

Processo n.º: 1120083
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Carmópolis de Minas
Responsáveis: Geraldo Antônio da Silva e José Omar Paolinelli
Relator: Conselheiro Durval Ângelo
Fase da análise: Exame inicial

1. RELATÓRIO

Em 19/03/2021, foi encaminhada denúncia ao Ministério Público de Contas noticiando eventuais irregularidades praticadas pelo Poder Executivo de Carmópolis de Minas. A documentação foi recebida e autuada como Notícia de Irregularidade MPC n° 035.2021.158, e, em 24/03/2021, distribuída ao gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

A análise ministerial, que resultou na propositura de ação junto a esta Corte de Contas (Peça n. 01), identificou as seguintes irregularidades:

- a) Realização de contratações temporárias mesmo com a existência de candidatos aprovados no Concurso Público n° 03/2019 e respectivas renovações destas contratações até o presente exercício, em 2022, descaracterizando o requisito da temporariedade;
- b) Realização de novas contratações temporárias em 2022, mesmo diante da existência de candidatos aprovados no Concurso Público n° 03/2019 para os mesmos cargos, em descumprimento à regra do concurso público, consubstanciado no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal;
- c) Contratações temporárias realizadas além do número de cargos existentes no município, criados mediante lei, considerando o caráter de permanência destas contratações contrária ao requisito de temporariedade das contratações temporárias.

Em seus pedidos, o Ministério Público de Contas requereu a suspensão cautelar das contratações temporárias realizadas (e prorrogadas) pelo município de Carmópolis de

Minas, após a homologação do concurso público nº 03/2019, em 17/2/2020, relativamente aos cargos contemplados naquele concurso público, bem como a imediata nomeação dos candidatos aprovados para os respectivos cargos. Requereu, ainda, a confirmação da tutela provisória e a consequente condenação do atual e do ex-prefeito ao pagamento de multa.

Os documentos, então, foram recebidos como representação, pelo Conselheiro-Presidente Mauri Torres (Peça n. 21), que determinou sua autuação e distribuição. Distribuídos os autos à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo (Peça n. 22), o relator os enviou a esta Unidade Técnica (Peça n. 23), para que ela se manifeste acerca das irregularidades identificadas pelo Ministério Público de Contas e do pedido cautelar formulado.

2. ANÁLISE

O cerne desta Representação diz respeito à suposta burla ao princípio constitucional do concurso público por prefeito e ex-prefeito do Município de Carmópolis de Minas. Em linhas gerais, uma série de contratações temporárias foram realizadas pelo Município para o provimento de cargos habituais e ordinários da municipalidade, muito embora houvesse candidatos aprovados em concurso público aptos ao seu preenchimento. Discute-se, ainda, a realização de contratações temporárias para o provimento de cargos inexistentes (não criados por lei).

Conforme será discutido adiante, o conjunto probatório permite concluir, em análise preliminar, que as irregularidades identificadas pelo MPC são reais e atuais, razão pela qual não somente deve ser deferido o pedido cautelar formulado pelo *parquet* de contas, mas também determinada a citação dos gestores para que esclareçam as ilicitudes apontadas a seguir.

2.1. Da ocupação de cargos inexistentes

Inicialmente, cumpre observar que a nomeação de candidatos para a ocupação de cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal da administração pública somente é possível após a criação dos referidos cargos, a qual deve observar ao devido processo legislativo.

Esse fato decorre da interpretação conjunta dos art. 61, §1º, I e II, CF/88 e do art. 47, I e II, da Lei Orgânica do Município de Carmópolis de Minas, segundo os quais, é atribuída ao chefe do poder executivo a iniciativa exclusiva das leis que disponham sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica. Cabe, ainda, ao chefe do executivo a iniciativa exclusiva sobre o regime jurídico dos servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. A esse respeito, transcreve-se o supracitado artigo da lei orgânica:

Art. 47, Lei Orgânica do Município de Carmópolis de Minas - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

Nesse sentido, resta evidente que os poderes constituintes originário e decorrente consignaram a necessidade de se observar ao devido processo legislativo quando da criação de cargos públicos e que, referida criação, passa pela iniciativa exclusiva dos chefes do executivo para seu aperfeiçoamento. Essa conclusão se torna ainda mais clara quando se considera que o art. 46, § único, V e VII, da referida Lei Orgânica determina que as matérias atinentes ao regime jurídico único e ao estatuto dos servidores municipais, à criação de cargos, funções ou empregos públicos, devem ser disciplinadas por lei complementar.

Portanto, a nomeação para cargo inexistente, isto é, não criado devidamente por meio do processo legislativo / por meio de lei, configura violação direta aos mandamentos da Lei Orgânica municipal.

Segundo a exordial, o chefe do executivo vem preenchendo cargos inexistentes, seja por meio do instituto jurídico das contratações temporárias seja por meio da nomeação de candidatos aprovados em concurso público. Segundo dados do CAPMG, sistematizados na tabela abaixo pelo MPC em sua peça inicial, determinados cargos são exercidos por um número de servidores que é superior ao número de cargos criados por lei.

Cargo	Vagas Criadas por lei	Ocupadas	Excedentes
AUXILIAR FISCAL	2	4	2
FARMACÊUTICO	2	3	1
FISIOTERAPEUTA	5	7	2
MOTORISTA	33	40	7
ENFERMEIRO II	2	4	2

Com base nessas informações, procedeu-se à revisão da legislação do Município em 28/06/2022, ocasião na qual foram recolhidos os dados compilados no quadro abaixo, referentes aos cargos mencionados pelo *parquet* de contas. Observe-se que os dados referentes ao número de cargos criados conferem com as informações apresentadas na denúncia:

Cargos Criados	Auxiliar Fiscal	Farmacêutico	Fisioterapeuta	Motorista	Enfermeiro II ¹
LC 09/1999	-	01	01 ²	25 ³	-
LC 17/2004	-	-	-	01	-
LC 83/2018	-	01	04	-	02
LC 84/2018	-	-	-	07	-
LC 85/2018	02	-	-	-	-
LC 91/2019	-	-	-1/+1 ⁴	-	-
LC 92/2019	-	-	-	-	-
Total	02	02	05	33	02

Em consulta realizada ao Portal CAPMG (referente ao exercício de maio de 2022), na mesma data, verificou-se que, realmente, existem funcionários contratados/empossados para além das vagas criadas. De fato, verificou-se que, em alguns casos, o número de referidas contratações ilícitas se ampliou ainda mais. Abaixo, foram colacionadas as planilhas elaborados pelo MPC em sua inicial, tendo em vista seu caráter conciso e

¹ Durante a análise, verificou-se que alguns diplomas legais mencionam o cargo de “Enfermeiro” (como é o caso da LC 09/1999). Porém, apenas a LC 83/2018 cita expressamente o cargo de “Enfermeiro II”. No mais, frise-se que a LC 92/2019 alterou a redação do anexo da LC 83/2018, sem promover modificações no que se refere à disciplina legal desse cargo.

² De fato, a LC 09/1999 não criou vagas de fisioterapeuta, ela apenas manteve uma vaga já existente.

³ 08 dessas 25 vagas foram criadas por legislações anteriores.

⁴ Conforme asseverado pelo MPC em sua inicial, a LC 83/2018 criou 04 cargos de Fisioterapeuta. Já em 2019, a LC 91/2019 extinguiu um desses cargos. Porém, referida LC 91/2019 também criou uma “Função Pública de Fisioterapeuta NASF”, que, apesar do nome usado pelo legislador, corresponde a verdadeiro cargo público, conforme pode-se inferir da leitura de seu art. 1º, caput e § 2º.

preciso. Em alguns casos, foram tecidas considerações sobre o que esta Unidade Técnica observou quando da consulta ao CAPMG.

Esclarece-se que os nomes constantes do lado esquerdo das planilhas são os nomes de contratados temporários excedentes, identificados pelo MPC. As observações feitas abaixo de cada tabela indicam os contratados excedentes identificados por esta Unidade Técnica (a qual também constatou a existência dos contratados indicados pelo Ministério Público de Contas).

Cargo: ENFERMEIRO II				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei¹¹	Ocupados	Vagos
Maria Teresa Costa de Oliveira	26/01/2022	2	4 (3 efetivos e 1 contratado)	2 excedentes

Obs. Rosiane Azevedo Faleiro Rodrigues e Maria Celia dos Santos Pereira Andrade (Servidoras Temporárias).

Cargo: MOTORISTA				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei⁷	Ocupados	Vagos
Nelson Antunes Guimarães	22/03/2022	33	40 (25 efetivos e 15 contratados)	7 excedentes
Wesley Duarte Junior Santos	11/04/2022			
Wiarley Cassio da S. Correia	09/05/2017			
Décio Borges	02/01/2013			
José Lucio da Silva	03/02/2014			
Luiz Antônio Diniz	01/04/2022			
Marcelo Emilio da Silva	02/03/2015			
Luciano de Souza C. de Freitas	01/04/2022			
Marcos Antônio da Trindade	05/04/2022			
José Magno Vieira	10/04/2019			
Milton José dos Reis	01/04/2022			
José Raimundo Fernandes Filho	01/04/2022			
Arnaldo Lúcio de A. Magela	01/04/2022			
Pedro Ananias Machado	01/04/2022			
Camilo de Moraes	04/01/2021			

Obs.: Ivan Neves do Amaral (Servidor Temporário), além de mais dois servidores efetivos.

Cargo: FISIOTERAPEUTA				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei⁶	Ocupados	Vagos
Debora Luiza de Lima e Silva	11/03/2019	5	7 (4 efetivos e 3 contratados)	2 excedentes
Gisele Marques de C. Costa	01/04/2022			
Maria Aparecida Rodrigues	01/04/2022			

Obs. Mariana Laura de Araújo (Servidora Temporária).

Cargo: FARMACÊUTICO				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei⁵	Ocupados	Vagos
Ana Mercy Siebra de Brito	01/06/2021	2	3 (2 efetivos e 1 contratado)	1 excedente

Cargo: AUXILIAR FISCAL				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei⁴	Ocupados	Vagos
Carmem Silva Lima	01/01/2021	2	4 (2 efetivos e 2 contratados)	2 excedentes
Jean Patrick dos Santos	14/08/2020			

Uma vez demonstrada a ocorrência das ilegalidades apontadas acima, resta salientar que a natureza das contratações excedentes é irrelevante: se contratações temporárias ou concessão de posse a candidato aprovado em concurso público. Inexistentes os cargos, nada justifica seu provimento à margem do devido processo legislativo, conforme discutido nos primeiros parágrafos deste tópico.

No que diz respeito às contratações temporárias, sua realização ainda demanda o preenchimento de uma série de requisitos, os quais não foram demonstrados pela documentação que acompanha esses autos. Quanto a essas contratações, sua licitude será analisada mais detidamente no próximo tópico.

2.2. Da realização de contratações temporárias ilegais

Em sua exordial, o Ministério Público de Contas denuncia uma série de irregularidades atinentes à realização de contratações temporárias para o provimento de cargos do quadro de pessoal da administração pública do Município de Carmópolis de Minas. Mais precisamente, o MPC sustenta que referidas contratações ocorreram de forma recorrente – em clara afronta ao requisito da temporariedade – muito embora houvesse candidatos aprovados em concurso público aptos à ocupação dos cargos de Auxiliar de Obras e Serviços, Auxiliar Fiscal, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Motorista, Operador de Máquinas, Pedreiro, Técnico em Radiologia e Enfermeiro II.

Os dados referentes aos candidatos aprovados no Processo Seletivo 03/2019 e suas respectivas nomeações (à época) foram reunidos no quadro a seguir pelo Ministério Público de Contas em sua inicial. Observe-se que o quadro discrimina os cargos já abordados no tópico anterior.

CARGO	CANDIDATOS APROVADOS	NOMEADOS
Auxiliar de Obras e Serviços	22	4
Auxiliar Fiscal	29	2
Farmacêutico	23	1
Fisioterapeuta	39	2
Motorista	105	11
Operador de Máquinas	8	1
Pedreiro	12	3
Técnico em Radiologia	24	1
Enfermeiro II	42	2

Os dados apresentados indicam que o número de candidatos nomeados é bem inferior ao número de candidatos aprovados no certame, o que leva à conclusão de que, havendo cargos vagos, os candidatos ainda não nomeados seriam gradativamente convocados para ocupá-los. Entretanto, o MPC alega que esses cargos vagos foram ocupados por servidores temporários, indevidamente contratados.

Uma vez mais, as informações relativas às contratações ilegais foram coligidas nos quadros abaixo. Os nomes registrados à esquerda dos referidos quadros correspondem aos nomes dos servidores temporários indevidamente contratados que foram identificados pelo Ministério Público de Contas.

Cargo: AUXILIAR DE OBRAS E SERVIÇOS				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei ³	Ocupados	Vagos
Eustáquio Batista dos Reis	18/02/2013	44	38 (31 efetivos e 7 contratados)	6
Roberto Rodrigues Alzan	04/05/2020			
Sinvaldo da Silva Rodrigues	01/04/2022			
Wellington Eucalicio de Jesus	12/03/2018			
Evaldo da Silva Pires	01/04/2022			
José Antônio Amaral	10/02/2020			
José Geraldo Vieira	02/06/2017			

Cargo: OPERADOR DE MÁQUINAS				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei ⁸	Ocupados	Vagos
Agnaldo Lucas de Paula	02/09/2019	7	6 (4 efetivos e 2 contratados)	1
João Paulo de Aquino	06/02/2017			

Cargo: PEDREIRO				
Servidor	Ingresso	Vagas Criadas por Lei ⁹	Ocupados	Vagos
Adalgis Antônio Figueiredo	19/02/2013	14	9 (6 efetivos e 3 contratados)	1
Getúlio Vieira Santos	03/07/2020			
Sétimo Barbosa de Matos	01/02/2018			
Antônio Batista dos Reis	01/04/2022			
Antônio de Pádua V. de Paula	01/04/2022			
Hamilton Pereira do E. Santo	07/04/2022			

Com o intuito de se verificar a existência de cargos vagos no Município de Carmópolis de Minas, procedeu-se à análise da legislação municipal, exatamente como foi feito no tópico anterior. Os dados foram registrados a seguir.

Cargos Criados	Auxiliar de Obras e Serviços	Operador de máquinas	Pedreiro	Técnico em Radiologia
LC 09/1999 ⁵	55	07	0	0 ⁶
LC 83/2018	-	-	14 ⁷	02
LC 84/2018	-10	-	-	-
LC 85/2018	-1	-	-	-
Total	44	07	14	2

Cotejando os dados acima com as informações constantes no CAPMG, consultado na data de 28/06/2022⁸, verifica-se que, de fato, o prefeito de Carmópolis de Minas vem realizando contratações temporárias ao invés de nomear os candidatos aprovados no Processo Seletivo 03/2019. Mesmo consignando que o quadro elaborado pelo MPC, acerca do cargo de Pedreiro, está eivado de erro material – uma vez que os valores referentes aos cargos efetivos e temporários estão invertidos – não há como negar que as ponderações do *parquet* de contas merecem guarida.

Ao consultar o Diário Oficial do Município⁹ (DOM), também em 28/06/2022, verificou-se que o Processo Seletivo 03/2019 foi homologado pelo chefe do executivo em 13/02/2020. Todavia, mesmo após a homologação do certame, o prefeito procedeu à realização de contratações temporárias, muito embora existissem candidatos aprovados e aptos à ocupação dos cargos vagos.

A título de exemplo, constatou-se que 06 funcionários temporários ingressaram no cargo de pedreiro em abril de 2022, enquanto apenas os três primeiros colocados dos 12 candidatos aprovados no concurso para provimento dos cargos efetivos de pedreiro foram

⁵ De fato, a LC 09/1999 não criou nenhuma das vagas indicadas nesta planilha. Ela, tão somente, manteve as vagas criadas por legislações anteriores.

⁶ Observe-se que a LC 09/1999 criou o cargo de Técnico Radiologista. Todavia, as análises levadas a cabo dizem respeito ao cargo de Técnico em Radiologia.

⁷ Legislações anteriores criaram o cargo de Oficial de Serviço, o qual foi transformado no cargo de Pedreiro pela LC 83/2018.

⁸ Consulta referente ao exercício de maio de 2022.

⁹ [atende.php](#)

empossados. Insta salientar que, desse total de seis contratações temporárias, três são de funcionários novos e, as três remanescentes são, na verdade, recontrações de funcionários já admitidos anteriormente.

Segundo consulta feita junta ao CAPMG, em 29/06/2022, referente ao mês de dezembro de 2020, verificou-se que, naquela ocasião, o município contava com 08 pedreiros contratados temporariamente. Desse total, os Sr. Adalgis Antônio Figueiredo, Getúlio Vieira Santos e Sétimo Barbosa de Matos foram recontraçados como temporários, mesmo havendo candidatos aprovados em concurso para o preenchimento desses cargos. Frise-se que referidos contratados foram admitidos nos quadros da administração, respectivamente, em 19/02/2013, 03/07/2020 e 01/02/2018.

Ainda em relação ao exercício de dezembro de 2020, verifica-se que Carmópolis de Minas contava com três Operadores de Máquinas contratados temporariamente. Desse total, constata-se que dois operadores foram recontraçados em abril de 2022: Agnaldo Lucas de Paula e João Paulo de Aquino – admitidos na administração, respectivamente, em 02/09/2019 e 06/02/2017.

Esse padrão se repete para todas as contratações temporárias relativas às carreiras dotadas de cargos vagos (à exceção da carreira de Técnico em Radiologia). Por essa razão, reproduz-se, adiante, o quadro elaborado pelo MPC que contém a listagem dos recontraçados, assim como as suas respectivas datas de ingresso no serviço público. Nota-se que houve recontração, até mesmo, em relação às carreiras associadas a cargos inexistentes.

Cargo	Servidor	Ingresso
AUXILIAR DE OBRAS E SERVIÇOS	Eustáquio Batista dos Reis	18/02/2013
	Roberto Rodrigues Alzan	04/05/2020
	Wellington Eucalicio de Jesus	12/03/2018
	José Antônio Amaral	10/02/2020
	José Geraldo Vieira	02/06/2017
AUXILIAR FISCAL	Carmem Silva Lima	01/01/2021
	Jean Patrick dos Santos	14/08/2020
FARMACÊUTICO	Ana Mercy Siebra de Brito	01/06/2021
AUXILIAR FISCAL	Debora Luiza de Lima e Silva	11/03/2019
FISIOTERAPEUTA	Debora Luiza de Lima e Silva	11/03/2019
MOTORISTA	Wiarley Cassio da S. Correia	09/05/2017
	Décio Borges	02/01/2013
	José Lucio da Silva	03/02/2014
	Marcelo Emilio da Silva	02/03/2015
	José Magno Vieira	10/04/2019
	Camilo de Moraes	04/01/2021
OPERADOR DE MÁQUINAS	Agnaldo Lucas de Paula	02/09/2019
	João Paulo de Aquino	06/02/2017
PEDREIRO	Adalgis Antônio Figueiredo	19/02/2013
	Getúlio Vieira Santos	03/07/2020
	Sétimo Barbosa de Matos	01/02/2018

Confirmados esses dados por esta Unidade Técnica, constata-se que esse cenário é especialmente preocupante, porquanto, além de desrespeitar as determinações constitucionais atinentes ao princípio do concurso público, os chefes do executivo municipal vêm realizando contratações temporárias de forma rotineira e à margem da lei. Nesse sentido, o art. 37, I, II, IV e IX, CF/88, prescreve a obrigatoriedade da regra do concurso público e do direito à nomeação por parte dos candidatos aprovados dentro do número de vagas existentes¹⁰. Igualmente, determina-se que a realização de contratações temporárias requer a demonstração de fato excepcional ou de relevante interesse público que justifique a sua realização. Estas são as disposições constitucionais:

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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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

¹⁰ A esse respeito, observe-se que a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que a aprovação em concurso público, dentro do número de vagas, confere ao candidato direito subjetivo à nomeação. Há manifestação da corte em sede de Repercussão Geral. Sobre o assunto, vide: RE 598.099 - RG, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 03-10-2011; Tema 161 - Nomeação de candidato classificado entre as vagas previstas no edital de concurso público. Tese: O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação.

emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

[...]

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

[...]

Considerando que inexistem nos autos qualquer comprovação cabal de fato excepcional ou de relevante interesse público apta a embasar a realização de contratações temporárias, verifica-se que os chefes do executivo municipal têm lançado mão desse instituto jurídico de forma infundada, antes mesmo da realização do Processo Seletivo 03/2019, para o preenchimento de cargos ordinários da municipalidade.

Observe-se que o emprego das contratações temporárias pelo gestor público não é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, a Constituição e a jurisprudência majoritária condicionam tal emprego à observância de condições e requisitos, com vistas à garantia da moralidade administrativa, da transparência, da eficiência e do zelo com o uso dos recursos públicos. A seguir, foram colacionadas algumas ementas que ilustram essas afirmações.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO.

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública - não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.

2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. **Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica.**

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição.

(ADI 3247, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe158 DIVULG 15-08-2014 PUBLIC 18-08-2014). (Grifou-se)

CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF). LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. A Constituição Federal é intransigente em relação ao princípio do concurso público como requisito para o provimento de cargos públicos (art. 37, II, da CF). **A exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais.**

2. **A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX, da CF.**

3. Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional o art. 264, inciso VI e § 1º, parte final, da Lei Complementar 4/90, ambos com redação conferida pela LC 12/92, com efeitos ex nunc, preservados os contratos em vigor que tenham sido celebrados exclusivamente com fundamento nos referidos dispositivos, por um prazo máximo de até 12 (doze) meses da publicação da ata deste julgamento.

(ADI 3662, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2018 PUBLIC 25-04-2018) (Grifou-se)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.882/2012 DO ESTADO DE GOIÁS. SERVIÇO DE INTERESSE MILITAR VOLUNTÁRIO (SIMVE). INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ART. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVISÃO GENÉRICA E ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: OFENSA AOS ARTS. 37, II, IX, E 144, CAPUT, DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS

GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. O postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade a diversos princípios constitucionais, corolários do merit system, dentre eles o de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (CRFB/88, art. 5º, caput).

2. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conquanto instituições públicas, pressupõem o ingresso na carreira por meio de concurso público (CRFB/88, art. 37, II), ressalvadas as funções administrativas para trabalhos voluntários (Lei nº 10.029/2000), restando inconstitucional qualquer outra forma divergente de provimento.

3. À luz do conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição da República e da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte em sede de Repercussão Geral (RE 658.026, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2014), **a contratação temporária reclama os seguintes requisitos para sua validade: (i) os casos excepcionais devem estar previstos em lei; (ii) o prazo de contratação precisa ser predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; (v) a necessidade de contratação há de ser indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração, mormente na ausência de uma necessidade temporária.**

4. No caso sub examine, não há qualquer evidência de necessidade provisória que legitime a contratação de policiais temporários para o munus da segurança pública, mercê de a lei revelar-se abrangente, não respeitando os pressupostos básicos de norma que almeja justificar a sua excepcionalidade frente à regra da Carta Magna (CRFB/88, art. 37, II e IX).

5. A competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros (CRFB/88, art. 24), nos casos em que cabe àquela estabelecer normas gerais (§ 1º) e a estes normas suplementares (§ 2º), submete-se ao exame de constitucionalidade em sede de fiscalização normativa abstrata quando configurada inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes do Plenário: ADI 1366 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 20-09-2012; ADI 2656/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 01.08.2003; ADI 311 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 14-09-1990.

6. É que afronta o texto maior lei estadual que regule fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, atentando contra as normas gerais de competência da União em manifesta usurpação de competência (CRFB/88, arts. 22, XXI, e 24, § 2º).

7. É inconstitucional, por vício formal, lei estadual que inaugura relação jurídica contraposta à legislação federal que regula normas gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela norma competente.

8. In casu, a Lei nº 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do Estado do Goiás, ao instituir o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual (SIMVE) na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros

Militar do Estado de Goiás, instituiu uma classe de policiais temporários, cujos integrantes, sem o indispensável concurso público de provas e títulos, passam a ocupar, após seleção interna, função de natureza policial militar de maneira evidentemente inconstitucional.

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

10. Proposta a modulação temporal pelo Relator, não se obteve, no Plenário, o quorum necessário para a sua aprovação.

(ADI 5163, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015) (Grifou-se)

Os julgados apresentados indicam que as contratações temporárias são válidas para a prestação de atividade permanente. Todavia, seu aperfeiçoamento exige a observância de uma série de requisitos (conforme ADI 5163), quais sejam: (i) os casos excepcionais devem estar previstos em lei; (ii) o prazo de contratação precisa ser predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; (iv) a necessidade de contratação há de ser indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração, mormente na ausência de uma necessidade temporária.

Além da inexistência de comprovação acerca de fato excepcional ou de relevante interesse público, já mencionado anteriormente, deve-se salientar que o Município vinha realizando contratações temporárias há muitos anos, antes mesmo da realização do Processo Seletivo 03/2019, o que, inquestionavelmente, indica violação ao requisito da temporariedade. Vale mencionar, ainda, que, conforme estabelecido na ADI 3662, a mera existência de Lei Complementar que discipline as contratações temporárias não é suficiente para atestar a licitude dessas contratações. No caso sob análise, pois, a mera existência da Lei Complementar municipal 17/2004 não supre a inobservância dos requisitos mencionados anteriormente.

Portanto, conclui-se que o Município de Carmópolis de Minas vem realizando contratações/recontratações temporárias ilícitas, uma vez que admite em seu quadro de pessoal servidores temporários, ao invés de dar posse aos candidatos aprovados no Processo Seletivo 03/2019. Ademais disso, o Município tem realizado contratações

temporárias para o preenchimento de cargos inexistentes, ou seja, cargos não criados por lei.

Finalmente, antes de concluir esse tópico, cumpre apresentar alguns esclarecimentos acerca da Lei Complementar Federal 173/2020 que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Referida lei estabeleceu restrições relativamente à contratação de pessoal pela administração pública, criação de cargos, emprego ou função que impliquem aumento de despesa, realização de concursos públicos, entre outros, durante os anos de 2020 e 2021. Quanto a esse diploma legal, registra-se que esta Unidade Técnica não descera às minúcias de sua aplicação. Em primeiro lugar, porque sua violação não foi objeto da Representação do MPC e, em segundo lugar, porque as irregularidades identificadas possuem caráter tão generalizado e recorrente que elas se projetam para muito além do escopo da LC 173/2020.

2.3. Incompletude de informações sobre o Município de Carmópolis de Minas no sistema do CAPMG

Durante a elaboração do presente relatório técnico, verificou-se que os Srs. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva deixaram de fornecer dados ao CAPMG¹¹, relativamente aos exercícios de janeiro de 2021 (servidores temporários da Prefeitura Municipal), dezembro de 2020 (servidores efetivos da Prefeitura Municipal) e dezembro de 2018 (servidores efetivos da Prefeitura Municipal).

A esse respeito, é evidente que a ausência, no CAPMG, das relevantes informações sobre o quadro de pessoal da associação acarreta significativo prejuízo ao exercício do controle sobre a Administração Pública, em suas mais diversas formas, uma vez que, para ser bem exercida, a atividade de controle requer informações transparentes e fidedignas. Veja-se, nesse sentido, a precisa lição de Elke Andrade Soares de Moura, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG):

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).

¹¹ As consultas ao Portal CAPMG, que subsidiaram a elaboração deste Relatório Técnico, foram feitas nos dias 28 e 29 de junho de 2022. Os exercícios consultados foram indicados ao longo do texto.

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).

Dessa forma, a situação verificada 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 de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011, art. 3º, II, IV e V e 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 ausência de remessa de dados (art. 7º).

Nesta oportunidade, importa destacar, por fim, que a CFAA já comunicou tal conjuntura à Coordenadoria de Desenvolvimento dos Sistemas Informatizados de Atos de Pessoal (CDSIAP), responsável pela gestão do CAPMG, para avaliação e a adoção das providências cabíveis, em paralelo ao curso do presente processo, de modo a otimizar a atuação deste Tribunal.

2.4. Dos responsáveis

Neste tópico, foram relacionadas as condutas ilícitas identificadas neste Relatório Técnico e seus autores. Considerando que os Sr. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva são, respectivamente, o atual e o ex-prefeito do Município de Carmópolis de Minas (mandatos de 2021 a 2024 e 2017 a 2020), registra-se que a aferição das responsabilidades foi feita por meio da associação das datas constantes nos quadros apresentados ao longo desta análise.

Realização de Contratações temporárias Irregulares – A perpetuação das mencionadas contratações e recontrações temporárias ilícitas ocorreu ao longo dos mandatos do atual e do ex-prefeito municipal do Município de Carmópolis de Minas, os respectivos Sr. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva. Por essa razão, ambos devem ser condenados ao pagamento de multa, nos termos dos art. 83, I, 84, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

Provisionamento de Cargos inexistentes – Ambos os Sr. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva deram provisionamento a cargos inexistentes. Por essa razão, ambos devem ser condenados ao pagamento de multa, nos termos dos art. 83, I, 84, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

Realização de contratações temporárias em detrimento da convocação de candidatos aprovados em concurso público – Ambos os Sr. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva incidiram em tal conduta. Por essa razão, ambos devem ser condenados ao pagamento de multa, nos termos dos art. 83, I, 84, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

Não fornecimento de dados ao sistema CAPMG – Durante a elaboração do presente relatório técnico, verificou-se que os Sr. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva deixaram de fornecer dados ao CAPMG, relativamente aos exercícios de janeiro de 2021 (servidores temporários da Prefeitura Municipal), dezembro de 2020 (servidores efetivos da Prefeitura Municipal) e dezembro de 2018 (servidores efetivos da Prefeitura Municipal). Por essa razão, ambos devem ser condenados ao pagamento de multa, nos termos dos art. 85, VII, da Lei Complementar nº 102/2008.

2.5. Do pedido cautelar

Em seus pedidos, o Ministério Público de Contas requereu a suspensão cautelar das contratações temporárias realizadas (e prorrogadas) pelo município de Carmópolis de Minas, após a homologação do concurso público nº 03/2019, em 17/2/2020, relativamente aos cargos contemplados naquele concurso público, bem como a imediata nomeação dos candidatos aprovados para os respectivos cargos. Conforme será demonstrado a seguir, o pedido é plausível e merece provisionamento.

A concessão de tutela provisória está fundada em um juízo de cognição sumária, por meio da qual o julgador, ao reconhecer o risco de dano irreparável e a probabilidade do direito evocado, age no sentido de resguardar o fim útil do processo ou antecipar seus efeitos.

A tutela provisória pode ser classificada em duas categorias: tutela satisfativa e tutela cautelar. Enquanto a tutela satisfativa antecipa os efeitos da tutela definitiva, conferindo eficácia imediata ao direito afirmado (adianta-se a satisfação do direito); a tutela provisória cautelar antecipa os efeitos da tutela definitiva cautelar. Ela confere eficácia imediata ao direito à cautela (acautela-se determinado direito), de modo que sua concessão garante a futura e eventual satisfação do direito pleiteado.

Nesse sentido, cumpre salientar que a concessão das tutelas provisórias deve satisfazer, obrigatoriamente, a dois requisitos: a probabilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e o risco de dano irreparável ao fim útil do processo (*periculum in mora*). Esse fato decorre diretamente da interpretação do art. 300, CPC/2015, e dos art. 197, caput e § 2º, e 199, ambos do RITCE/MG, sendo que esse último dispositivo admite a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos em tramitação neste Tribunal de Contas. *In verbis*:

Art. 300, caput, CPC/2015 - A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

[...]

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Art. 197, RI, TCE/MG - No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

[...]

§ 2º Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão monocrática, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal, pelo Relator ou, na hipótese de sua ausência, pelo Presidente do respectivo colegiado, na primeira sessão subsequente, sob pena de perder eficácia.

[...]

Art. 199, RI, TCE/MG - Às medidas cautelares previstas, aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

Destarte, ante as considerações tecidas nos tópicos anteriores, verifica-se que as pretensões consubstanciadas nos pedidos formulados pelo Ministério Público de Contas

merecem guarida, uma vez que a documentação acostada aos autos evidencia a satisfação dos requisitos da probabilidade do direito e do risco de dano irreparável.

Consoante cautelosa demonstração, tanto o atual quanto o ex-prefeito do Município de Carmópolis de Minas vêm realizando uma série de contratações temporárias à margem da lei. O acervo probatório permite deduzir que os referidos gestores ignoraram o art. 37, IX, CF/88, e procederam a tais contratações independentemente da ocorrência de fato excepcional ou de relevante interesse público que as justificasse. Como se isso não bastasse, recontrações e até novas contratações temporárias foram feitas mesmo após a homologação de concurso público voltado ao provimento de cargos efetivos, em clara afronta ao art. 37, IV, CF/88.

Demonstrada a satisfação do requisito da probabilidade do direito, constata-se que o risco de dano irreparável também se faz presente no caso em tela. De fato, a não sustação das contratações temporárias ilícitas realizadas ensejaria, tão somente, a perpetuação de uma série de ilegalidades. No mais, a manutenção dessas contratações causa dano real e imediato aos candidatos aprovados no certame 03/2019, os quais permanecem aguardando indefinidamente por sua convocação até o vencimento do prazo de validade do concurso.

Relativamente a esse último ponto, é relevante mencionar a jurisprudência do STF. A Suprema Corte pacificou seu entendimento no sentido de que a aprovação em concurso público, dentro do número de vagas, confere ao candidato direito subjetivo à nomeação. Sobre o assunto, há manifestação da corte em sede de Repercussão Geral, como se pode verificar nos seguintes julgados: RE 598.099 - RG, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 03-10-2011; Tema 161 - Nomeação de candidato classificado entre as vagas previstas no edital de concurso público (Tese: O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação).

Assim sendo, o direito à nomeação e, conseqüentemente, à posse não perpassa a esfera de discricionariedade da autoridade administrativa. Uma vez verificada a aprovação dentro do número de vagas, referida autoridade está vinculada à realização das nomeações – quando inexistente qualquer fator excepcional. Desse modo, além de prejudicar os

aprovados no certame 03/2019, a manutenção das contratações representa o prolongamento do dispêndio de recursos públicos com um ato flagrantemente ilegal.

No mais, é digno de nota o art. 198, III, RITCE/MG, segundo o qual é cabível a medida cautelar, além de outras medidas urgentes, quando for necessário sustar ato ou procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada. Assim prevê o Regimento Interno:

Art. 198, RI, TCE/MG - São medidas cautelares a que se refere o artigo anterior, além de outras medidas de caráter urgente:

[...]

III - sustação de ato ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

[...]

Portanto, tendo em vista as considerações acima, entende esta Unidade Técnica que o pedido cautelar formulado pelo MPC deve ser deferido. Todavia, ante as determinações do art. 21, caput e parágrafo único, ambos da LNDB, uma última observação se faz necessária.

Citados dispositivos determinam que as decisões de autoridades públicas que decretem a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa devem indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Essas decisões ainda devem indicar soluções para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais ou imposição de ônus desproporcional aos sujeitos por elas atingidos.

Nesse sentido, com vistas à manutenção da continuidade da prestação dos serviços públicos, e considerando o caráter essencial desses serviços (saúde, por exemplo), sugere-se que este Tribunal de Contas ou mesmo o Ministério Público de Contas avaliem a possibilidade futura de celebração de TAG – Termo de Ajustamento de Gestão – para o regular e gradual preenchimento das vagas oriundas da suspensão das contratações temporárias ilícitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

3. Conclusão.

Ante as considerações tecidas, sugere-se, muito respeitosamente, que a tutela cautelar provisória seja concedida e a possibilidade de futura celebração de TAG avaliada pelas autoridades competentes para tanto. Igualmente, sugere-se que os Srs. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva sejam citados para apresentar sua defesa quanto às irregularidades apuradas. No mais, submete-se esse Relatório Técnico à apreciação do Conselheiro Durval Ângelo, em obediência às determinações do despacho proferido à Peça n. 23.

À apreciação superior.

CFAA, 30 de junho de 2022.

Matheus Franco Álvaro Teixeira

Analista de Controle Externo

TC 3364-0

Ao Exmo. Relator, Conselheiro Durval Ângelo.

De acordo com o relatório técnico. Em 30 de junho de 2022, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 23.

Respeitosamente,

Gabriel Venturim de Souza Grossi

Analista de Controle Externo

Coordenador da CFAA, em substituição

TC 3250-3