Logo, por essa razão deve ser aplicada multa ao Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, Sr. Ernandes José da Silva.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

56. Por conseguinte, entendemos que essa Corte deve, também, determinar ao Gestor que rescinda, sob pena de multa, os contratos temporários celebrados para o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde, atualmente vigentes no Município, com efeito *ex nunc*, bem como que adeque, imediatamente, a admissão desses cargos públicos aos preceitos tanto da Emenda Constitucional nº 51, de 2006 quanto da Lei Federal nº 11.350, de 2006.

III- Das contratações para Estratégia Saúde da Família – ESF

57. Cabe verificar a regularidade das contratações temporárias para atender à Estratégia Saúde da Família – ESF.

58. Conforme já abordado no início deste Parecer, a aprovação em concurso público é a regra para o ingresso no serviço público, e a contratação temporária só é admitida excepcionalmente ante a situações atípicas, emergenciais, urgentes e temporárias, a fim de garantir a continuidade e eficiência dos serviços públicos

59. Tais premissas encontram pleno respaldo na jurisprudência mineira, a qual, inclusive, impõe o vício da inconstitucionalidade às leis municipais que descumprirem os requisitos específicos e estruturantes do instituto da contratação temporária, a saber: o tempo determinado, a necessidade temporária de interesse público e a excepcionalidade do interesse público.

60. Nesse sentido, confira-se algumas ementas de julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG:

ADI 1.0000.10.004613-5/000

ADIN. LEI MUNICIPAL. SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS POR PRAZO INDETERMINADO PARA FUNÇÕES TÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE.

O Supremo Tribunal Federal vem interpretando restritivamente o art. 37, inc. IX, da Constituição Federal, impondo a observância das seguintes condições: 'a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional' (STF, ADI n. 1500/ES, Min. Carlos Velloso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Na ausência desses requisitos, mostram-se irregulares as contratações temporárias.

As normas da Constituição Estadual autorizam a Administração a contratar pessoal por tempo determinado desde que para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, independentemente da realização de concurso público, devendo ser a contratação realizada, de qualquer modo, dentro dos princípios da moralidade e da impessoalidade e sempre por prazo determinado.

Mas não se admite que a lei municipal possa contemplar a possibilidade de contratações precárias em atividades permanentes ou rotineiras da Administração, que, com um planejamento adequado, podem ser exercidas satisfatoriamente, sem a admissão de servidores temporários. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.10.004613-5/000, Relator Des.Wander Marotta, Corte Superior, julgamento em 27/10/2010, publicação em 25/03/2011) (Grifo nosso.)

ADI 1.0000.09.500734-0/000

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE BURITIZEIRO - LEIS QUE DISPÕEM SOBRE CONTRATAÇÃO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - PROCEDÊNCIA PARCIAL PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME ART. 22 DA CEMG.

Via de regra, a contratação de pessoal no serviço público somente se dá através do processo de seleção pública, de provas ou de provas e títulos; por exceção, entretanto, quando o interesse público assim o exigir, poderá ocorrer a contratação temporária, **conforme estabelecer a Lei que deverá obedecer às condições específicas de tempo determinado, necessidade temporária de interesse público e excepcionalidade do interesse público.**

Assim, verificando-se que a redação dada a determinado dispositivo legal pode acarretar a desconformidade com o contido no art. 22 da CEMG, pode e deve ser declarada a procedência parcial da ação, para determinar que as disposições constantes das Leis 1077/2006 e 1072/2005, ambas do Município de Buritizeiro, sejam interpretadas em conjugação com o artigo 1º das referidas Leis e art. 22 da CEMG, **especialmente quanto à obediência dos requisitos de tempo determinado, necessidade temporária de interesse público e interesse público excepcional.** (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.499744-2/000, Relator Des. Geraldo Augusto, Corte Superior, julgamento em 28/07/2010, publicação em 25/02/2011) (Grifo nosso.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Apelação Cível 1.0317.07.077474-8/002

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINAR. EMENDA INDEVIDA À INICIAL. NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA. MÉRITO. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. PROFISSIONAIS CONTRATADOS PARA O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. ATIVIDADES ROTINEIRAS DO INTERESSE DA MUNICIPALIDADE. NECESSIDADE PERMANENTE DA ADMINISTRAÇÃO. DESCARACTERIZAÇÃO DA NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. LEI ESPECÍFICA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

A sentença deve refletir a realidade fática existente no momento em que é proferida. Portanto, se houve aprovação de lei no curso da lide que influa em seu julgamento, deve ser aplicada a regra do artigo 462 do CPC.

A possibilidade de contratação temporária não é regra, mas sim, **exceção**, devendo ser desta forma interpretada pelos Legisladores Municipais sob pena de incorrer em ofensa ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Demonstrado que lei municipal, que regulamenta a contratação temporária, prevista no artigo 37, IX da Constituição Federal, a tem como regra e não atende ao excepcional interesse público ou ao requisito da temporariedade, impõe-se a declaração incidental de sua inconstitucionalidade, uma vez que as leis municipais devem observar os princípios estabelecidos na própria Constituição, e também na Constituição do Estado a que pertencer. (TJMG - Apelação Cível / Reexame Necessário 1.0317.07.077474-8/002, Relator Des. Armando Freire, 1ª Câmara Cível, julgamento em 09/12/2008, publicação em 30/01/2009) (Grifo nosso.)

ADI 1.0000.06.443965-6/000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM CARÁTER TEMPORÁRIO. COLIDÊNCIA COM O DISPOSTO NO ART. 21, § 1º, E 22, 'CAPUT', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. A exigência do excepcional interesse público para fins de contratação de pessoal temporário pela Administração, sem a submissão ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

concurso público, requer a especificidade constitucionalmente autorizada, com a limitação no tempo, por prazo razoável.

2. Não se admite que a lei municipal possa contemplar a possibilidade de contratações precárias em atividades permanentes ou rotineiras da Administração que, com um planejamento adequado, podem ser exercidas satisfatoriamente, sem a admissão de servidores temporários.

3. Julga-se procedente a representação. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade nº 1.0000.06.443965-6/000, Relator Des. Célio César Paduani, Corte Superior, julgamento em 23/01/2008, publicação em 11/04/2008) (Grifo nosso.)

61. É indispensável frisar que as decisões do TJMG apontam a inconstitucionalidade do dispositivo legal que autorizar a contratação de natureza precária por prazo indeterminado, sobretudo diante do exercício de atividades permanentes, típicas ou rotineiras da Administração Pública, dentre elas, os programas de atendimento à população na área da saúde e da educação, como o **ESF**.

62. Para a jurisprudência mineira, também merece repúdio a reiterada prática administrativa que, mediante sucessivas renovações, dilata o prazo de vigência dos contratos temporários, os quais, em razão de sua natureza precária, deveriam ter duração adstrita ao término da circunstância excepcional evidenciada.

63. Nesse contexto, destaquemos os seguintes julgados do TJMG:

ADI 1.0000.16.046007-7/000

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CONTRATO TEMPORÁRIO - FUNÇÕES - EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - AUSÊNCIA - CARÁTER ESSENCIAL E PERMANENTE - PROGRAMAS DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - NÃO CABIMENTO - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR PRAZO INDETERMINADO - IMPOSSIBILIDADE - PREVISÃO ABRANGENTE E GENÉRICA - IMPOSSIBILIDADE - MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO - POSSIBILIDADE - EFEITO REPRISTINATÓRIO - AUSÊNCIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

É inconstitucional dispositivo legal que prevê a contratação temporária para exercício de função de cargos relativos a serviços ordinários permanentes da Administração.

É inconstitucional dispositivo legal que prevê a hipótese de contratação temporária de forma extremamente abrangente e genérica.

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, uma vez que, além de serem sempre necessários, vêm sendo implementados por convênios entre entes federados, com prazos indeterminados, motivo por que têm caráter permanente.

Não se pode compreender que uma contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público possa se dar por prazo indeterminado.

Tratando-se de serviços que não podem ser interrompidos, visto serem essenciais à população local e ao gerenciamento da máquina pública do Município, deve-se preservar os cargos já criados até a data do presente julgamento colegiado, pelo período de 03 (três) meses, modulando-se os efeitos temporais da decisão que declara a inconstitucionalidade. O efeito repristinatório só ocorre com a declaração de inconstitucionalidade com efeitos retroativos (*ex tunc*), na qual se reconhece a nulidade da norma desde o seu nascimento, não aplicando se houver modulação de efeitos, como no presente caso. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.16.046007-7/000, Relator Des. Evandro Lopes da Costa Teixeira, Órgão Especial, julgamento em 19/12/2016, publicação em 17/03/2017) (Grifo nosso.)

ACP 1.0637.14.001646-9/001

EMENTA: EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES - NECESSIDADE TEMPORÁRIA E EXCEPCIONAL DE INTERESSE PÚBLICO - AUSÊNCIA - SUCESSIVAS RENOVAÇÕES - POSSIBILIDADE DE PROLONGAMENTO INDEFINIDO DOS CONTRATOS - TUTELA ANTECIPADA - REQUISITOS PRESENTES - DECISÃO MANTIDA.

Desde 2005 o agravante vem **contratando** profissionais para exercerem **atividades permanentes, sendo que tais contratos têm sido reiteradamente renovados**, uma vez que o art. 6º, §3º da Lei Municipal 2.956/2009 autoriza, indefinidamente, a realização de sucessivas renovações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Tais circunstâncias não se enquadram na exceção prevista no artigo 37, IX, da Constituição da República.

A decisão não elimina, de imediato, os profissionais que atualmente exercem as funções do Programa Saúde da Família, vedando apenas a renovação dos contratos destes ou a substituição dos mesmos por meio de novas contratações temporárias.

Ausente, portanto, o risco de dano inverso. Estando presentes os requisitos do art. 273, I, do CPC, deve ser mantida a tutela antecipatória deferida pela Magistrada *a quo*. Recurso desprovido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0637.14.001646-9/001, Relator Des. Eduardo Andrade, 1ª Câmara Cível, julgamento em 09/12/2014, publicação em 17/12/2014) (Grifo nosso.)

64. Como bem frisado pelo TJMG, na ADI nº 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.

65. Ressalta-se que é antijurídica qualquer contratação temporária sem tempo determinado e, com a devida vênia, não entendemos razoável sustentar que a ESF, programa de abrangência nacional, sem prazo determinado, inaugurado pelo Ministério da Saúde no exercício de 1994, como Programa Saúde Família, tenha caráter temporário.

66. Com vigência superior a 26 (vinte e seis) anos desde a sua criação, o ESF representa política pública absolutamente consolidada no tempo, sem qualquer traço de precariedade ou provisoriedade.

67. A longevidade do programa demonstra que as demandas supridas por eles não são temporárias, nem circunstanciais, tampouco passageiras.

68. O conceito de interesse público excepcional vincula-se à existência comprovada de situações fáticas absolutamente extraordinárias, incomuns, atípicas, esporádicas e delimitadas no tempo.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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

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

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

73. Dessa forma, o cargo deveria ser suprido por servidor efetivo, e não por agentes públicos precariamente contratados, por meio de função pública.

74. 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, insista-se.

75. Constatamos que o Município utilizou, indevidamente, da contratação precária para profissionais do ESF.

76. Diante disso, quanto à forma de admissão dos profissionais integrantes da ESF, este *Parquet* aduz:

- a) a regra geral para provimento de cargos e empregos da Administração Pública é a **aprovação prévia em concurso público**;
- b) os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate a Endemias podem ser admitidos por **concurso público ou processo seletivo público**;
- c) os demais profissionais da saúde que integrem as equipes de saúde da família devem ingressar no serviço público, mediante **aprovação prévia em concurso público**;
- d) admite-se, excepcionalmente, a contratação temporária de agentes públicos integrantes da Estratégia Saúde da Família (ESF), desde que presente os requisitos constitucionais que autorizam essa forma precária de contratação, quais sejam, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

previsão legal, o tempo determinado, a necessidade temporária e a excepcionalidade do interesse público.

77. Assim, ante a comprovada antijuridicidade das contratações temporárias que resultaram nas admissões dos profissionais integrantes da ESF, entendemos que o Prefeito, Sr. Ernandes José da Silva, deve ser intimado para que, sob pena de multa diária, anule, com efeito *ex nunc*, os contratos temporários, ainda vigentes, sustando as respectivas execuções, observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CR/88).

78. Por fim, requeremos seja recomendado ao Gestor que realize o concurso/processo seletivo público, nos termos do art. 37, II, da Constituição da República, a fim de que sejam regularmente ocupadas as vagas do ESF.

CONCLUSÃO

79. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela:

- a) procedência da Denúncia;
- b) aplicação de **multa** ao Sr. Ernandes José da Silva, Prefeito reeleito de São João Nepomuceno, pela prática das irregularidades descritas neste parecer, com fundamento no art. 83 da Lei Complementar nº 102, de 2008;
- c) reconhecimento da **antijuridicidade** das:
 - contratações temporárias analisadas (item I deste Parecer), uma vez que, *in casu*, não estão presentes os requisitos constitucionais que conferem legalidade ao instituto da contratação temporária (art. 37, IX);
 - contratações para Agente Comunitário de Saúde, realizadas em descumprimento à Emenda Constitucional nº 51, de 2006 e à Lei Federal nº 11.350, de 2006;
 - contratações para Estratégia Saúde da Família – ESF,
- d) determinação ao Prefeito Municipal de São João Nepomuceno, Sr. Ernandes José da Silva, para que:
 - realize o processo seletivo público, nos termos do art. 198, § 4º da CR/88 c/c o art. 9º, da Lei 11.350, de 2006, a fim de que sejam regularmente ocupadas as vagas referentes aos Agentes Comunitários de Saúde;
 - realize o concurso público, nos termos do art. 37, II, da CR/88, a fim de que sejam regularmente ocupadas as vagas dos cargos públicos efetivos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

inclusive quanto aos referentes aos profissionais integrantes da Estratégia de Saúde da Família;

- anule, sob pena de multa diária, todos os contratos temporários analisados neste processo, caso ainda vigentes, sustando as respectivas execuções, observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CR/88);
- com relação aos efeitos da anulação desses contratos, considerando a presumida boa-fé dos contratados, a efetiva prestação do serviço e a vedação ao enriquecimento sem causa, anule com efeitos *ex nunc*, sem a determinação da devolução ao erário da remuneração percebida pelos contratados;
- envie a esse Tribunal a comprovação das referidas anulações;
- faça constar a identificação do servidor efetivo a ser substituído nos contratos que objetivem suprir afastamentos;
- promova, por meio de alteração legislativa, a regulamentação da contratação temporária no Município;
- observe as vedações constantes do art. 8º da LC nº 173, de 2020 (que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV-2 – Covid-19).

80. É o Parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 29 de março de 2021.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas
(ASSINADO DIGITALMENTE)