



Processo n.: 1088850
Natureza: Denúncia
Denunciante: Sérgio Sales Machado Júnior
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro
Fase da análise: Exame inicial (após diligência)

1. RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pelo Sr. Sérgio Sales Machado Júnior em face da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, em razão de supostas irregularidades em seu quadro de pessoal, mormente quanto ao excesso de servidores temporários e à falta de transparência e publicidade na gestão de pessoal. Após discorrer sobre as ilegalidades que entende haver no quadro de pessoal da Prefeitura, o denunciante apresenta uma série de questionamentos e requerimentos direcionados ao órgão, com base na Lei de Acesso à Informação (peça n. 3 do SGAP). Foram anexados à denúncia os documentos identificados ao final da petição inicial, os quais se prestariam, segundo o denunciante, a corroborar suas alegações e a instruir o processo (peças n. 4 a 17).

Após a competente triagem (peça n. 18), a Presidência deste Tribunal promoveu a intimação do denunciante para complementar a denúncia com a apresentação da assinatura necessária à admissibilidade da denúncia (peça n. 19), solicitação que foi prontamente atendida (peças n. 20 e 21). Dessa forma, realizou-se a autuação do presente processo (peça n. 22), com sua posterior distribuição à relatoria do eminente Conselheiro Substituto Adonias Monteiro (peça n. 1).

Em seu despacho inicial (peça n. 23), o Relator remeteu a denúncia à Unidade Técnica desta Corte, para exame inicial. Na ocasião, esta Coordenadoria entendeu pela necessidade de realização de diligência com vistas à complementação da instrução processual, sugerindo, dessa forma, a intimação do gestor municipal para apresentar documentos e esclarecimentos (peça n. 25). Em seguida, o ilustre Ministério Público de Contas (MPC), em manifestação preliminar, requereu a citação dos responsáveis para apresentação de defesa, em homenagem às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (peça n. 27).

Acolhendo a manifestação da CFAA, o Relator determinou a intimação do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual Prefeito Municipal de Presidente Bernardes, para apresentar a documentação e os esclarecimentos considerados necessários pela Unidade Técnica (peça n. 28). Em sua resposta (peça n. 36), o gestor não negou a ocorrência das irregularidades denunciadas, tendo-as atribuído, entretanto, à gestão encerrada em 2020, que teria entregado o quadro de pessoal da Prefeitura em condição “*deplorável*” à atual gestão. Nesse sentido, destacou a excessiva terceirização de serviços públicos permanentes na gestão anterior e a ausência da devida publicidade aos processos seletivos realizados, cuja legalidade, na visão do atual gestor, seria questionável.

Diante disso, a gestão iniciada em 2021 estaria buscando a regularização da situação de pessoal no município, com a realização de processos seletivos e o planejamento de um concurso público para o ano de 2022, em razão das limitações impostas pela Lei Complementar n. 173/2020 à realização do certame no presente ano de 2021. Segundo a manifestação, o último concurso público realizado em Presidente Bernardes teria sido em 2013.

Quanto à ausência de divulgação das leis e dos demais normativos que regem a Administração Pública municipal e dos atos administrativos e de admissão de pessoal, ressaltou-se que tais conteúdos são, em regra, publicados no Diário Oficial do município. Nesse contexto, a denunciada indisponibilidade desses atos teria se devido, segundo o gestor, a um processo de migração de dados e de regularização das informações no site oficial do município, que se encontrava inoperante quando do início da atual gestão. Uma vez concluído esse processo em agosto do presente ano, seria providenciada a publicação das leis e demais atos no portal da transparência do município.

Em conjunto com a manifestação acima indicada, foram juntados os documentos que também compõem a peça n. 36, bem como foram anexados outros documentos às peças n. 38, 40, 42 e 44, as quais, contudo, apresentam conteúdo idêntico entre si. Com a conclusão da diligência, os autos foram devolvidos a esta Coordenadoria (peça n. 46), para a consolidação do exame inicial, o que se faz nesta oportunidade.

2. ANÁLISE

Conforme se extrai da petição inicial (peça n. 3), o ponto central da presente denúncia diz respeito à composição do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, em especial, à sobreposição do número de servidores temporários ao de servidores efetivos, ou, em outras palavras, na sobreposição de uma modalidade de admissão de pessoal que deveria ser excepcional (nos termos do art. 37, IX, da Constituição da República) sobre aquela que deveria ser a regra (art. 37, II). Em paralelo, descortinam-se outras possíveis irregularidades relacionadas a esse ponto principal, tais como a falta de transparência e a publicidade inadequada das seleções e das admissões de pessoal; incorreção das informações correspondentes no CAPMG; a prolongação indevida dos contratos temporários; a admissão temporária para funções que, em regra, não admitiriam essa modalidade; e a contratação de servidores temporários não precedida da realização de um processo seletivo ou da publicação de um edital.

Trata-se, como se buscará demonstrar na análise ora empreendida, de questões correlatas, de modo que o exame de cada apontamento terá elementos em comum com os dos demais pontos. Assim, cuidar-se-á, inicialmente, da composição global do quadro de pessoal da Prefeitura de Presidente Bernardes, para, em seguida, avançar ao exame dos demais apontamentos e, finalmente, proceder à análise das condutas e das responsabilidades de cada agente.

2.1. Excesso de contratações temporárias e afastamento do princípio constitucional do concurso público

Conforme narrado pelo denunciante (peças n. 3 e 21), em janeiro de 2017, início da gestão 2017/2020 na esfera municipal, o quadro de pessoal da Prefeitura de Presidente Bernardes seria composto por 199 servidores efetivos e 66 servidores ocupantes de função pública, informação confirmada por meio do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG)¹. Em janeiro de 2020, também com base no CAPMG, o quantitativo de servidores efetivos caiu para 161, enquanto o de ocupantes de função pública mais que triplicou em três anos, passando para 225. Frise-se que, em janeiro de 2020, ainda não se tinha a pandemia de Covid-19, situação que poderia,

¹ Consulta realizada em 17/11/2021.

eventualmente, ensejar a realização de contratações por prazo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público relacionadas à saúde pública. No encerramento da mencionada gestão, em dezembro de 2020, já no contexto da pandemia de Covid-19, o número de servidores efetivos era de 156, enquanto havia 153 ocupantes de função pública.

Em relação à atual gestão, iniciada em janeiro de 2021, o demonstrativo apresentado pelo gestor com relação a agosto (peça n. 38) indicava um quadro de pessoal composto por 154 servidores efetivos, 137 “*contratados/função pública*” e 16 servidores comissionados. Finalmente, em outubro de 2021, tem-se o seguinte cenário, conforme o CAPMG: dois agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito); 146 servidores efetivos; 13 servidores comissionados; seis ocupantes de função pública (Conselheiros Tutelares); um servidor temporário; e 180 vínculos em “*outros tipos de cargos*”. Chega-se, assim, ao seguinte quadro:

	Janeiro/2017	Janeiro/2020	Dezembro/2020	Agosto/2021	Outubro/2021
Servidores efetivos	199 (75%)	161 (42%)	156 (50%)	154 (53%)	146 (45%)
Servidores temporários	66 (25%)	225 (58%)	153 (50%)	137 (47%)	181 ² (55%)

4

Comparando-se o demonstrativo apresentado pelo gestor em agosto de 2021 e as informações lançadas no CAPMG³ com relação a esse mês, observa-se que os vínculos cadastrados no mencionado sistema sob a classificação “*outros tipos de cargo*” correspondem, na verdade, aos contratos temporários mantidos pelo poder público, o que evidencia a imprecisão das informações repassadas pelo gestor ao referido cadastrado, conforme será objeto de apontamento específico.

Uma vez apresentado o histórico recente de composição do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, cabe assinalar, por cautela, que tal análise quantitativa não é suficiente, por si só, para se afirmar a irregularidade das contratações temporárias levadas a cabo pelo órgão. Eventual afirmação nesse sentido demandaria o exame da legislação de regência das contratações temporárias na respectiva municipalidade (nos termos do artigo 37, IX, da Constituição da República), bem como

² Refere-se à reunião do vínculo temporário registrado no CAPMG com os 180 vínculos cadastrados sob a tipologia “*outros tipos de cargos*”, uma vez que o contexto indica que os servidores temporários foram cadastrados, indevidamente, sob a mencionada tipologia.

³ Consulta realizada em 01/12/2021.

das necessidades temporárias e do excepcional interesse público que ensejaram cada uma das contratações realizadas e de outros requisitos, como a prévia realização de seleção pública e da observância da duração contratual prevista em lei.

Não obstante, por meio do histórico trazido pelo denunciante e dos dados consultados no CAPMG, identifica-se, a partir de 2017, nítida sobreposição da admissão de servidores por meio de concurso público pela admissão de servidores temporários, situação irregular que ainda persiste na atual gestão, haja vista os quantitativos registrados em 2021. Tal cenário constrói-se à margem da legalidade, uma vez que resta descaracterizada a excepcionalidade que deveria reger as contratações temporárias (art. 37, IX), bem como ofende o princípio constitucional do concurso público (art. 37, II), que tem sido desconsiderado pela gestão de pessoal da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes.

Embora de amplo conhecimento, cabe apresentar o entendimento dominante na jurisprudência e na doutrina a esse respeito. Destaca-se, inicialmente, o seguinte acórdão deste Tribunal:

A Constituição da República, no inciso II do art. 37, elegeu o concurso público, em regra, como instituto hábil a selecionar candidatos a serem investidos em cargos ou empregos públicos, ressalvados os cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e livre exoneração, bem como, em caráter excepcional e por tempo determinado, as contratações temporárias fundamentadas no inciso IX do art. 37 da Constituição da República. (Denúncia n. 932865. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Data da sessão: 23/06/2016. Publicação no DOC: 24/08/2016. Trânsito em julgado: 27/09/2016).

Nesse mesmo sentido são as valiosas lições de Marco Antônio Sevidanes da Matta, Analista de Controle Externo do TCU:

Fincada a premissa geral inafastável de necessidade de concurso público, os órgãos de fiscalização da Administração Pública, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Federal (MPF), deparam-se, atualmente, com uma nova “onda” – ou se poderia denominar de “técnica” – para esquivar-se da mencionada regra constitucional. Trata-se da exceção prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, qual seja a contratação por prazo determinado para atender a “*necessidade temporária de excepcional interesse público*”, da qual certas entidades e órgãos públicos têm-se valido para deixar de realizar procedimento formal de contratação de servidores [...].

Além da edição de lei autorizativa, é preciso, ainda, verificar, no caso concreto da contratação, aquilo que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público. A expressão é de clareza ofuscante, não deixando dúvidas: **eventual contratação temporária obrigatoriamente deve-se dar apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais**

especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público. Há, contudo, que se ter em conta que a necessidade excepcional não pode ter sido gerada pela inércia do administrador público. Ou seja, é princípio norteador da Administração o planejamento, estando até mesmo positivado no art. 6º, inciso I, do Decreto-lei n. 200/1967, devendo os órgãos e entidades públicas adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária. Assim, mostra-se **irregular a atuação do gestor público que, ao longo de anos, não implementa procedimentos de concurso público e, em dado momento, efetua contratação excepcional temporária, sem concurso, sob o argumento de que, caso não a promova, advirão prejuízos à prestação de serviços públicos.** Nesse caso de **desvirtuamento do sistema**, deve ser identificada a gestão irregular do patrimônio público e promovida a apenação do administrador público faltoso. Essa irregularidade, consistente na ausência de planejamento e consequente contratação temporária, tem sido verificada em todas as esferas do serviço público, principalmente em pequenos municípios, nos quais praticamente não são realizados concursos públicos, promovendo-se, além de contratação inadequada, com arrimo no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, outras formas de desvirtuamento da regra do concurso público, como a contratação de cooperativas de mão de obra e terceirizações fora do permissivo. [...].

O concurso público é a forma mais democrática de acesso à Administração Pública. Foi uma conquista da sociedade a regulamentação da matéria de forma rígida na Constituição da República promulgada em 1988. Possibilita, a um só tempo, direitos iguais a todos os cidadãos, a implementação de um sistema meritório no acesso aos cargos públicos e a promoção da observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade no trato com a coisa pública. Nessas condições, cumpre às instituições e aos agentes políticos de nosso país, bem como aos operadores do Direito de um modo geral, implementar a missão de fazer valer as regras formuladas pelo constituinte de 1988 e impedir a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes. Se assim não ocorrer, **corre-se o perigo de que a contratação temporária e esporádica de servidores públicos torne-se a regra e o regular concurso público, a exceção.** (Revista do TCU n. 106. Out./dez. 2005. p. 78-87. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/27>. Acesso em 22/11/2021. Grifou-se).

Ainda nesse contexto, cabe salientar a informação prestada pelo atual gestor à peça n. 36 no sentido de que o último concurso público realizado em Presidente Bernardes teria sido em 2013. Tal informação é condizente com a base de dados do módulo Edital do sistema Fiscap, que, desde 2014, recebe eletronicamente os editais de concursos públicos realizados pelos jurisdicionados do TCEMG e não apresenta nenhum registro referente ao município de Presidente Bernardes⁴.

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende, em sede do presente exame inicial, pela procedência da denúncia quanto ao alijamento do princípio constitucional do concurso público e ao desvirtuamento do caráter excepcional das contratações por prazo determinado. Tais irregularidades são, ainda, agravadas pela ausência de transparência

⁴ Consulta realizada em 22/11/2021.

em relação às seleções e às admissões de pessoal realizadas pela Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, conforme será analisado no apontamento correspondente.

2.2. Ausência de transparência e da devida publicidade em relação às seleções e às admissões de pessoal e prejuízo ao controle social

Ainda no contexto da admissão de pessoal, o denunciante noticia a esta Corte supostas irregularidades relacionadas à ausência de transparência por parte da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes no tocante aos procedimentos de seleção e admissão de seus servidores. Nesse sentido, destaca a ausência de respostas a solicitações formuladas pelo portal da transparência, por *e-mail* e por telefone, bem como a indisponibilidade do acesso à legislação local nos meios oficiais, situações que prejudicariam o exercício do controle social sobre a Administração Pública. Além da indisponibilidade de informações relevantes e da ausência de respostas às demandas apresentadas, o denunciante questiona, ainda, a qualidade das informações que são disponibilizadas pela Prefeitura, as quais seriam publicizadas de forma imprecisa tanto no portal da transparência, como também junto ao CAPMG.

7

A esse respeito, deve-se destacar que questões relacionadas à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) e à divulgação de informações em portais de transparência não se inserem, via de regra, entre as competências desta Coordenadoria, competindo, salvo melhor juízo, às Coordenadorias de Fiscalização dos Municípios (CFM's), da Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM). Não obstante, considerando os objetos cuja transparência e cuja publicidade são questionadas, entende-se pertinente sua avaliação por esta Unidade na presente ocasião, em conjunto com os demais apontamentos relacionados ao mesmo contexto de admissão de pessoal.

Isso posto, observa-se que o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*) reveste-se de especial importância no caso das contratações temporárias, uma vez que se trata de hipótese de afastamento da regra constitucional do concurso público. Dessa forma, deve ser evidenciado, de forma transparente, o atendimento aos requisitos constitucionais que autorizam que se afaste a mencionada regra e se realize – de modo excepcional e dentro dos limites aplicáveis – a contratação de pessoal por prazo determinado. Assim, o princípio da publicidade guarda estreita relação com o igualmente

relevante princípio da legalidade e ambos, em conjunto, subsidiam a aplicação e a fiscalização dos princípios da impessoalidade e da moralidade, tão caros aos procedimentos de seleção de pessoal.

Ainda a respeito da importância da transparência e da publicidade para as atividades de fiscalização e controle, cabe observar a seguinte lição de Elke Andrade Soares de Moura, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais:

A efetiva participação do cidadão no processo democrático de governo, não só por meio dos mecanismos de atuação direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular e participação nos mais variados processos de tomada de decisão política), mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública, constitui fator determinante para a garantia de que a administração não se desvie de sua finalidade última – a realização do interesse coletivo. [...]. O reconhecimento do direito de controlar como direito fundamental foi consagrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu art. 15, dispôs que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. A previsão desse direito desde então tem como base outro direito, que o sustenta e lhe serve de fundamento, que é o direito a um governo honesto, que direcione sua atuação sempre à luz da finalidade pública. (Controle externo, controle social e cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Edição especial: transparência e controle social. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 47-48).

Assentada essa premissa, passa-se à análise dos apontamentos relacionados à ausência de transparência e da devida publicidade em relação às seleções e às admissões de pessoal.

2.2.1. Ausência de publicação dos editais dos Processos Seletivos Simplificados n. 003/2014 e 003/2015

No caso em tela, o denunciante destaca o fato de ter sido disponibilizado, no site da Prefeitura⁵, o edital apenas do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 001/2019 (peça n. 3). Em sua manifestação (peça n. 36), o atual Prefeito informou ter tido acesso, quando do início da gestão corrente, aos processos seletivos simplificados realizados anteriormente, quais sejam, os Editais n. 003/2014, 003/2015 e 001/2019. Porém, segundo o atual gestor, os Editais n. 003/2014 e 003/2015 não teriam sido publicados em nenhum veículo ou meio de divulgação. Em suas palavras, tais editais teriam sido

⁵ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/concursos.php>. Mencionado na denúncia e acessado em 22/11/2021.

“*confeccionados somente para dar ares de legalidade*” aos processos seletivos, mas, na verdade, tratou-se apenas de processos “*internos*” para a contratação de servidores.

Conforme destacado pelo próprio gestor atual, é flagrante a violação aos princípios da publicidade e da impessoalidade no caso dos Editais n. 003/2014 e 003/2015, bem como à Lei municipal n. 737/2012, que regulamenta a realização de contratações temporárias por excepcional interesse público e dispõe que “*o recrutamento de pessoal na forma autorizada nesta lei será precedido de processo seletivo simplificado, com ampla divulgação pública no Município [...]*” (art. 4º, *caput*; grifou-se).

A ausência de publicação dos editais representa, inicialmente, uma violação à esfera de direitos dos próprios candidatos, porquanto não são publicizadas as regras aplicáveis à seleção, tais como a quantidade de vagas ofertadas, os requisitos de acesso a cada vaga, a jornada a ser cumprida, a remuneração a ser percebida e informações referentes à interposição de recursos e à divulgação dos resultados. Na ausência de um edital estabelecendo todo esse regramento, os candidatos ficam à mercê da Administração Pública, em situação de insegurança jurídica, haja vista a inexistência de um ato que normatize de forma adequada e pormenorizada o procedimento de seleção.

A inobservância do princípio da publicidade também impede o adequado exercício do controle – por este Tribunal, pelo demais órgãos de fiscalização e pelos cidadãos – sobre a legalidade das contratações realizadas, sua motivação, a legitimidade da despesa pública a ser realizada e o preenchimento dos requisitos constitucionais, como sua destinação a hipótese autorizada pela legislação e o atendimento a necessidade verdadeiramente temporária. Sem a publicação dos respectivos editais e das demais informações correspondentes, não se pode afirmar que foram atendidos os requisitos constitucionais balizadores das contratações por prazo determinado ou, tampouco, que os contratados foram selecionados de forma impessoal e isonômica. Tem-se por questionável, ademais, o atendimento ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*), uma vez que, sem tal publicação, não se pode garantir que tenha sido buscada a contratação dos candidatos mais aptos para cada vaga.

Em suma, portanto, a exigência de publicação de editais para a realização de contratações temporárias traduz a aplicação de princípios constitucionais de acentuada relevância, os quais, em conjunto, balizam a garantia do amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas (art. 37, I) e legitimam o afastamento da regra do concurso público (art. 37, II)

pela realização de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX), desde que atendidos todos os requisitos aplicáveis à espécie.

2.2.2. Falta de transparência quanto aos atos normativos e administrativos relativos à gestão de pessoal

Segundo o denunciante (peça n. 3), à época da elaboração de sua denúncia (março de 2020), não estariam disponíveis, no sítio eletrônico da Prefeitura de Presidente Bernardes, os atos oficiais praticados (inexistiria, portanto, um diário oficial), tampouco a legislação local, circunstância que dificultaria a fiscalização da Administração Pública pelo cidadão e pelos órgãos de controle. Destaca-se que não estaria disponível, nesse sentido, a legislação de regência das contratações temporárias no município.

Em sede de diligência (peça n. 36), o atual gestor esclareceu que os atos normativos e administrativos que regem a admissão de pessoal são publicados no Diário Oficial do Município⁶ e que a indisponibilidade momentânea desse conteúdo teria sido decorrente de processo de migração de dados e de regularização do site oficial do município, o qual se encontraria inoperante quando do início da atual gestão. Nos termos da manifestação encaminhada a esta Corte, tal processo de regularização já teria sido concluído, em agosto deste ano, de modo que seria, então, providenciada a publicação da legislação e dos atos normativos pertinentes à gestão de pessoal no portal da transparência do município, em atenção à Lei de Acesso à Informação.

Em consulta ao site do município⁷, identificam-se páginas específicas para a divulgação de leis⁸, decretos⁹ e portarias¹⁰, nas quais são disponibilizados os atos normativos dessas espécies publicados no ano de 2021 e alguns atos esparsos de 2020. Não foram localizados, entretanto, os atos normativos publicados até 2020, ou seja, a maior parte da legislação municipal de Presidente Bernardes ainda não se encontra disponível para consulta.

⁶ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/diario.php>. Citado pelo atual gestor na manifestação anexada à peça n. 36. Acesso em 22/11/2021.

⁷ Consulta realizada em 22/11/2021.

⁸ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/leis.php>.

⁹ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/decretos.php>.

¹⁰ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/portarias.php>.

Em relação ao diário oficial, cabe destacar a Lei municipal n. 2, de 03/02/2021, que “*institui o diário oficial eletrônico do município de Presidente Bernardes como veículo oficial de divulgação dos atos normativos e administrativos e dá outras providências*”¹¹. Na página específica do diário oficial eletrônico¹², constata-se que a publicação da primeira edição do mencionado veículo de comunicação oficial ocorreu em 19/03/2021. A partir de então, observa-se a divulgação – de forma estruturada, transparente e contínua – de atos normativos, atos de gestão de pessoal, informações relativas a licitações e contratações públicas, dentre outras naturezas afetas às atividades municipais.

Diante do quadro em questão, deve-se pontuar que, conforme destacado em sua manifestação, a atual gestão municipal tem, de fato, envidado esforços para dotar a gestão de pessoal da Prefeitura de maior transparência, o que se evidencia pela estruturação do diário oficial do município, bem como pela disponibilização dos atos normativos publicados no ano de 2021. Contudo, apesar dos esforços empreendidos e do avanço observado, ainda há pontos a serem regularizados, em especial a disponibilização de todo o acervo normativo anterior a 2021, o qual, evidentemente, representa a maior parte da legislação municipal.

De qualquer forma, apesar do cenário observado na atual gestão, não se pode deixar de reconhecer a irregularidade praticada na gestão anterior, uma vez que não se encontravam à disposição dos cidadãos e dos órgãos de controle informações essenciais ao adequado exercício da fiscalização e da cidadania. Nesse sentido, a título de conclusão, recorre-se, mais uma vez, à doutrina de Elke Andrade Soares de Moura:

É inegável a relevância das leis [...] que consagram regras de materialização do princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e do direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011). Isso porque **não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imprescindível dotá-lo do necessário conhecimento**. (Controle externo, controle social e cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Edição especial: transparência e controle social. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 53. Grifou-se).

¹¹ Embora haja referência a essa norma na mencionada seção de leis, o conteúdo dessa lei em particular não se encontrava disponível na consulta realizada em 22/11/2021.

¹² <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/diario.php>. Acesso em 22/11/2021.

2.2.3. Imprecisão das informações relativas à gestão de pessoal disponibilizadas no portal da transparência e no CAPMG

Ainda a respeito da inadequada transparência quanto à gestão de pessoal, extrai-se da denúncia oferecida a esta Corte (peça n. 3) a incorreção das informações lançadas no portal da transparência da Prefeitura de Presidente Bernardes e no Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG). Em ambas as plataformas, a classificação dos agentes públicos seria realizada de forma imprópria, com a reunião, sob a categoria genérica de “*função pública*”, tanto dos agentes políticos, como dos servidores comissionados e dos servidores temporários. Dessa forma, da imprecisão das informações disponibilizadas nesses portais – que não refletem, com exatidão, a realidade do quadro de pessoal do órgão – decorreria prejuízo ao controle, o qual, para ser bem exercido, requer informações transparentes e fidedignas.

De fato, observa-se que os dados apresentados no portal da transparência e no CAPMG não estão dispostos da forma mais adequada. Conforme documentação juntada à peça n. 11 pelo denunciante, relativa a consultas realizadas ao CAPMG com referência a janeiro de 2017 e a janeiro de 2020¹³, era expressivo o número de servidores cadastrados como ocupantes de “*função pública*”, não havendo, contudo, registro de agentes políticos, servidores temporários ou servidores comissionados. Situação idêntica se observa no portal da transparência com relação aos mesmos meses de referência¹⁴.

Atualmente, por meio de consultas realizadas tanto ao portal da transparência do município como ao CAPMG¹⁵, constata-se que a classificação “*função pública*” não é mais utilizada, o que não significa, contudo, que tenha sido regularizada a apresentação do quadro de pessoal nas referidas plataformas. Isso porque, a despeito de não mais se utilizar a categoria “*função pública*”, passou-se a enquadrar expressivo contingente de servidores na categoria “*outros tipos de cargos*”, igualmente genérica.

Assim, considerando todo o contexto já exposto neste relatório acerca da importância da transparência e da adequada publicidade dos atos de gestão de pessoal para o efetivo exercício do controle, especialmente o social, esta Unidade Técnica entende, em sede do

¹³ Em 26/11/2021, realizou-se consulta ao CAPMG, tendo como referência os mesmos meses consultados pelo denunciante, e foram confirmados os quantitativos constante da peça n. 11.

¹⁴ Consulta realizada em 26/11/2021.

¹⁵ Consultas realizadas em 26/11/2021, tendo como referência o mês de setembro de 2021, em razão de ser este o último mês disponível no portal da transparência na presente ocasião.

presente exame inicial, pela irregularidade da apresentação imprecisa de informações de pessoal no portal da transparência e no CAPMG. Tal situação mostra-se contrária à sistemática de garantia e valorização do direito à informação estabelecida na Constituição da República (art. 5º, XXXIII; art. 37, §3º, II; e art. 216, §2º) e na Lei n. 12.527/2011 (art. 3º, II, IV e V; art. 5º), bem como à Instrução Normativa n. 04/2015 deste Tribunal, que regulamenta o CAPMG e prevê responsabilização e aplicação de sanções em caso de inconsistências nas informações remetidas (art. 7º).

2.2.4. Ausência injustificada de resposta a pedido de acesso a informação

Ainda no contexto em discussão, o denunciante destaca que – ante as já demonstradas ausência, incompletude e imprecisão das informações disponibilizadas pela Prefeitura quanto à gestão de pessoal – apresentou requerimento junto ao órgão, por meio do serviço de informações ao cidadão, no portal da transparência. Contudo, não só não obteve resposta por esse canal, como também não teve sua solicitação atendida quando buscou contato telefônico e por e-mail (peça n. 9). Mediante consulta realizada ao Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), por meio do protocolo indicado pelo denunciante, confirmou-se que a solicitação apresentada não foi, de fato, respondida, apresentando o status “não resolvido”¹⁶.

Conforme deveras exposto neste relatório, a transparência constitui um dos pilares da atuação administrativa, sendo o direito de acesso à informação objeto de proteção constitucional (art. 5º, XXXIII), regulamentado pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Apesar de o procedimento de acesso à informação estar previsto no artigo 10 e seguintes da LAI, o pedido apresentado pelo denunciante não foi atendido, mesmo após reiterado, em flagrante violação à legislação e, mais grave ainda, ao direito fundamental de acesso à informação. Frise-se que a LAI prevê, expressamente, que “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível” (art. 11, *caput*) e, em caso de indeferimento do pedido de informação veiculado, o demandante, ainda assim, deve ser formalmente comunicado (art. 11, §1º, II c/c art. 14), bem como deve ser oportunizada a interposição de recurso (art. 15).

¹⁶ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/esic.php>. Consulta realizada em 06/12/2021.

A esse respeito, para além dos fundamentos já apresentados neste relatório, cabe demonstrar como o princípio da transparência e o direito de acesso à informação têm sido garantidos pela jurisprudência deste Tribunal:

DENÚNCIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA. ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. **A transparência administrativa, consistente na obrigação estatal de prestar informações acerca da gestão pública com acessibilidade, clareza, objetividade e concisão, funda-se no princípio da publicidade (art. 37 da Constituição da República de 1988), no direito de acesso às informações (arts. 5º, XXXIII e 37, § 3º, II, da Constituição da República de 1988) e nas disposições normativas da Lei n. 12.527/2011. 2. A participação popular no planejamento, na discussão e no controle das políticas públicas deve ser viabilizada pela transparência administrativa e pelo acesso público às informações do Estado, que possibilitam a atuação ativa do administrado, o aperfeiçoamento das ações estatais e a responsabilização dos agentes públicos, além de inibir a corrupção e demais condutas incompatíveis com a boa gestão. [...].** A Lei n. 12.527/2011, por sua vez, regulou o acesso dos cidadãos às informações públicas e constituiu relevante fator para efetivação do Estado Democrático de Direito, com a previsão de instrumentos que possibilitam participação e controle da atividade estatal, “inserindo a publicidade e a transparência como diretrizes fundamentais da conduta administrativa e o sigilo como exceção”. Nesse sentido, **o princípio da publicidade determina que a atuação estatal seja levada ao conhecimento dos cidadãos e órgãos de controle, e também que seja transparente, na medida em que necessita ser compreensível e visível a quem quer que tenha interesse. Assim, deve-se permitir “enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle”.** (Denúncia n. 986914. Primeira Câmara. Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Data da sessão: 08/06/2021. Publicação no DOC: 05/07/2021. Grifou-se).

A Constituição Federal impôs ao administrador a maior transparência possível na realização de suas atividades, ao dispor, no art. 5º, XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. (Denúncia n. 1058781. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Substituto Victor Meyer. Data da sessão: 14/03/2019. Publicação no DOC: 03/04/2019. Grifou-se).

Pelas razões expostas, tem-se por procedente, portanto, o apontamento referente à ausência de resposta, por parte da administração municipal, a pedido de informação formulado pelo denunciante com base na Lei de Acesso à Informação.

2.3. Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias

Ao longo de sua petição inicial (peça n. 3), o denunciante discorre acerca da disponibilização do edital do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 001/2019, destinado à realização de contratações temporárias para as funções de Agente Comunitário de Saúde (ACS), Agente de Combate às Endemias (ACE) e Técnico de Enfermagem. Na mesma página em que se encontra publicado o mencionado edital¹⁷, é possível consultar, ademais, o edital do Processo Seletivo Público n. 02/2021, que também contempla a oferta de vagas temporárias para as funções de ACS e ACE, dentre outras.

No presente apontamento, cuida-se de avaliar a regularidade da oferta de vagas temporárias e da contratação por prazo determinado para as funções de ACS e ACE, sobretudo em face do que dispõe a Lei n. 11.350/2006, normativo de caráter nacional que regulamenta o §5º do artigo 198 da Constituição da República e o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias. Nesse contexto, destaca-se a previsão constante do artigo 16 da referida lei, no sentido de que *“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”*.

Nesse sentido, a vedação à contratação temporária de ACS e ACE encontra-se prevista de forma clara na norma, comportando uma única exceção, qual seja, o combate a surtos epidêmicos, circunstância essa, contudo, que não restou demonstrada nas contratações realizadas pela Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes. No edital do Processo Seletivo Simplificado Saúde n. 001/2019, não há qualquer referência a eventual surto epidêmico que justificasse a contratação temporária para as funções assinaladas. No mesmo sentido, inexistente no edital do Processo Seletivo Público n. 02/2021 demonstração de eventual justificativa para as contratações temporárias a serem realizadas. Ressalta-se, em relação ao edital de 2021, que não se desconhece a pandemia de Covid-19, que ainda persiste; frisa-se, porém, que eventual destinação das contratações temporárias em

¹⁷ <http://presidentebernardes.mg.gov.br/portal/concursos.php>. Acesso em 30/11/2021.

questão para o combate à pandemia não restou evidenciada, razão pela qual se considera irregular a oferta de vagas temporárias para ACS e ACE mesmo no presente contexto.

Ademais, em consulta ao CAPMG¹⁸, a despeito da imprecisão das informações cadastradas pelos responsáveis (vide tópico 2.2.3), identificam-se elementos que corroboram a constatação da irregularidade referente à contratação temporária para as funções de ACS e ACE, uma vez que constam servidores exercendo tais funções com o vínculo “*função pública*” (referência: dezembro de 2020) ou “*outros tipos de cargo*” (referência: outubro de 2021).

Diante disso, não bastasse a flagrante violação ao comando legal, a situação verificada na Prefeitura de Presidente Bernardes opõe-se, ainda, ao entendimento jurisprudencial deste Tribunal, senão vejamos:

DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. [...]. ACS E ACE. IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO. [...]. 2. **É vedada a contratação temporária de agentes de combate a endemias e agentes comunitários de saúde, nos termos do art. 16 da Lei Federal 11.350/2006.** [...]. Após a Emenda 51/2006, a CF/88 passou-se a autorizar a contratação dos ACS e ACE para exercício de função pública permanente, desde que precedida de processo seletivo público. **A contratação desses profissionais de forma temporária também é vedada pela Lei Federal 11.350/2006, que regulamenta o regime jurídico dos agentes, salvo na hipótese de surtos endêmicos.** (Denúncia n. 912340. Primeira Câmara. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Data da sessão: 09/02/2021. Publicação no DOC: 19/05/2021. Trânsito em julgado: 05/08/2021. Grifou-se).

Ante o exposto, considera-se irregular a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, uma vez não demonstrado eventual surto epidêmico que poderia justificar o afastamento da vedação contida no artigo 16 da Lei n. 11.350/2006.

2.4. Prolongação indevida de contratos supostamente temporários

Outro ponto denunciado diz respeito à prolongação, por prazo indeterminado, de contratos supostamente destinados ao atendimento de necessidades temporárias. Nesse sentido, o denunciante apresentou, à peça n. 15 dos autos, o exemplo de três servidoras

¹⁸ Consulta realizada em 30/11/2021.

que se encontrariam na mencionada situação de irregularidade, a saber: Janete Magna Ramalho de Oliveira, Rejaine Aparecida Moura de Souza e Telma de Cássia Pereira.

A esse respeito, observa-se que a situação das servidoras foi apresentada com base no CAPMG¹⁹, em que elas se encontravam cadastradas, à época do oferecimento da denúncia, como ocupantes de “*função pública*”, com datas de ingresso que remontam aos anos de 2006, 2007 e 2009. Com referência ao mês de outubro de 2021, o CAPMG registra a ocupação de “*outros tipos de cargo*” pelas servidoras em questão²⁰.

Nesse contexto, considerando o que já foi exposto neste relatório em relação às informações alimentadas pelos responsáveis no CAPMG, tem-se por demonstrada a prolongação indevida de contratos temporários nos casos em tela, uma vez que os cargos em questão não se enquadram como cargos efetivos (pois os servidores efetivos estão lançados como tal no CAPMG), tampouco como cargos comissionados (pela natureza dos cargos em questão e também pelo fato de os servidores comissionados também estarem atualmente cadastrados como tal no CAPMG), sendo razoável se afirmar que se trata de contratos supostamente temporários que perduram por mais de uma década. Reforça essa conclusão o fato de os cargos exercidos pelas servidoras (Técnico de Enfermagem e Técnico Nível Médio Saúde) constarem da relação de cargos temporários atualmente ocupados apresentada pelo atual gestor (peça n. 38).

Isso posto, tendo em vista o que se verificou em relação às três servidoras mencionadas exemplificativamente pelo denunciante, estendeu-se a presente análise aos demais servidores temporários que integram o quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes. Dessa forma, foi possível constatar que, dos 181 vínculos temporários registrados no CAPMG para o mês de outubro de 2021, 161 foram estabelecidos de 2019 em diante, ao passo que outros 20 (incluindo as três servidoras citadas pelo denunciante) foram formalizados em períodos anteriores, que vão de 2006 a 2017, em flagrante violação ao caráter excepcional e temporário que deveriam ostentar.

Sendo certo que cabe à lei regulamentar – nos termos do artigo 37, IX, da Constituição da República – a contratação de pessoal por prazo determinado, cuidou-se de analisar a legislação municipal que rege a matéria em Presidente Bernardes, com base nos normativos encaminhados pelo atual gestor (peça n. 38). Nesse sentido, do Estatuto dos

¹⁹ Consulta realizada pelo denunciante em 11/03/2020.

²⁰ Consulta realizada em 30/11/2021.

Servidores Públicos Municipais (Lei n. 188, de 28/07/1971), extrai-se que o pessoal temporário seria contratado por meio de contratos “*feitos por escrito, por prazo determinado, não superior a 2 (dois) anos, ou por tempo indeterminado*” (art. 225, II). Tinha-se, assim, à luz do vetusto normativo, promulgado sob ordem constitucional distinta da atual, a possibilidade de contratos temporários por prazo indeterminado, situação que contraria a própria natureza da contratação temporária e a disposição constante do artigo 37, IX, da atual carta constitucional.

Entre a legislação encaminhada pelo atual gestor, identificam-se, contudo, normativos que teriam revogado, ao menos tacitamente, disposições do antigo estatuto, como é o caso do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes, aprovado pela Lei Complementar Municipal n. 708/2011. Nessa lei, estabeleceu-se que as contratações temporárias de pessoal seriam realizadas pelo prazo determinado de até um ano, com possibilidade de serem prorrogadas uma única vez por igual período, mediante termo aditivo (art. 62). Disposição de idêntico teor pode ser encontrada no artigo 67 da Lei Complementar Municipal n. 709/2011, responsável pela instituição do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Pessoal do Magistério. No ano seguinte, foi editada a Lei n. 734/2012, que instituiu o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no município, autorizando a realização de contratações temporárias com prazo inicial de um ano, admitindo-se renovações por igual e sucessivos períodos, no limite de vigência do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Finalmente, ainda em 2012, foi editada a Lei n. 737/2012, responsável pela regulamentação das contratações temporárias de pessoal por excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição da República. Com isso, foram previstas as hipóteses que podem autorizar a admissão temporária de pessoal (art. 2º, I a IX), bem como se definiram, nos §§1º a 5º do mesmo artigo, os prazos de duração máxima das contratações realizadas para atender a cada uma das hipóteses, podendo variar de 30 dias a seis meses e adotando-se, como regra, a vedação à prorrogação contratual, salvo se perdurarem as situações de calamidade, epidemias ou urgências. Dessa forma, ainda que o enfoque inicial tenha recaído sobre a situação das três servidoras mencionadas pelo denunciante e sobre os vínculos supostamente temporários estabelecidos antes de 2019, tem-se que mesmo as contratações realizadas em 2019, 2020 e 2021 podem estar eivadas de ilegalidade, uma vez que o prazo máximo previsto na legislação de regência é de seis meses, estando vedada, como regra, a prorrogação contratual.

Diante desse quadro normativo, restam ilegais as contratações efetuadas pela Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes com duração superior à admitida pela legislação, assim como as sucessivas prorrogações contratuais, como evidencia a existência de servidores supostamente temporários admitidos há mais de uma década ou outros prazos que extrapolam a autorização legal.

Isso posto, cabe destacar, ainda a respeito da duração dos contratos firmados com base no artigo 37, IX, da Constituição da República, o seguinte entendimento adotado pela Primeira Câmara deste Tribunal, por ocasião da apreciação de Denúncia n. 1088911, em recente sessão realizada 28/09/2021:

A previsão do inciso IX do art. 37 da Constituição da República de 1988 impõe a **transitoriedade do vínculo** contratual dos servidores admitidos sob tal fundamento, dada a **excepcionalidade** da hipótese. (Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Publicação no DOC: 14/10/2021. Grifou-se).

No mesmo sentido, têm-se as valiosas lições de Rita Tourinho, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) e professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA):

Com referência ao prazo da contratação, este deverá ser determinado na lei. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, *“trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária”*. Assim, **o prazo estabelecido não deve alcançar limites que extrapolem o sentido da “temporiedade”**.

Pode-se citar a situação do Estado da Bahia, cuja Lei Estadual nº 6.677/1994, no §1º, do art. 253, estabelece o prazo de 24 meses, com possibilidade de uma prorrogação por igual período para as contratações temporárias de excepcional interesse público, ou seja, a lei permite que estes contratos tenham a vigência de até 48 meses. Ora, **tal prazo viola frontalmente o inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal, pois, desde quando não há que se pensar em casos que constituam ou envolvam exceções que perdurem por mais de dois anos, como permite a legislação estadual? A situação que se prolonga por tal período já adquiriu estabilidade, devendo se sujeitar à regra geral.**

Prática também bastante comum é a manutenção de pessoal no serviço público por meio de sucessivos contratos temporários. Contrário a esta prática, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que sucessivas renovações do contrato temporário desvirtuam o atendimento da necessidade temporária de interesse público, estando-se diante da típica relação de trabalho.

É lamentável como a contratação temporária vem servindo de *“válvula de escape”* da exigência constitucional do concurso público. Os entes administrativos vêm utilizando a contratação temporária de pessoal para o exercício de funções sem qualquer caráter de eventualidade, estabelecendo prazos incompatíveis com a natureza temporária do serviço. Em verdade, parece que a Administração Pública descobriu fórmula para permitir que seus

apaniguados ingressem no serviço público sem concurso, utilizando a estéril desculpa da ineficiência da atuação dos concursados, decorrente do regime jurídico que lhes permite a permanência no serviço público. (TOURINHO, Rita. *Concurso Público: análise abrangente de questões doutrinárias, legais e jurisprudenciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 51-52. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4008/4165/25983>. Acesso em: 1 dez. 2021. Grifou-se).

Finalmente, destaca-se o seguinte alerta feito por Fabrício Motta, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás e professor:

No tocante ao tempo máximo de duração dos contratos, cabe à lei correspondente determinar regras a respeito, obedecendo disposições normativas superiores porventura existentes (v. g., Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais). **Deve a lei se guiar pelo princípio da razoabilidade, para permitir lapso temporal suficiente para resguardar o atendimento ao interesse público excepcional emergente e prestigiar a regra geral da investidura por concurso público, eis que a contratação temporária é exceção e ela.** (MOTTA, Fabrício. *Contratação temporária por excepcional interesse público*. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores Públicos na Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 89-90. Grifou-se).

Dessa forma, esta Unidade Técnica, em sede deste exame técnico inicial, considera procedente o presente apontamento, referente ao indevido prolongamento de contratos supostamente temporários.

2.5. Admissão de servidores temporários sem a devida realização de processo seletivo

Outro ponto relevante trazido ao conhecimento deste Tribunal pelo denunciante diz respeito à suposta seleção arbitrária de profissionais para contratações temporárias, que não seriam precedidas por processo seletivo. Nesse sentido, o denunciante destaca que, embora o edital do Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019 tenha previsto somente 11 vagas, o número de servidores temporários da Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes passou de 179 em abril de 2019 (mês de divulgação do edital em questão) para 225 em janeiro de 2020 (peça n. 13). Ademais, aponta a situação de uma servidora, Sra. Edileuza da Conceição Lopes Trindade, que teria sido admitida em janeiro de 2020, sem ter se submetido a qualquer processo seletivo (peça n. 14).

Mais uma vez, razão assiste ao denunciante. Em relação ao Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019, tem-se que, ainda que fossem convocados todos os candidatos

aprovados e não somente para a ocupação das 11 vagas ofertadas, seriam admitidos 18 servidores, e não 46, como foi a diferença de abril de 2019 para janeiro de 2020. A seleção arbitrária (sem processo seletivo) de profissionais para contratação temporária evidenciase, ademais, pelo fato de que, dos 68 servidores temporários admitidos entre maio de 2019 e janeiro de 2020²¹, somente 13 foram admitidos para funções ofertadas no Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019 (ACS, ACE e Técnico de Enfermagem), do que se extrai que ao menos 55 servidores foram admitidos sem a prévia realização de processo de seleção pública.

Não fosse suficiente, verificam-se, ainda, outras irregularidades. Nos termos do item 9.3 do edital do Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019, sua validade seria de um ano contado da data de homologação de seu resultado final, o que se deu em 06/05/2019, por despacho do Prefeito Municipal (peça n. 38). Assim, as admissões decorrentes do processo seletivo em questão somente poderiam ser realizadas até 06/05/2020. Nesse contexto, deve-se considerar, também, que novo processo seletivo foi realizado apenas em setembro de 2021 (Edital n. 01/2021), de modo que, entre maio de 2020 e setembro de 2021, não havia processo seletivo com validade vigente. Não obstante, foram admitidos, nesse interstício, 105 servidores temporários²² (as admissões ocorreram de janeiro a agosto de 2021), os quais não se submeteram a qualquer processo seletivo, situação que contraria, a um só tempo, a legislação municipal (Lei n. 737/2012, art. 4º), a Constituição da República (em especial, os princípios previstos no *caput* do art. 37) e o entendimento pacificado na jurisprudência, senão vejamos:

Embora não se apliquem integralmente as regras do concurso público para as contratações por necessidade temporária, deve a seleção simplificada observar os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no art. 37, *caput*, da CRFB. Precedentes. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (STF. Tribunal Pleno. RE n. 635648. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento: 14/06/2017. Publicação: 12/09/2017).

DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DE PESSOAL. ACS E ACE. IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO. 1. **É irregular a realização de contratação temporária não precedida de procedimento seletivo de seleção de pessoal.** [...]. Os cargos públicos, regra geral, devem ser providos mediante aprovação prévia em concurso público, sendo que a Constituição prevê que somente a lei poderá estabelecer os casos de contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, devendo as contratações serem precedidas de processo seletivo simplificado, ao qual compete selecionar os candidatos para exercício de função pública temporária. [...]. Neste cenário, **verifico que a irregularidade**

²¹ Conforme dados do CAPMG, com referência a janeiro de 2020. Consulta realizada em 03/12/2021.

²² Conforme dados do CAPMG, com referência a agosto de 2021. Consulta realizada em 03/12/2021.

na contratação temporária de servidores reside na ausência/vício do procedimento de seleção ou na inexistência de situação excepcional que justifique sua celebração. (TCEMG. Denúncia n. 912340. Primeira Câmara. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Data da sessão: 09/02/2021. Publicação no DOC: 19/05/2021. Trânsito em julgado: 05/08/2021. Grifou-se).

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, 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**. [...]. A contratação, pela Administração, de profissionais que não se submetem a processo seletivo simplificado, sem a justificativa relacionada ao excepcional interesse público e para necessidades que não eram temporárias afronta, além da lei municipal, os princípios da igualdade, da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da CR/88, por permitir contratações ao livre arbítrio do gestor, que pode agir motivado por interesses pessoais. **A seleção dos candidatos, seja através de processo seletivo, seja por meio de concurso público, é o instrumento adotado pela Constituição da República, 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 e segundo os princípios constitucionais**. (TCEMG. Auditoria n. 1095427. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Data da sessão: 18/11/2021. Publicação no DOC: 29/11/2021. Grifou-se).

Ainda nesse contexto, cabe abordar as admissões temporárias realizadas entre o término do prazo de validade do Processo Seletivo Público Simplificado n. 003/2015 e a homologação do Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019. A esse respeito, observa-se que o edital do Processo Seletivo Público Simplificado n. 003/2015 (peça n. 38) foi assinado em 15/01/2015, com validade de seis meses contados da homologação do resultado final (item 1.7 do edital). Ainda que não se conheça a data de homologação do referido processo seletivo (uma vez que, conforme examinado no tópico 2.2.1, as informações pertinentes à seleção em questão não foram publicadas em nenhum meio de divulgação), é razoável afirmar que tal ato tenha ocorrido ainda nos primeiros meses de 2015, pois o certame constituiu-se de uma etapa única, qual seja, a avaliação curricular (item 5 do edital).

Dessa forma, tem-se que o prazo de validade de seis meses esgotou-se ainda no início do segundo semestre de 2015, tendo nova seleção sido publicada somente em abril de 2019 (Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019), com a homologação do resultado final em maio do referido ano. Portanto, toda e qualquer contratação temporária realizada no intervalo em questão não foi precedida de nenhum processo público de seleção objetiva

e impessoal ou, não menos irregular, deu-se após a expiração do prazo de validade do Processo Seletivo Público Simplificado n. 003/2015, contrariando, em qualquer dos casos, os princípios constitucionais já mencionados nesta análise, a legislação municipal e a jurisprudência desta Corte. Encontram-se nessa condição 72 admissões realizadas em 2017, 40 realizadas em 2018 e 45 realizadas somente até abril de 2019, totalizando 157 admissões temporárias irregulares, porquanto não precedidas do devido processo de seleção objetiva e impessoal dos interessados²³.

Para além da análise da situação geral referente à admissão de servidores temporários sem a realização de processos seletivos, cuida-se, finalmente, da situação específica da Sra. Edileuza da Conceição Lopes Trindade, trazida ao conhecimento deste Tribunal pelo denunciante. Conforme documento juntado à peça n. 14, a contratação temporária ocorreu para o período de 01/01/2020 a 01/07/2020²⁴, para a função de Auxiliar de Serviços Públicos junto ao Departamento Municipal de Saúde. O contrato em questão não explicita qual seria o excepcional interesse público ou a necessidade temporária a que visaria atender, tampouco faz qualquer referência a eventual procedimento de seleção a que tenha se submetido a profissional contratada. Ademais, ainda que no memento da contratação (janeiro de 2020) estivesse vigente o prazo de validade do Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019, frisa-se que a função para a qual ocorreu a contratação sob exame (Auxiliar de serviços Públicos) não se encontra entre aquelas para as quais o mencionado processo seletivo ofertou vagas (ACS, ACE e Técnico de Enfermagem).

Por fim, mediante consultas realizadas ao CAPMG em 03/12/2021 com referência a períodos diversos, foi possível constatar que, ao longo dos anos, a servidora em questão apresentou vínculos distintos com a Administração Pública, conforme quadro abaixo:

Período	Cargo/Emprego/Função
Abril a dezembro de 2013	Auxiliar de Serviços Públicos (servidora temporária)
Junho de 2014	Agente de saúde (servidora efetiva)
Junho de 2016 a novembro de 2020	Auxiliar de Serviços Públicos (servidora temporária)

Dessa forma, observa-se que, apesar do contrato firmado em janeiro de 2020, a servidora prestou serviços de forma supostamente temporária à Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes pelo período ininterrupto de junho de 2016 a novembro de 2020, reunindo,

²³ Dados extraídos do CAPMG, com referência a abril de 2019. Consulta realizada em 03/12/2021.

²⁴ O contrato foi datado com a data de 02/01/2019, mas esta análise considerou que houve mero erro formal, prevalecendo as datas estabelecidas na cláusula quarta quanto ao prazo de prestação dos serviços.

portanto, em uma única contratação, as irregularidades atinentes à extrapolação do prazo máximo de duração contratual previsto em lei e à admissão de servidores sem o devido processo seletivo.

2.6. Extrapolação do limite de gastos com pessoal e violação à Lei de Responsabilidade Fiscal

Segundo o denunciante (peças n. 3 e 16), como resultado da admissão desenfreada de servidores temporários teria advindo a elevação dos gastos com pessoal de 50,74% em 2016 para 54,05% em 2019, em contrariedade ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que seria de 54%. A esse respeito, deve-se ressaltar que a matéria em questão extrapola o escopo de atuação desta Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, inserindo-se na esfera de competência da Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM), nos termos do artigo 39, I, da Resolução n. 09/2021.

Não obstante tal circunstância, entende-se não ser necessária a remessa destes autos à mencionada Coordenadoria para a análise do presente ponto, uma vez que o objeto em questão – observância do limite estabelecido pelo artigo 20, III, *b* da LRF para as despesas com pessoal – já é tratado no competente processo de prestação de contas anual do Executivo municipal, que tramita neste Tribunal sob o n. 1092040. Ademais, conforme consulta realizada nesta data no SGAP, referida prestação de contas encontra-se ainda pendente de apreciação. Cabe destacar, entretanto, que a CACGM, em seu relatório técnico (peça n. 18), concluiu que “*o Poder Executivo obedeceu ao limite percentual estabelecido pela LC 101/2000, art. 20, III, b, tendo sido aplicados 53,92% da Receita Corrente Líquida Ajustada*”.

Considerando o exposto, reputa-se o presente apontamento como prejudicado, tendo em vista que será objeto da devida apreciação no bojo da Prestação de Contas Anual do Executivo Municipal n. 1092040.



2.7. Responsáveis

Uma vez concluído o exame inicial dos apontamentos extraídos da denúncia oferecida a esta Corte pelo Sr. Sérgio Sales Machado Júnior, passa-se à indicação dos responsáveis por cada irregularidade, conforme apuração realizada, para fins de viabilização do adequado exercício do contraditório e da ampla defesa. Frisa-se que, no presente tópico, os responsáveis serão apontados de forma mais objetiva, tendo em vista que os elementos integrantes da responsabilização (conduta, nexos de causalidade e culpabilidade) já foram abordados ao longo da análise dos apontamentos:

Apontamento	Responsáveis
Excesso de contratações temporárias e afastamento do princípio constitucional do concurso público (2.1)	Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020) Olívio Quintão Vidigal Neto (atual Prefeito Municipal)
Ausência de publicação dos editais dos Processos Seletivos Simplificados n. 003/2014 e 003/2015 (2.2.1)	Izaltino Vital de Souza (Prefeito Municipal, gestão 2013/2016)
Falta de transparência quanto aos atos normativos e administrativos relativos à gestão de pessoal (2.2.2)	Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020) Olívio Quintão Vidigal Neto (atual Prefeito Municipal)
Imprecisão das informações relativas à gestão de pessoal disponibilizadas no portal da transparência e no CAPMG (2.2.3)	Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020) Olívio Quintão Vidigal Neto (atual Prefeito Municipal)
Ausência injustificada de resposta a pedido de acesso a informação (2.2.4)	Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020)
Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias (2.3)	Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020) Claudiane Aparecida dos Santos, Glauciene Suany Nogueira e Wellington Almeida Patrício (membros da Comissão Organizadora do Processo Seletivo Simplificado n. 001/2019, conforme peça n. 38) Olívio Quintão Vidigal Neto (atual Prefeito Municipal) Carla Soares Diogo, João Afonso Dias e Geraldo Batista Trindade (membros da Comissão Organizadora do Processo Seletivo Público n. 02/2021, conforme Portaria n. 114, de 29/07/2021)
Prolongação indevida de contratos supostamente temporários (2.4)	Olívio Quintão Vidigal Neto (atual Prefeito Municipal e Prefeito Municipal na gestão 2005/2008) Izaltino Vital de Souza (Prefeito Municipal, gestões 2009/2012 e 2013/2016) Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020)
Admissão de servidores temporários sem a devida realização de processo seletivo (2.5)	Jazon Haroldo Silva Almeida (Prefeito Municipal, gestão 2017/2020) Olívio Quintão Vidigal Neto (atual Prefeito Municipal)

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui, em sede do presente exame técnico inicial, realizado após a complementação da instrução processual por meio de diligência, pela procedência integral da denúncia – à exceção do apontamento referente à extrapolação do limite de gastos com pessoal (item 2.6), que restou prejudicado. Dessa forma, sugere-se, respeitosamente, a citação dos responsáveis indicados no item 2.7, nos termos do artigo 77, I, da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual n. 102/2008).

À apreciação superior.

CFAA, 07 de dezembro de 2021.

Gabriel Venturim de Souza Grossi
Analista de Controle Externo
TC 3250-3

Ao Ministério Público de Contas.

De acordo com o Relatório Técnico.

Considerando as razões expostas no tópico 2.6 deste Relatório Técnico, segundo o qual restou prejudicada a análise da extrapolação do limite de gastos com pessoal e violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que será objeto da devida apreciação no bojo da Prestação de Contas Anual do Executivo Municipal n. 1092040, e prezando pela celeridade processual, como garantida de efetividade do controle externo, entende-se oportuno o encaminhamento dos autos diretamente ao Ministério Público de Contas.

Em 09/12/2021, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 28.

Respeitosamente,

Raquel Bastos Ferreira Machado
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAA
TC 3295-3