

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

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. 1), identificou as seguintes irregularidades:

- a) Realização de contratações temporárias mesmo com a existência de candidatos aprovados no Concurso Público n. 3/2019 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. 3/2019 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 n. 03/2019, em 17.02.2020, relativamente aos cargos contemplados naquele certame, 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.

Em 21.06.2022, os documentos foram recebidos como representação pelo Conselheiro-Presidente (Peça n. 21), e, na mesma data, distribuídos à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo (Peça n. 22).

Esta Unidade Técnica, ao pronunciar-se sobre os autos, por meio do relatório proferido à Peça n. 24, reiterou os apontamentos tecidos pelo MPC em sua exordial, pronunciou-se favoravelmente à concessão da liminar pleiteada e sugeriu a celebração de Termo de Ajuste de Gestão (TAG) entre o Município de Carmópolis de Minas e esta Corte de Contas.

Então, o Relator proferiu despacho à Peça n. 25, determinando que o município prestasse esclarecimentos acerca do andamento do Concurso Público n. 03/2019 e da concessão da liminar requerida. Ato seguinte, o município se manifestou à Peça n 29, ocasião na qual defendeu a legalidade das contratações temporárias realizadas e postulou o indeferimento da liminar.

Em geral, alegou que as contratações temporárias decorreram dos desafios aportados pela pandemia de COVID-19. Para sustentar tal argumento, juntou aos autos os editais de convocação dos servidores temporários aprovados em processos seletivos simplificados, comunicado sobre a validade do Concurso Público n. 03/2019, decreto de homologação do Concurso Público n. 03/2019, lista com o nome de quatro candidatos nomeados para cargos efetivos da Administração e ofícios dos Secretários de Saúde, Infraestrutura Urbana e Rural e Assistência Social enviados ao Prefeito.

Logo após, ao analisar os argumentos do município, à Peça n. 31, o Relator decidiu negar provimento à liminar pleiteada. Na mesma ocasião, determinou a citação dos Representados para a apresentação de defesa e manifestação acerca do TAG sugerido pela Unidade Técnica.

Em obediência ao despacho proferido à Peça n. 31, os Representados apresentaram defesa às Peças n. 42 e 44, quando reiteraram os argumentos já apresentados à Peça n. 29. Adicionalmente, informaram possuir interesse na designação de audiência para avaliação da viabilidade de celebração de eventual TAG.

Em cumprimento ao despacho à Peça n. 46, a Unidade Técnica realizou análise das defesas, na qual apontou que os argumentos apresentados não foram suficientes para elidir as irregularidades identificadas, concluindo pela procedência integral da representação. Ademais, ressaltou a possibilidade de celebração de TAG (Peça n. 47).

O MPC, por sua vez, também opinou pela procedência integral da representação e manifestou-se favoravelmente à celebração de TAG (Peça n. 48).

O Conselheiro Relator, à Peça n. 49, indeferiu a celebração de TAG, por entender que, em razão das peculiaridades do caso, configuraria inconveniência ao andamento dos autos. Ademais, determinou a citação do Sr. José Omar Paolinelli, Prefeito do Município de Carmópolis de Minas, e do Sr. Geraldo Antônio da Silva, ex-Prefeito, para que apresentassem defesa e/ou documentos acerca das irregularidades apontadas no Relatório Técnico (Peça n. 47) e no parecer ministerial (Peça n. 48).

O Sr. Geraldo Antônio da Silva apresentou defesa à Peça n. 63.

Embora regularmente citado (AR à Peça n. 52), o Sr. José Omar Paolinelli não se manifestou.

Por fim, os autos retornaram a esta Coordenadoria para elaboração de relatório técnico, em obediência ao despacho à Peça n. 57.

2. ANÁLISE DA DEFESA

A – Realização de contratações temporárias irregulares; B – Provimento de cargos inexistentes; e C – Realização de contratações temporárias em detrimento da convocação de candidatos aprovados em concurso público

O defendente argumentou que as contratações temporárias realizadas pelo Município de Carmópolis de Minas foram vinculadas à ocorrência de situações excepcionais de

interesse público ocasionadas pela ausência de repasse de recursos e pela pandemia do Covid-19.

Afirmou que o Governo de Minas, por meio do Decreto n. 48.102, prorrogou o prazo de vigência do estado de calamidade pública em todo o território do Estado até dia 31 de junho de 2021, e, no Município de Carmópolis de Minas, o estado de calamidade pública foi convalidado por meio do Decreto n. 1.069/2020 e Decreto n. 1.331/2021.

Assim, aduziu que a Administração Municipal suspendeu, com base no art. 10 da Lei Complementar n. 173/2020, o prazo de validade de todos os concursos públicos homologados e vigentes à época até o término do período de calamidade pública em razão da pandemia COVID-19.

Argumentou que restou imperiosa a promoção de todas as contratações temporárias necessárias para assegurar a eficácia dos atendimentos hospitalares e das obras em desenvolvimento na cidade, e que a morosidade do concurso poderia comprometer e custar a vida de muitos munícipes.

Afirmou que se deve respeitar as atribuições inerentes à atuação da administração pública e o respeito ao seu juízo de conveniência e oportunidade, de modo que não há como acolher as pretensões do órgão ministerial, sob pena de ingerência indevida na esfera executiva e violação à separação de competências definidas pelo texto constitucional.

Argumentou que as situações apresentadas não se tratam de necessidades perenes e contínuas, mas sim transitórias e intimamente vinculadas a situação excepcional e que não poderia ser prevista pela Administração Pública.

Aduziu, com base nos art. 20 e 22 da LINDB, que não cabe ao julgador aplicar a norma de modo imediato por mero descumprimento na letra da lei, sem, contudo, considerar as reais condições no momento da tomada de decisão.

Afirmou que o contrato temporário é instrumento legal que pode ser manuseado pela Administração desde que cumpridos os requisitos do art. 37, IX da CRFB/88, e que o Ministério Público de Contas não apontou em momento algum quais requisitos não foram observados para configurar irregularidade.

Inicialmente, nota-se que as razões apresentadas pelo Sr. Geraldo Antônio da Silva em sua defesa à peça n. 63 são muito semelhantes às aquelas apresentadas nas defesas anteriores (peças n. 29 e n. 42), já apreciadas pela Unidade Técnica em relatório técnico anexado à peça n. 47.

Naquela oportunidade, a Unidade Técnica entendeu que “alegações genéricas sobre os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 não são suficientes para o preenchimento dos requisitos constantes no art. 37, IX, CF/88”, e que os documentos juntados pelos defendentes não lograram comprovar o caráter excepcional ou de relevante interesse público inerente ao instituto das contratações temporárias. Vejamos trecho da análise:

Nesse sentido, a análise dos ofícios enviados ao Prefeito pelos Secretários de Saúde, Infraestrutura Urbana e Rural e Assistência Social indica que, ao se posicionar, os Secretários sequer mencionaram a pandemia como justificativa para a contratação de mais servidores. De fato, a Secretária de Saúde foi a única a mencionar a pandemia, ao formular pedido de contratação para os cargos de Técnico de Radiologia e Enfermeiro II ao Chefe do Executivo. Entretanto, não foi juntada nenhuma prova cabal do aumento do número de infectados pelo COVID-19 ou da necessidade de motoristas extras para o atendimento das populações rurais – como afirmado pelos Representados em suas defesas.

Além disso, os ofícios encaminhados pelos outros Secretários indicam que a municipalidade já vinha sofrendo com a carência de profissionais, o que evidencia certa desorganização/descontrole do Município em relação ao seu quadro de pessoal. Esse é o caso, por exemplo, do ofício enviado pela Secretária de Assistência Social, o qual registra que os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) já apresentavam um déficit de servidores.

Quanto ao ofício encaminhado pelo Secretário de Infraestrutura Urbana e Rural, ele sequer faz menção a qualquer infraestrutura de saúde. Pelo contrário, salienta a necessidade de contratação de profissionais para a realização de serviços rotineiros da administração, como a realização de capina, tapagem de buracos, etc. O Secretário também informou que seu órgão atuava com déficit de servidores.

No que se refere aos demais documentos juntados aos autos, eles não foram capazes de comprovar nenhuma circunstância apta a modificar as conclusões apresentadas pela Unidade Técnica no relatório elaborado à Peça n. 24.

Com efeito, embora o defendente argumente que as contratações temporárias realizadas pelo Município de Carmópolis de Minas foram vinculadas à ocorrência de situações excepcionais de interesse público ocasionadas pela ausência de repasse de recursos e pela pandemia do Covid-19, não apresentou qualquer documento que demonstre tal relação.

Pelo contrário, os documentos anexados aos autos, além de não mencionarem a pandemia como justificativa para a contratação de mais servidores, indicam que a municipalidade já vinha sofrendo com a carência de profissionais, bem como salientam a necessidade de contratação de profissionais para a realização de serviços rotineiros da administração, como a realização de capina e tapagem de buracos.

Além disso, o fato de que o município vinha realizando contratações temporárias há muitos anos, antes mesmo da realização do Concurso Público n. 3/2019, evidencia o descontrole da administração municipal em relação ao seu quadro de pessoal, desconstruindo o argumento de que as contratações ocorreram em razão da situação de calamidade pública.

Chama atenção o fato de que o defendente não apresentou argumentos a fim de justificar as contratações temporárias que ocorreram antes da pandemia e as recontrações de funcionários já admitidos anteriormente, alguns dos quais ingressaram na administração desde o ano de 2013.

Não há como sustentar que as referidas contratações se deram em razão de necessidades “transitórias e intimamente vinculadas a situação excepcional e que não poderia ser prevista pela Administração Pública”, quando vinham ocorrendo de forma rotineira desde 2013, muito antes da pandemia.

É certo que a realização de contrato temporário pela Administração Pública é admitida pela CRFB/88, nos termos em que dispõe o art. 37, IX. 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; (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.

Ao contrário do que afirmou o defendente, o Ministério Público de Contas demonstrou a ausência do preenchimento de requisitos essenciais para o seu aperfeiçoamento: a inexistência de comprovação acerca de fato excepcional ou de relevante interesse público e a violação ao requisito da temporariedade, tendo em vista que o município vinha realizando contratações temporárias há muitos anos, muito antes do início da pandemia.

Por fim, cumpre destacar que não há que se falar que o controle exercido na presente Representação configura ingerência indevida na esfera executiva. Trata-se, na verdade, de controle de legalidade, em que se verifica se a conduta administrativa está em consonância com as normas aplicáveis.

Tendo em vista que, no caso dos autos, não foram preenchidos os requisitos que autorizariam a contratação temporária de pessoal, tal conduta é contrária ao art. 37, IV, da CRFB/88, de modo que não cabe ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador.

Ressalta-se que os relatórios elaborados às Peças n. 24 e 47 constataram a realização de contratações temporárias além do número de cargos existentes no município, à margem do devido processo legislativo, e em detrimento da convocação de candidatos aprovados em concurso público (itens B e C).

Contudo, a defesa ora analisada não faz qualquer menção específica a tais irregularidades, se atendo à argumentação genérica de que as contratações foram necessárias como medida de enfrentamento ao período de calamidade pública em razão da pandemia COVID-19. Logo, a defesa apresentada não trouxe qualquer circunstância apta a modificar as conclusões apresentadas pela Unidade Técnica em suas análises anteriores quanto aos referidos itens.

Diante de todo o exposto, entende-se que as razões de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados às Peças n. 24 e 47 em relação aos seguintes itens: A – Realização de contratações temporárias Irregulares; B – Provimento de cargos inexistentes; e C – Realização de contratações temporárias em detrimento da convocação de candidatos aprovados em concurso público.

Quanto à alegação de que devem ser consideradas as reais condições no momento da decisão, bem como suas consequências práticas, nos termos dos art. 20 e 22 da LINDB, entende-se que assiste razão ao defendente.

Nesse sentido, com vistas à manutenção da continuidade da prestação dos serviços públicos, sugere-se a fixação de prazo razoável para que o Município de Carmópolis de Minas adote as providências necessárias para a suspensão das contratações temporárias ilícitas e o regular e gradual preenchimento de suas vagas, em observância ao art. 37, IV, da CRFB/88.

D – Não fornecimento de dados ao sistema CAPMG

Ao apresentar defesa, à Peça n. 63, o Sr. Geraldo Antônio da Silva argumentou que o preenchimento de dados no CAPMG se trata de formalidade que não impossibilitou o exercício da fiscalização pelo órgão de controle, tampouco a prestação de contas do ente.

Alegou que a ausência de lançamento de dados é referente a 3 meses, de modo que, em atenção ao princípio da proporcionalidade, deveria ser oportunizado a correção de eventual erro. Com base em tais argumentos, sustentou que seria descabida a aplicação de multa.

À primeira vista, a ausência de preenchimento de dados nos sistemas dedicados à disponibilização de informações sobre a Administração Pública pode não aparentar gravidade, uma vez que muitas vezes não está diretamente relacionada a irregularidades e danos ao erário.

Nada obstante, conforme já explanado nas análises anteriores nestes autos, a ausência, no CAPMG, das relevantes informações sobre o quadro de pessoal da prefeitura 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.

O princípio da transparência tem suporte na Constituição, no princípio da publicidade previsto no caput e no inciso II do § 3º do art. 37, no § 2º do art. 216 e, especialmente, na garantia do direito de acesso à informação previsto no art. 5º, inciso XXXIII¹.

A matéria é regulamentada pela Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, que instituiu novo paradigma para a Administração Pública, consolidando a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A partir de então, o conceito de transparência das informações públicas deixou de ser visto apenas como transparência passiva (atendimento às demandas individuais de acesso a determinada informação específica), e passou a ser visto também como transparência ativa (informações que o estado deve disponibilizar espontaneamente a todos, independentemente de solicitação).

Em reflexão sobre os princípios constitucionais, José Aparecido Camargo² afirma que a moralidade, a publicidade e a transparência estão diretamente relacionadas, de modo que não se poderia falar em moralidade sem a transparência dos atos públicos. O autor aduz que a transparência é essencial, porque possibilita o controle dos atos da administração pela sociedade.

[...]

A publicidade e a transparência se juntam à moralidade, à boa-fé e à tutela da confiança. Não haverá moralidade, boa-fé ou confiança sem a publicidade dos atos da Administração que revelam, por conseguinte, a sua transparência. E esses são aspectos da justiça. Pelo que não haveria uma “justiça ativa” sem publicidade dos atos da Administração e sem a garantia e o direito relacionados com o dispositivo constitucional de que “a lei só pode restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem”.

A ‘publicidade transparente’ permite assim que seja controlada pela comunidade social a atuação administrativa e é uma injunção do Estado democrático de direito que prima pela construção de uma sociedade livre, fraterna, justa e solidária sob o prisma da igualdade. A participação política popular cobra a publicidade dos atos estatais, “não havendo lugar para o sigilo, para o segredo, para o acobertamento dos fatos”²⁵¹, exceto quando este é uma exigência de segurança do estado e dos atos processuais.

[...]

¹ Art. 5º (...) XXXIII - 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;

² CAMARGO, José Aparecido. Administração Pública. 1.ED. p. 92. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4310>. Acesso em: 14 jun. 2022.

O preenchimento de dados no CAPMG não se trata, portanto, de mera formalidade, mas sim de verdadeiro instrumento de transparência, de fundamental importância para o exercício do controle dos atos administrativos, tanto por esta Corte de Contas quanto pelos cidadãos.

Justamente por isso a Instrução Normativa n. 4/2015 deste Tribunal, que regulamenta o CAPMG, prevê responsabilização e aplicação de sanções em caso de ausência de remessa de dados (art. 7º).

Destaca-se ainda que, em 22.06.2023, esta Coordenadoria realizou nova pesquisa junto ao CAPMG, na qual verificou que as informações relativas 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) seguem ausentes.

Nota-se, portanto, que mesmo após tomar ciência da omissão dos dados no CAPMG, há vários meses, os responsáveis não tomaram qualquer medida no sentido de corrigi-la. Desse modo, não há que se falar que não foi oportunizada a correção da irregularidade apontada.

Apesar do alegado pelos defendentes, não há como afastar a conclusão de que a situação verificada se mostra 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.

Ante essas considerações, sugere-se a aplicação de multa, nos termos dos art. 318, II, RITCE/MG c/c art. 85, II, LOTCE/MG, ao Sr. Geraldo Antônio da Silva, ex-Prefeito Municipal e responsável pela ausência de remessa dos dados relativos a dezembro de 2018 e de 2020, e ao Sr. José Omar Paolinelli, Prefeito Municipal e responsável pela ausência de remessa dos dados relativos a janeiro de 2021. Outrossim, sugere-se que o atual gestor seja compelido a proceder à regularização de tal situação junto aos sistemas desta Corte de Contas e do Município de Carmópolis de Minas.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Unidade Técnica reitera os encaminhamentos sugeridos no relatório elaborado à Peça n. 24, quais sejam:

A – Realização de Contratações temporárias Irregulares

- A perpetuação das 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.

B – Provimento de Cargos inexistentes

- Ambos os Sr. José Omar Paolinelli e Geraldo Antônio da Silva deram provimento 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.

C – 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.

D – Não fornecimento de dados ao sistema CAPMG

- 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, e à regularização da situação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

Quanto à tramitação dos presentes autos, sugere-se que eles sejam encaminhados ao Ministério Público de Contas, em obediência às determinações do despacho proferido à Peça n. 57.

À apreciação superior.

CFAA, 17 de julho de 2023.

Carolina Guedes Rocha Santos

Analista de Controle Externo

TC 3243-1

Ao Ministério Público de Contas

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 17 de julho de 2023, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à Peça n. 57 do SGAP.

Respeitosamente,

Matheus Franco Álvaro Teixeira

Analista de Controle Externo

Coordenador em exercício

TC 3364-0