



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Processo : 1.101.594 Embargos de Declaração nº 1.153.272 (apenso)

Natureza : Denúncia

Denunciado : Município de Contagem

Denunciante: Olívia Rogério Brandão de Souza

Ano de Referência: 2021

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada por Olívia Rogério Brandão de Souza, em face do Município de Contagem, em razão de possíveis irregularidades na contratação de Organização de Sociedade Civil para atuação na área de assistência social, desconsiderando os aprovados em concurso público vigente (peça nº 2 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP).

A denunciante aduziu, em síntese, que os candidatos aprovados no concurso público, Edital nº 2/2019, foram descartados sem chance de nomeação e posse, mesmo tendo cumprido todos os requisitos para aprovação no cargo de Assistente Social, uma vez que o Município de Contagem optou pela contratação de Organização da Sociedade Civil para atuação na área de assistência social.

A denúncia foi autuada e distribuída em 19/4/2021.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal apresentou sua análise inicial entendendo pela procedência do apontamento relativo à desconsideração dos aprovados no Concurso Público, Edital n. 002/2019, vigente, e pela irregularidade da contratação da empresa OSC Associação de Apoio Social e Cultural Renascer pelo município de Contagem, sugerindo a citação dos responsáveis para apresentarem defesa (peça nº 7 do SGAP).

O Órgão Ministerial proferiu parecer pela citação dos responsáveis. (peça nº 9 do SGAP).

Posteriormente, a denunciante solicitou desistência da Denúncia, uma vez que a Prefeitura de Contagem havia feito algumas nomeações, incluindo a dela, que ocorreu em 08/10/2021 (peça nº 16 do SGAP).

Foi determinada a juntada da documentação aos autos e a intimação da denunciante para que lhe fosse informado que o seu pedido seria analisado em momento processual oportuno, após a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas (peça nº 18 do SGAP).

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal entendeu que a desistência da ação, pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

denunciante, não obstava o prosseguimento do feito por esse Tribunal de Contas. Entretanto, entendeu que houve perda do objeto da denúncia, uma vez que a Prefeitura de Contagem demonstrou que não estava desconsiderando a nomeação dos aprovados, inclusive, tendo feito algumas nomeações no período (peça nº 22 do SGAP).

O Parecer ministerial pugnou pela citação dos responsáveis para apresentação de defesa, entendendo que a desistência da denunciante não impedia a apuração dos fatos por esse Tribunal de Contas (peça nº 24 do SGAP).

Assim, o Relator determinou a citação da Prefeita Marília Aparecida Campos, a então Secretária de Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar Viviane Souza França, do Município de Contagem, e a entidade contratada OSC Associação de Apoio Social e Cultural Renascer (peça nº 25 do SGAP).

Após exame das defesas apresentadas (peças nº 29, 32, 35 a 37 e 39 a 41 do SGAP), a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal se posicionou pela procedência da denúncia em função da contratação da empresa OSC Associação de Apoio Social e Cultural Renascer, pelo Município de Contagem, em ofensa ao princípio constitucional do concurso público (peça nº 43 do SGAP).

O Ministério Público, em sua manifestação, opinou pela procedência da denúncia, em relação ao item apontado no último relatório técnico, e aplicação de multa aos responsáveis, em face da irregularidade apurada, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (peça nº 45).

Consoante Minuta do Acórdão, em 26/06/2023, o Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho concluiu, em preliminar, pelo deferimento do pedido de desistência formulado por Olívia Rogério Brandão de Souza, a fim de que produzisse seus jurídicos e legais efeitos, sem, contudo, colocar termo à regular fluência da marcha processual da presente denúncia, visto que a apuração dos indícios de irregularidades aventados nos autos passa ao largo do interesse privado; no mérito, manifestou pela procedência da denúncia, contudo, em face da posterior nomeação dos candidatos aprovados para os cargos de assistente social, previstos na Lei Municipal n.º 105/2011 e da não comprovação de dano ao erário, deixou de aplicar multa às responsáveis (peça nº 46). Neste sentido, **acordaram** os Conselheiros da Segunda Câmara (peça nº 47).

Em 01/12/2023, foi juntado aos presentes autos a documentação protocolizada sob o nº 557701/2023 (peças nº 52/54), em cumprimento à decisão dos Embargos de Declaração nº 1.153272 (peça nº 50), conforme Termo de Juntada de Documento à peça nº 52.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Consoante Termo de Encaminhamento, à peça 56, a Coordenadoria de Pós-Liberação enviou os presentes autos a esta Unidade Técnica, conforme decisão nos Embargos de Declaração nº 1.153.272 (apenso).

Em leitura ao Acórdão pertinente ao Embargos de Declaração nº 1.153.272, os Conselheiros da Segunda Câmara acordaram, em 17/10/2023, em determinar que a petição protocolizada sob o n. 557701/2023 fosse trasladada para os autos desta Denúncia nº 1101594, e que o processo originário retornasse à esta unidade técnica e ao Órgão Ministerial, para fins de análise dos argumentos defensivos nela aduzidos.

II-ANALISE DE DEFESA

Defesa de Marília Aparecida Campos - Prefeita de Contagem (peça nº 54)

Ilegitimidade passiva da Prefeita de Contagem – Delegação de competência para os titulares das Secretarias Municipais

A defesa observa que foi determinada a citação da Sra. Marília Aparecida Campos, Prefeita de Contagem, sob a justificativa de que seria a autoridade responsável pela contratação da empresa OSC Associação de Apoio Social e Cultural Renascer.

Ocorre que a Prefeita de Contagem não é parte legítima para figurar no polo passivo desta Denúncia, uma vez que a contratação impugnada foi praticada exclusivamente pela titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Observa que o Termo de Colaboração nº 001/2021 (doc. 01) foi assinado apenas pela então Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, a Sra. Viviane Souza França, e a Presidente da OSC – Associação de Apoio Social e Cultural Renascer. E que pela análise da cópia integral do Processo nº 003/2021/SMDS (doc. 02), percebe-se que a Prefeita de Contagem não praticou nenhum ato ou determinação ao longo do processo da parceria.

A defesa informa que ao analisar caso similar, em face da Sra. Marília Campos, este Tribunal no julgamento do Processo nº 951.936, concluiu pela sua ilegitimidade passiva.

Portanto, conclui que Secretária Municipal de Desenvolvimento Social valeu-se da prerrogativa estabelecida no art. 1º, II do Decreto Municipal nº 29/2013 (em vigor a época dos fatos), que delegou aos titulares das Secretarias Municipais a competência para assinatura de contratos, convênios e outros ajustes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Ressalta que o referido decreto foi revogado pelo Decreto Municipal nº 674/2022. No entanto, continuou prevista a delegação da competência para assinatura de contratos, convênios e outros ajustes pelos Secretários Municipais, conforme art. 1º, II.

Segundo a defesa, configura-se, desta forma, a ilegitimidade passiva da prefeita que, não tendo praticado nenhum dos atos atacados na Denúncia, não deve figurar no polo passivo.

Ainda, traz decisão desta Casa, no Recurso Ordinário nº 980.562, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, que julgou atos de admissão de agentes públicos, tendo entendimento de que não é razoável atribuir à autoridade delegante a responsabilidade por falhas cometidas pelo delegatário.

Pelo exposto, entende necessário o reconhecimento da ilegitimidade passiva da Prefeita, com a consequente extinção do processo, sem julgamento do mérito.

Análise

Entende o presente exame que não cabe razão à denunciada, Prefeita Marília Campos.

É fato que houve delegação de competência à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, por meio do Decreto nº 29/2013, revogado pelo Decreto nº 674/2022, em seu art. 1º, § 1º, para a prática dos seguintes atos: “II - assinatura de contratos, convênios e outros ajustes e seus aditamentos, ressalvado o disposto nos incisos I e II, do art. 2º”.

E que o Termo de Colaboração nº 001/2021- P.A. nº 003/2021/SDMS- Dispensa de Chamamento Público nº 001/2021 fora firmado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, representada pela Secretária, Viviane de Souza, e do outro lado a Organização da Sociedade Civil, em 08/03/2021.

A questão discutida nos autos não se limita especificamente à contratação da organização da Sociedade Civil, de modo que abrange a repercussão dessa medida, quando a prefeitura deixou de nomear servidores para o cargo de assistente social, decorrente do Concurso Público- Edital PMC nº 02/2019, homologado pelo Prefeito de Contagem, à época, Alexis José Ferreira de Freitas, em 27/01/2020.

Assim, caberia à sua sucessora, à Prefeita Marília Campos, supervisionar o cumprimento das regras do Concurso Público, ainda vigente em sua gestão, fazendo valer o direito subjetivo à nomeação dos aprovados fora das vagas declaradas no Concurso Público- Edital PMC nº 02/2019, à luz da tese fixada pelo STF no Tema 784. Registra-se que à época da celebração do Termo de Colaboração, haviam cargos vagos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

de assistente social, previstos na Lei Complementar Municipal n.º 280, de 02/07/2019, a qual alterou a Lei Complementar n.º 105/2011, que institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para os Servidores Públicos do Município de Contagem.

Lado outro, o Prefeito não esvazia por completo todos os aspectos de sua competência como ordenador de despesa, muito menos se exime de toda e qualquer responsabilidade mediante a delegação de competências aos seus Secretários. O Tribunal de Contas da União aponta que não podem ser acatadas as alegações de que os secretários municipais deveriam ser responsabilizados isoladamente pelas irregularidades, posto ser pacífico na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento de que a delegação de competência do titular do executivo municipal não afasta de si a responsabilidade pelos atos praticados por seus subordinados. (TCU, Acórdão 2245/2014 – Plenário).

Isto ocorre porque a delegação pressupõe a existência de hierarquia, da qual decorrem o controle, supervisão, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atribuições executadas pelos seus subordinados, sob pena de responder por *culpa in vigilando e por culpa in eligendo*. Para o Tribunal de Contas da União a delegação de competência não transfere a responsabilidade do delegante para o delegado.

Diante disto, esta unidade técnica entende que não deve ser acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva da Sra. Marília Aparecida Campos.

Perda do Objeto- Preenchimento de todos os cargos vagos de Assistência Social

A defesa pondera que, na eventualidade da preliminar de ilegitimidade passiva da Prefeita de Contagem não ser acolhida, observa-se a existência de perda do objeto, nos termos expostos.

A Denunciante sustentou que houve preterição dos candidatos aprovados no Concurso Público n.º 02/2019 para o cargo de Assistente Social, em razão do Termo de Colaboração firmado com a OSC Renascer.

Avisa que antes de o Termo de Colaboração em análise ser firmado, a Sra. Viviane Souza França, então Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar, informou à Secretaria Municipal de Administração a demanda por servidores públicos cujos cargos foram previstos no Concurso Público n.º 002/2019 para implantação dos serviços contínuos da assistência social (pág. 33 do doc. 02)

Ocorre que as nomeações de servidores necessitam de autorização da Câmara de Coordenação Orçamentária e Administração Financeira – CCOAF, órgão responsável por garantir o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, nos termos do Decreto Municipal nº 23/2021.

Assim, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, no âmbito de suas atribuições, não possuía competência para determinar a nomeação dos candidatos.

Pelos documentos juntados, a defesa ressalta os esforços para que os concursados classificados fossem nomeados pela Secretaria Municipal de Administração. Conforme o Edital nº 01/2018, a Administração Pública já havia convocado todos os assistentes sociais previstos no edital e mais 18 (dezoito) candidatos do que se tinha previsto.

Ademais, por se tratar de candidatos aprovados fora do número de vagas previstas no Edital, a nomeação também dependia de observância da conveniência e oportunidade da Administração Pública Municipal.

A defesa assevera que é necessário estabelecer que, após apresentação da Denúncia, o Município de Contagem nomeou mais 11 candidatos aprovados para o cargo de Assistente Social, em três datas (08/10/2021, 17/11/2021 e 01º/03/2022).

A Secretaria Municipal de Administração, pelo Ofício nº 262/2023/GAB/SEAD (doc. 03), informou que, em razão dessas nomeações, o quadro de cargos de Assistente Social foi totalmente preenchido, sendo que não existe saldo de vagas para o provimento de outros servidores, tendo em vista que todos os 99 (noventa e nove) cargos previstos na Lei Complementar nº 105/2011 estão providos, computando-se a esse somatório 03 (três) servidores advindos da Lei nº 2.102/1990, que recentemente realizaram a migração de Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos.

Assim, conclui que o preenchimento do quadro de cargos de Assistente Social afasta a alegação de que houve descon sideração ou preterição dos aprovados no referido concurso. Por consequência, não persiste o objeto da denúncia iniciada pela Sra. OLIVIA ROGERIO BRANDAO DE SOUZA.

Sendo assim, entende necessário o reconhecimento da perda do objeto da denúncia, com a sua consequente extinção, sem julgamento do mérito.

Análise

Consoante informou o relatório técnico anterior, a procedência da presente denúncia, mesmo após a desistência da denunciante, não obistou o prosseguimento do feito por esse Tribunal de Contas. Afinal, a contratação da empresa OSC Associação de Apoio Social e Cultural Renascer, pelo município de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Contagem, ofendeu ao princípio constitucional do concurso público (peça nº 43 do SGAP).

Conforme informou o Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em seu voto, em razão de sua configuração constitucional e, em especial, de sua atribuição de agir de ofício, as Cortes de Contas podem e devem estender sua atividade investigatória para além dos elementos coligidos aos autos pelos interessados, tendo em vista que atuam sem vinculação aos pedidos formulados pelos autores de representações e denúncias.

O Relator registrou ainda que a fase instrutória do processo, cujo ponto de partida foram os fatos narrados na exordial, buscou apurar possíveis irregularidades e identificar os responsáveis, tendo o órgão técnico, em seu estudo inicial (peça n.º 7), apontado inconsistência na contratação da Organização da Sociedade Civil – Associação de Apoio Social e Cultural Renascer pela Prefeitura Municipal de Contagem, em detrimento da nomeação de candidatos aprovados em concurso público, conforme indicado pela denunciante.

Portanto, em face da existência de irregularidade passível de análise por esta Corte de Contas, não merece prosperar a alegação de que a posterior convocação dos aprovados no concurso público ensejou a perda do objeto deste processo.

Mérito

Atividades da OSC definidas no Plano de Trabalho – cumprimento dos requisitos legais para contratação

A defesa relata que a presente denúncia visa averiguar se houve preterição dos candidatos aprovados no Concurso Público nº 02/2019 para o cargo de Assistente Social, em razão do Termo de Colaboração firmado com a OSC Renascer.

E que as atividades desenvolvidas pela OSC Renascer estão previstas no Plano de Trabalho (pág. 93-96 do doc. 02), com a fixação de metas, resultados e do cronograma de execução, tratando-se de uma parceria, com prazo determinado de vigência.

Apresenta um quadro de metas e etapas do centro de Referências em Assistência Social, do qual denota que o trabalho realizado pela Organização Social parceira não estava atrelado somente ao serviço estrito senso prestado por assistentes sociais efetivos no Município de Contagem.

Pelo contrário, como consta na justificativa e objeto da parceria, as atividades previstas dizem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

respeito a todos os serviços sócio- assistenciais previstos na Resolução nº 109/2009 do Ministério de Assistência Social, o que demonstra a interdisciplinaridade da cooperação firmada, inclusive com acompanhamento psicológico e outros profissionais habilitados para atendimento da população em diversas necessidades.

Pelo Anexo I do Plano de Trabalho (pág. 97 do doc. 02), percebe que, além de assistentes sociais, foram contratados psicólogos, assessores jurídicos, auxiliares administrativos, pedagogos e outros cargos.

Segundo a defesa, essa diversidade de carreiras e especializações comprova que o objetivo da cooperação firmada com a OSC Renascer transcende a mera substituição ou complemento do quadro municipal de assistentes sociais. Trata-se de um projeto mais amplo e interdisciplinar, em razão da complexidade que o atendimento dos CREAS/CRAS demanda da administração pública.

Outro ponto que a defesa considera diz respeito à fonte de custeio do Termo de Colaboração. Como nota, do “Plano de Desembolso Financeiro” (pág. 98 do doc. 02), mais de 40% (quarenta por cento) dos valores para pagamento da OSC Renascer foram provenientes repasses de verbas federais.

Essa forma de financiamento demonstra que a cooperação é um programa de política de assistencial social, que vai além das atividades diárias desempenhadas pelos servidores efetivos lotados nos CREAS/CRAS.

Portanto, uma vez que a fonte de custeio não se confunde com aquela destinada ao pagamento dos servidores efetivos da Assistência Social, que é exclusiva do orçamento do Município de Contagem, patente a peculiaridade dos objetivos a serem alcançados pela OSC Renascer ao longo da parceria com a administração pública.

Ainda, consta o fato de que os Assistentes Sociais efetivos, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, não são direcionados exclusivamente ao atendimento dos equipamentos do CRAS/CREAS.

Informa a defesa que a Subsecretaria de Assistência Social e Segurança Alimentar possui diversas divisões, sendo que, em várias delas, é necessário a alocação de Assistentes Sociais.

Ou seja, a distribuição dos Assistentes Sociais nessa estrutura é essencial para o atendimento das diversas necessidades municipais no âmbito do desenvolvimento social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Por outro lado, o instrumento firmado com a OSC Renascer possui como objeto a cooperação técnica e interdisciplinar para o desenvolvimento dos serviços de proteção social de básica e média complexidade nos equipamentos públicos do CRAS/CREAS. Assim, a parceria visa a continuidade dos serviços ofertados nesses equipamentos, para que seja garantida a integridade dos direitos fundamentais de seus usuários.

Diante disso, foi elaborado um Plano de Trabalho para nortear todas as atividades a serem desenvolvidas e executadas pelos profissionais da Organização, com a fixação de metas e cronogramas anuais a serem observados.

O Termo de Colaboração é uma forma de desenvolver e estimular um projeto da sociedade civil municipal, que traz inúmeros benefícios para todos os envolvidos, sempre em prol do interesse público.

Sobre este ponto, a defesa ressalta que a Gerência de Vigilância Socioassistencial se manifestou no sentido de que “caso houvesse apenas os servidores efetivos para trabalhar nas unidades de atendimento CRAS do município, a situação de recursos humanos seria insuficiente para a área de abrangência e para a população referenciada às unidades” (fl. 01 do doc. 05), o que comprova ser o objeto da parceria muito mais ampliado do que as atividades específicas desenvolvidas por servidores efetivos.

Além disso havia filas de espera em todas as unidades CREAS/CRAS o que justificaria a existência do projeto firmado com a OSC Renascer.

A defesa relata que a cooperação em análise constitui um serviço socioassistencial, cuja descontinuidade da oferta geraria dano gravoso à integridade dos usuários e da população do Município em geral, para garantir a execução das atividades nos CRAS/CREAS, a despeito da Secretaria Municipal Desenvolvimento Social ter promovido a recomposição do quadro técnico de efetivos por meio de concurso público, conforme declarado no Ofício nº 125/2021 (pág. 33 do doc. 02), enviado à Secretaria Municipal de Administração em 02/02/2021.

Inclusive, lembra que o objetivo da Lei Federal nº 13.019/2014, que rege as parcerias firmadas com as OSCs, consiste em prever “normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

E que a referida Lei Federal, inclusive, prevê, de forma específica, a possibilidade de emparceiramento para atividades voltadas ou vinculadas à assistência social com entidades previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política pública.

Cita que o Município de Contagem possui legislação específica que ampara o ajuste em análise, qual seja, Lei Municipal nº 4.910/2017.

Portanto, todos os objetivos estabelecidos na legislação foram observados, o que demonstra a legalidade do termo de colaboração firmado com a OSC Renascer para desenvolvimento de projeto específico para atendimento de serviços de assistência social básica, média e de alta complexidade nos CRAS e CREAS do Município de Contagem.

Conforme exposto, necessário o arquivamento da denúncia em análise, tendo em vista que os objetivos específicos e a abrangência da cooperação firmada com a OSC Renascer demonstram a regularidade da contratação.

Possibilidade de adoção de modelo de colaboração para execução de programa municipal de assistência social

A defesa destaca que a própria Constituição Federal dedica uma seção exclusiva para tratar da assistência social (Título VIII, Capítulo II, Seção IV – arts. 203 e 204), dada a sua importância na ordem social democrática.

Nesse sentido, o art. 204 da Constituição é expresso ao determinar que umas das diretrizes das ações governamentais na área da assistência social é a descentralização político-administrativa, cabendo a execução dos programas, além de outros atores, a entidades de assistência social.

Com a intenção de dar maior efetividade a essa previsão constitucional, a Lei Federal nº 13.019/2014 possibilitou que os serviços públicos de assistência social sejam prestados pelas organizações da sociedade civil, nos termos do art. 30.

A respeito do Termo de Colaboração, a Lei Municipal nº 4.910/2017 define que o instrumento será adotado com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela Administração Pública Municipal, conforme art. 3º, §2º.

Assim, o Termo de Colaboração é utilizado para a execução de políticas públicas que possuem metas e resultados possíveis de planejamento e avaliação. Essa conclusão, inclusive, foi exposta em um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

documento intitulado “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, elaborado pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em 2019. E que o estudo da Enap utiliza como exemplo a atuação de uma OSC na prestação de um serviço público na área da assistência social.

Ou seja, quando já existem parâmetros consolidados na política pública em questão, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como ocorre no caso do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, é possível a adoção do modelo de colaboração.

Diante disso, o arquivamento da denúncia é medida que se impõe, em razão da possibilidade de adoção de modelo de colaboração para execução de programa municipal de assistência social.

Análise

Inicialmente vale destacar que a questão ora discutida nestes autos não é sobre a legalidade de contratação de Organização da Sociedade Civil por parte da Administração Pública Municipal em regime de mútua cooperação.

Como arguiu a defesa, a Lei Federal nº 13.019/2014 que rege as parcerias firmadas com as OSCs, autoriza a cooperação entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Também não é a intenção deste exame verificar o cumprimento dos requisitos legais para contratação de Organização da Sociedade Civil.

A questão em foco foi o objeto do Termo de Colaboração nº 001/2021 com a Associação de Apoio Social e Cultural Renascer (peça n.º 39), em 08/03/2021, para desenvolvimento dos serviços de proteção social básica, média e alta complexidade nos CRAS e CREAS, com a contratação, dentre outros profissionais, de 20 assistentes sociais, enquanto, à época da celebração do referido Termo, ficou comprovada a existência de concurso público vigente (Edital n.º 02/2019 – peça n.º 2), que mesmo tendo nomeado os candidatos das 21 vagas disponíveis de Assistente Social, não havia convocado todos os candidatos classificados.

Consoante a denunciante informou na exordial, houve dispensa dos candidatos aprovados no Concurso Público de n. 002/2019, com a contratação da OSC Associação de Apoio Social e Cultural Renascer, para atuar de forma terceirizada na exata mesma área a que o Concurso Público se referia.

Este fato pode ser comprovado quando o Município demonstrou cabalmente a necessidade da contratação dos serviços de assistência social por meio do MEMO/SMDs/SAS/013/2021, de 05 de fevereiro de 2021, no qual consta:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

A necessidade do procedimento se deve ao fato de, atualmente, não haver estrutura interna suficiente na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, para a continuidade dos serviços sociais nos CRAS/CREAS. Necessitando a Superintendência de Assistência Social de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil para apoio às suas atividades. Embora estejamos recompondo o quadro de servidores públicos efetivos, as recentes convocações em concurso público 002/2019 – ADM, não são suficiente para atender a demanda social de pessoas em vulnerabilidade crescente nos territórios.

Se, “as recentes convocações em concurso público 002/2019 não são suficientes para atender a demanda social”, era nítido que havia a necessidade de se nomear mais aprovados no concurso, além das vagas previstas no edital.

O argumento, ora trazido pela defesa, de que o trabalho realizado pela Organização Social parceira não estava atrelado somente ao serviço prestado por assistentes sociais efetivos no Município de Contagem, não prospera.

Segundo justificou o MEMO/SMDs/SAS/013/2021 da Secretaria de Assistência social, a necessidade da contratação era porque não havia estrutura interna suficiente para continuidade dos serviços sociais do CRAS/CREAS.

Em leitura ao Quadro III, anexo ao Edital nº 002/2019, do Concurso Público vigente, observa-se que era atribuição do Cargo de Assistente Social:

Assistente Social	Coordenar, elaborar, executar e supervisionar programas e projetos na área de serviço social desenvolvidos pelo Município, objetivando a melhoria do nível de bem-estar social da comunidade.
--------------------------	---

Observa-se que as atividades a serem desenvolvidas pelos assistentes sociais, contratados por meio das OSC renascer, inserem-se em atribuições do cargo efetivo, além de terem caráter permanente e continuado, conforme elucidado no contrato:

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
E SEGURANÇA ALIMENTAR

Os serviços de Proteção Social Especial devem atuar de forma contínua e compartilhada com outras políticas setoriais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Asseguram, assim, a efetividade da reinserção social, a qualidade na atenção protetiva e o monitoramento dos encaminhamentos realizados (fonte: <https://www.gesuas.com.br/blog/creas/>).

1.1.2.1. DESCRIÇÃO DAS FUNÇÕES DO CREAS

O papel do CREAS no SUAS, de modo geral, compreendem:

- a) Ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;

Consoante Minuta do Plano de Trabalho do Termo de Colaboração nº 001/2021, P.A. nº 003/2021/SMDS-Dispensa de Chamamento Público nº 001/2021 (peça 02, arquivo Plano de Trabalho.pdf), as metas e etapas eram:

8. METAS E ETAPAS			
8.1 METAS			
N.º	META	QUANTIDADE	PRazo
1	Atender famílias nos CRAS - Centros de Referência em Assistência Social	65.000	12 MESES
2	Realizar oficinas nos CRAS - Centros de Referência em Assistência Social	960	12 MESES
3	Realizar encaminhamentos para a rede de políticas públicas e sistema de garantia de direitos	15.000	12 MESES
4	Acompanhar famílias no CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social	1.700	12 MESES
5	Realizar atividades em grupo com os usuários dos CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social	350	12 MESES
6	Realizar apoio técnico administrativo e de gestão em atendimento aos usuários/beneficiários de programas sociais (mês)	12	12 MESES
7	Realizar diagnóstico socioassistencial nas regionais	8	12 MESES

Diante destas informações, não cabe o argumento da defesa de que a cooperação firmada com a OSC Renascer transcende à mera substituição ou complemento do quadro municipal de assistentes sociais e que se trata de um projeto mais amplo e interdisciplinar, em razão da complexidade que o atendimento dos CREAS/CRAS demanda da administração pública.

Ademais, a redução de custos não é argumento suficiente para se desconsiderar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da eficiência, da moralidade e da publicidade. Na vigência de concurso público, com cargos vagos na Administração e, diante da contratação de uma organização da sociedade civil para exercer atividades na mesma área de assistência social constante do concurso, o Município atuou de forma injustificada e irregular.

Em relação à fonte de custeio ser quase 40 % com recursos federais, como informou a defesa, não obsta que o custeio de pagamento de profissionais, incluídos os servidores efetivos, que compõem as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

equipes de referência das Proteções Sociais Básica e Especial do SUAS, sejam custeados com o repasse de recursos do cofinanciamento federal.

Ressalta-se, por oportuno, que diante da documentação trazida pela denunciante (peça 02), o “Resultado Final das Provas Objetiva e Dissertativa (após recursos) - Candidatos Ampla Concorrência - Ordem de Classificação”, foram classificados 69 candidatos para o cargo de Assistente Social, tendo sido oferecidas 21 vagas. A nomeação para estas 21 vagas ocorreu por meio do Ato Administrativo nº 26.045, em 25/09/2020, consoante pesquisa realizada no site oficial do Município de Contagem.

Ainda em pesquisa ao site oficial do Município, verifica-se que ocorreram 26 novas nomeações para o cargo, até 02/12/2020. Portanto, foram convocados 47 candidatos, antes de ser firmado o Termo de Cooperação com a Associação de Apoio Social e Cultural Renascer, em março de 2021:

- ✓ Em 17/11/2020, Ato Administrativo nº 26.193, em que foram nomeados mais 03 assistentes sociais;
- ✓ E em 02/12/2020, o Ato Administrativo nº 26.257, nomeou mais 23 candidatos para o cargo de Assistente Social.

Importa registrar que o presente estudo considerou a contratação da Associação Renascer a partir de março de 2021, tendo em vista que o repasse de recursos financeiros à Associação, decorrente do Termo de Colaboração nº 001/2021, iniciou-se em 11/03/2021 (NE 1739), conforme registra o SICOM/2021, por meio do relatório “Relação de Empenhos”.

Assim, quando da assinatura do Termo de Cooperação com a OSC que contou com a atuação de 20 assistentes sociais, restavam classificados pelo Edital nº 02/2029, mas não convocados, 22 candidatos aptos a serem nomeados pela Administração.

Ressalta-se, portanto, que houve preterição da convocação de 20 candidatos, classificados no Concurso, Edital nº 02/2029, quando da celebração do Termo de Colaboração com a OSC.

Consoante exposto pela análise técnica (peça 43), é certo e pacífico que a regra do direito subjetivo à nomeação é nítida no caso do aprovado dentro do número de vagas. No entanto, quando existem candidatos aprovados fora do número de vagas declarado no edital e, durante a validade do concurso, o Poder Público realiza novas contratações, faz-se necessário a ponderação acerca da preterição arbitrária, expressão cunhada pelo Supremo Tribunal Federal que, em sede de repercussão geral, firmou a seguinte tese:

O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, **ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato.** Assim, o direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado em concurso público exsurge nas seguintes hipóteses:

I – Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital;

II – Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação;

III – Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.

[Tese definida no RE 837.311, rel. min. Luiz Fux, P, j. 9-12- 2015, DJE 72 de 18-4-2016, Tema 784.

A tese objetiva assentada em sede desta repercussão geral é a de que o surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizadas por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. **Assim, a discricionariedade da Administração quanto à convocação de aprovados em concurso público fica reduzida ao patamar zero (Ermessensreduzierung auf Null), fazendo exsurgir o direito subjetivo à nomeação, verbi gratia, nas seguintes hipóteses excepcionais: i) Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital (RE 598.099); ii) Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação (Súmula 15 do STF); iii) Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos aprovados fora das vagas de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.** [RE 837.311, rel. min. Luiz Fux, P, j. 9-12-2015, DJE 72 de 18-4- 2016, Tema 784.]

Observou-se, diante das publicações apresentadas no site oficial do Município, que somente após sete meses de vigência do Termo de Cooperação, aconteceu a nomeação de mais 04 candidatos para o cargo de assistente social (classificados do 51º ao 54º), em 08/10/2021, por meio do Ato Administrativo nº 27.967. Informa-se que esta ordem de classificação é geral, excluídas as cotas previstas no Edital.

E depois de treze meses da última nomeação, em 17/11/2021, foi nomeado mais um candidato (classificação 55º), por meio do Ato Administrativo nº 28.095.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS 1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Outras nomeações ocorreram pelos seguintes atos:

- ✓ Em 01/03/2022, por meio do Ato Administrativo nº 28.631, foram nomeados mais 06 seis candidatos ao cargo de assistente social (classificação 56º ao 60º);
- ✓ Em 21/06/2022, mais um candidato é nomeado (64º classificado), por meio do Ato Administrativo nº 29.133;
- ✓ Em 03/01/2024, foram nomeados 20 assistentes sociais (65º ao 81º classificado), por meio do Ato Administrativo nº 32.261;
- ✓ E ainda, em 22/01/2024 foram nomeados mais três assistentes sociais (classificados 82º ao 84º), por meio do Ato Administrativo nº 32.403;
- ✓ Por fim, em 26/01/2024, foram nomeados três assistentes sociais (classificados 85º ao 87º) por meio do Ato Administrativo nº 32.447.

Portanto, foram convocados, para nomeação, até janeiro de 2024, os candidatos classificados até o 87º lugar, decorrentes do Concurso Público, ultrapassando, portanto, a classificação inicial de 69 candidatos. Registra-se que os cargos de assistente social, de provimento efetivo, haviam sido ampliados para 99, por meio da Lei Complementar Municipal n.º 280, de 02/07/2019 a qual alterou a Lei Complementar nº 105/2011, que institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para os Servidores Públicos do Município de Contagem.

Desse modo, tendo sido demonstrada a disponibilidade de vagas e a necessidade da Administração Pública na prestação dos serviços de assistência social, foi irregular a contratação da OSC – Associação de Apoio Social e Cultural Renascer para realização de atividades inerentes aos cargos de assistente social, no período de vigência do Concurso Público, Edital 02/2019, em face da preterição arbitrária e imotivada dos candidatos aprovados fora das vagas declaradas no edital que tinham direito subjetivo à nomeação, à luz da tese fixada pelo STF no Tema 784, consoante afirmou o Relator, em seu voto, aprovado por unanimidade pela 2ª Câmara.

III-CONCLUSÃO

As razões de defesa trazidas pela Prefeita Municipal de Contagem, Marília Aparecida Campos, não são capazes de desconstituir a ilegalidade da contratação da Organização da Sociedade Civil para atuação na área de assistência social, por meio Termo de Colaboração nº 001/2021 firmado com a OSC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Renascer, no período de vigência do Concurso Público, Edital 02/2019, em preterição de candidatos aprovados para o cargo de assistente social, fora das vagas declaradas e que tinham direito subjetivo à nomeação, à luz da tese fixada pelo STF no Tema 784.

Ressalta-se a informação de que foram convocados, para nomeação, até janeiro de 2024, os candidatos classificados até o 87º lugar, estendendo, portanto, a classificação inicial do Concurso que era até o 67º colocado, em obediência à Lei Municipal n.º 105/2011, alterada pela Lei Complementar Municipal n.º 280, de 02/07/2019, que ampliou de 11 para 99 os cargos de assistente social.

Por oportuno, vale registrar que a 2ª Câmara, nos presentes autos de denúncia, deixou de aplicar multa às responsáveis, em face da posterior nomeação dos candidatos aprovados para os cargos de assistente social, previstos na Lei Municipal n. 105/2011 e da não comprovação de dano ao erário, conforme Acórdão à peça 47.

1ª CFM, em 03 de abril de 2024.

Márcia Carvalho Ferreira

Analista de Controle Externo

TC- 1483-1