



**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  
**REPRESENTANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA  
**ANO REF.:** 2020

**ANÁLISE DE DEFESA**

**I INTRODUÇÃO**

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público de Contas (Peça n. 1, arquivo n. 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.

Em análise preliminar, (peça n. 9 - arquivo 2337122 – SGAP), esta Unidade Técnica se manifestou nos seguintes termos:

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.

O Ministério Público de Contas se manifestou (peça 12 - arquivo 2366331 – SGAP) pela citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a citação dos envolvidos para que se manifestassem quanto às irregularidades alegadas (peça 13 - arquivo 2369893 – SGAP).



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

Devidamente citados, os senhores Watson Silva Luz, prefeito no exercício de 2016 e Marques-Uel Meira de Oliveira, prefeito no mandato de 2017 a 2020, se manifestaram (peça n. 18 – arquivo 2476402 - SGAP) e os autos retornaram à Unidade Técnica para análise.

É o relatório, em síntese.

## **II FUNDAMENTAÇÃO**

### **Apontamento 1: Investidura irregular de servidores públicos municipais por meio de contratação temporária.**

- **Sr. Watson Silva Luz e e Marques-Uel Meira de Oliveira (peça n. 18 – SGAP)**

#### **Alegações dos defendentes**

Os defendentes alegaram que a documentação utilizada pelo representante para demonstrar a atual situação de vagas livres de investidura seria relativa ao ano de 1990, não refletindo a atual situação do município.

Defendem que a Lei Municipal n. 735/2010 criou diversos cargos públicos efetivos a partir da qual teria sido realizado concurso público para o provimento desses em 2011, homologado através do Decreto n. 21/2011, caracterizando, portanto, um quadro de servidores com 270 servidores efetivos atualmente.

Ademais, os defendentes asseguraram que os profissionais da medicina são contratados por credenciamento, com natureza de contrato administrativo, não sendo aplicável a Lei Municipal n. 7247/2010 nesses casos.

Outrossim, os defendentes afirmaram que, ao contrário do alegado pelo representante, a Lei Municipal n. 724/2010 não limita a prorrogação das contratações a uma única prorrogação, apenas preveria o tempo máximo para cada uma.

Os defendentes ainda alegaram que a referida lei municipal autoriza expressamente a admissão temporária de professor substituto, o que não teria sido observado pelo representante.

Por fim, os defendentes afirmaram que o motivo principal para a existência de servidores contratados pela administração é a ausência de candidatos aprovados em concurso público.



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

**Análise**

Inicialmente, cumpre analisar sobre a possibilidade de se realizar a prestação de serviços públicos por meio de contratação em detrimento da regra constitucional do concurso público.

Conforme preceito constitucional, art. 37, II, o ingresso em cargos ou empregos públicos deve ser precedida de concurso público:

Art. 37. [...]

II - 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;

Serviços de profissionais das áreas da saúde, da educação e da administração em geral, como médicos e professores, são serviços tido como atividades-fim da Administração Pública, sendo própria e típica de cargos efetivos. A saúde e a educação são direitos de todos e dever do Estado (art. 196 da CF/88), ao que se verifica que o desempenho da atividade profissional médica e de educador são funções permanentes da Administração, bem como a atividade de outros profissionais das mesmas áreas e de outras tidas como atividade-fim.

Dessa forma, os profissionais de tais áreas em exercício público devem ser ocupantes de cargo ou emprego público, precedido por concurso público, salvo poucas exceções, de forma que a Administração Pública deve preferencialmente optar pela execução direta dos serviços relacionados a áreas como a saúde e a educação, mantendo um quadro próprio de funcionários, que desempenhe atuação permanente e contínua da atividade.

Esta Unidade Técnica entende, portanto, que se deve respeitar a regra geral do concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição da República de 1988, de forma a preencher o seu quadro de pessoal com um corpo profissional qualificado que possa exercer as suas atividades essenciais rotineiras, permanentes e não-excepcionais.

A constante contratação de profissionais em atividades não-rotineiras caracteriza burla à exigência constitucional do concurso público, contratação essa que os próprios defendentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS

3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

admitiram em sua defesa ser o caso dos profissionais da medicina por meio de constante credenciamento, veja-se a defesa do sr. Watson Silva Luz (peça n. 18 – arquivo 2476402 – SGAP, doc. DEFESA WATSON, p.4) e a defesa do sr. Marques-Uel Meira de Oliveira (peça n. 18 – arquivo 2476402 – SGAP, doc. DEFESA MARQUES-UEL, p.4):

Relativamente à contratação dos profissionais de medicina, convém deixar claro que os médicos do município são contratados através de **credenciamento**, razão pela qual os contratos firmados com tais profissionais têm natureza jurídica diversa dos demais de contratação temporária [...]

Corroborando esse entendimento, esta Corte de Contas, em decisão do Processo n. 1013218, no qual analisou a contratação de profissional especializado em enfermagem, para prestação de serviços em unidade de pronto atendimento médico no Município de Abaeté, por meio do Processo Licitatório n. 84/2017, Pregão Presencial n. 27/2017, instaurado pela Prefeitura Municipal de Quartel, assim se manifestou:

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. **CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL ESPECIALIZADO EM ENFERMAGEM. FALTA DE AMPARO LEGAL. ATIVIDADE DE CARÁTER PERMANENTE E CONTÍNUA. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ANULAÇÃO DO PREGÃO. RECOMENDAÇÃO.**

1. **Não há amparo legal para a contratação de enfermeiro por meio de processo licitatório**, notadamente na modalidade pregão, **porque a prestação do serviço de enfermagem exige especificações técnicas e caracteriza atividade de caráter permanente e contínua, necessária ao atendimento das demandas sociais na área finalística da saúde.**

2. Afastada a responsabilização dos gestores diante da ausência de celebração do contrato administrativo que decorreria da licitação.

3. Expede-se recomendação ao atual gestor e arquivam-se os autos.

[...]

Delineadas tais considerações, entendo que não há amparo legal para a contratação de enfermeiro por meio de processo licitatório, notadamente na modalidade pregão, conforme realizado pelo Município de Quartel Geral. Isso porque a prestação do serviço de enfermagem exige especificações técnicas e caracteriza atividade de caráter permanente e contínua, necessária ao atendimento das demandas sociais na área finalística das ações e serviços públicos de saúde. Dessa forma, **para contratação de enfermeiro, a Administração Pública deve realizar concurso público, pois essa é a regra prescrita na Constituição da República. Para atender possível necessidade transitória e excepcional de interesse público, porém, poderá ser feita contratação temporária, em estrita observância às exigências**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**

**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

**constitucionais e ao que dispõe a legislação local. Deve ficar claro que essa excepcionalidade não pode se transformar em regra geral.** (grifo nosso)

Para a contratação de pessoal para a prestação de serviço público, a Constituição da República prevê a seleção por meio de concurso público, com raras exceções, sendo que a realização de contratações temporárias deve ser devidamente justificada, o que não se mostra ser o caso, dado que as contratações em questão não ocorreram em função de necessidades transitórias e excepcionais, mas permanentes.

Assim, quando não for viável a realização do concurso público, a Administração Municipal pode contratar temporariamente, por excepcional interesse público, pessoal para trabalhar nas atividades-fim, tendo em vista que a prestação de determinados serviços é indispensável para a população e não pode ser interrompida. É o que dispõe o art. 37, IX, da CF/88:

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;

Outro ponto a ser abordado, é o fato de que a legislação municipal prevê a prorrogação dos serviços a cargo da Administração Municipal, por iguais e sucessivos períodos e, pela interpretação dada pelos próprios defendentes, sem limite de quantas prorrogações são possíveis. Percebe-se aqui mais um motivo que corrobora com o fato de que os serviços a serem prestados não são excepcionais, mas sim permanentes na Administração Municipal, o que afastaria a realização de contratações temporárias.

Ainda, sobre a afirmação de que a Lei Municipal n. 735/2010 criou diversos cargos públicos efetivos e que foi realizado concurso público em seguida, homologado pelo Decreto n. 21/2011, apesar de ter sido anexado aos autos a documentação relativa ao Concurso Público (peça n. 18 – arquivo 2476402 – SGAP, doc. PROCESSO SELETIVO 2011), ressalta-se que não foi possível localizar a referida lei municipal bem como o Decreto no sítio eletrônico do município.

Por fim, quanto à alegação de que o motivo principal para a existência de servidores contratados pela administração é a ausência de candidatos aprovados em concurso público, tem-se que,



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

apesar de tal justificativa ser válida para alguns cargos, como demonstrado por Relatório de classificação final dos candidatos por Cargo/Classificação relativo ao Concurso Público - Edital 001/2011 de 29/04/2011 (peça n. 18 – arquivo 2476402 – SGAP, doc. PROCESSO SELETIVO 2011), essa não se estende para todos os episódios de contratação, como admitido pelos próprios defendentes ser o caso dos profissionais de medicina, cujo procedimento habitual do município é a contratação por meio de credenciamento, em detrimento da previsão constitucional de realização de concurso público, dado que claramente não se tratam de necessidades transitórias e excepcionais.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica entende pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas quanto ao presente apontamento.

**Apontamento 2: Investidura irregular de Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a Endemias.**

**Alegações dos defendentes**

Ambos os defendentes alegaram constar nos autos documentação comprobatória da realização de processo seletivo simplificado para contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a Endemias nos anos de 2015 e de 2019.

O defendente Marques-Uel Meira de Oliveira afirmou ainda que o processo seletivo de 2019 foi promovido com a intenção de que se realizasse concurso público no ano seguinte, o que não teria sido possível em razão da pandemia de COVID-19.

**Análise**

Inicialmente, os defendentes alegaram que não houve irregularidade dada a realização de processos seletivos simplificados para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a Endemias nos anos de 2015 e de 2019.

Sobre tal alegação, esta Unidade Técnica trouxe no relatório da análise inicial, informação de que o art. 16 da Lei Federal n. 12.994/2014 veda 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. Portanto, ainda que se tenha realizado processo seletivo



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

simplificado para a contratação dos mesmos, a escolha desse procedimento em detrimento da realização de concurso público não se justifica sem que se demonstre a ocorrência de uma das hipóteses descritas.

Ademais, o defendente Marques-Uel Meira de Oliveira ainda declarou que ao processo seletivo de 2019 sobreviria concurso público em 2020 para provimento dos cargos, contudo a realização desse não teria sido possível devido a pandemia de COVID-19.

A esse respeito, cabe o questionamento de qual seria a razão pela qual não se realizou concurso público no próprio ano de 2019 e sim processo seletivo, dado que teoricamente havia previsão para realização daquele no ano seguinte, como afirmado pelo próprio defendente Marques-Uel Meira de Oliveira.

Dessa forma, pelo exposto acima, esta Unidade Técnica entende pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas.

### **III CONCLUSÃO**

Em face do exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas quanto aos seguintes apontamentos:

Apontamento 1: Investidura irregular de servidores públicos municipais por meio de contratação temporária.

Apontamento 2: Investidura irregular de Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate a Endemias.

Entende-se, portanto, pelo prosseguimento processual e consequente remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC).

À consideração superior.

Belo Horizonte, 22 de novembro de 2021



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**

**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Gabriela de Moura e Castro Guerra

Analista de Controle Externo

Matrícula 3247-3