

Processo nº: **1119827**
Natureza: **Representação**
Representante: **Luiz Alberto Ribeiro** (Presidente da Câmara Municipal de Virgínia – MG)
Representado: **Carlos Eduardo Costa Negreiros** (Prefeito do Município de Virgínia)

I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Representação formulada pelo Sr. Luiz Alberto Ribeiro, Presidente em exercício na Câmara Municipal de Virgínia-MG, em face do Sr. Carlos Eduardo Costa Negreiros, Prefeito do Município de Virgínia, questionando a ausência de concurso público para preenchimento de cargos de profissionais de educação, bem como a contratação irregular de temporários.

O Representante ressaltou que o Município de Virgínia possui 97 cargos de provimento efetivo na área da Educação Básica, sendo que apenas 40 desses estão preenchidos por servidores concursados (39 professores e 1 pedagogo).

O processo foi encaminhado a essa Coordenadoria para análise técnica inicial e, no relatório (peça 29 do SGAP), foram solicitados esclarecimentos para melhor entendimento da situação apresentada, quais sejam:

- A razão pela qual o Município não tem realizado concurso público para a contratação de professores, monitores de creche e pedagogo;
- Qual a previsão para realização de concurso público para o cargo de psicopedagogo recém-criado;
- Qual a previsão para realização de concurso público para esses cargos.

E, ainda, os seguintes documentos:

- Apresente, em planilha de Excel com o nome completo dos servidores temporários especificados no Anexo I desse relatório; matrícula; função temporária exercida; número da lei autorizativa da contratação temporária; fundamentação legal (artigo, inciso, alínea); justificativa para a contratação temporária, com base no normativo aplicável (fundamentação fática para as contratações temporárias); número do edital do processo de seleção, no qual o

servidor foi aprovado; classificação do servidor temporário no processo de seleção; data da assinatura do contrato; e período de vigência do contrato (considerando eventual prorrogação já realizada). No anexo 01, deste relatório, constam informações para preenchimento da planilha.

- As leis que fundamentaram essas contratações temporárias;
- Documento que comprove a justificativa para a contratação temporária, com base no normativo aplicável (fundamentação fática para as contratações temporárias);
- Contratos temporários (de acordo com o Anexo II) e suas respectivas prorrogações, firmados entre a Prefeitura e os servidores, vigentes na data base 2021/2022;
- Processo de seleção e a lista de classificação em que conste o nome do servidor.

O Representado foi intimado a apresentar esclarecimentos e documentos elencados no estudo técnico (Peça 31 do SGAP) e, em resposta, apresentou documentação juntada às peças 36 a 44 SGAP.

Em atendimento ao despacho do Conselheiro Relator Agostinho Patrus – peça 45 SGAP, procede-se à análise dos autos.

II – ANÁLISE

De início, cumpre registrar que toda a fundamentação apresentada pelo Prefeito Municipal para afastar as irregularidades apontadas na inicial se baseia na realização de contratações temporárias para os cargos de educação, o que é o objeto da presente Representação.

Ora, o que se questiona no presente caso é justamente a violação à regra do inciso II do art. 37 da Constituição da República, a qual preceitua que “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei*”, adotando-se como prática rotineira a medida excepcional da contratação temporária

para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (inciso IX do art. 37 da CR/88).

Nesse sentido, funções permanentes da Administração Pública, para as quais foram criados cargos efetivos por lei, devem ser preferencialmente providas por Concursos Públicos para a admissão de servidores submetidos ao regime estatutário para compor o quadro permanente do ente municipal e não por Processos Seletivos Simplificados, com contratações temporárias.

Considerando a frequente confusão entre os institutos, o que se pode verificar no presente caso, entende-se necessária a exposição de breves esclarecimentos sobre a matéria.

A Constituição da República, no inciso II de seu artigo 37, estabelece o concurso público como o meio de acesso aos cargos e empregos públicos. Trata-se de instituto consagrado, em relação ao qual doutrina e jurisprudência já se debruçaram fartamente, alcançando relativo grau de estabilidade. A esse respeito, é inequívoca a competência do TCEMG para “*fiscalizar os procedimentos de pessoal, de modo especial os editais de concurso público e as atas de julgamento*” (art. 3º, XXXI, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008).

Discussão maior se instaura diante das figuras paralelas ao concurso público, no tocante às quais as referências normativas, doutrinárias e jurisprudenciais ainda requerem maior maturação. Trata-se do processo seletivo público e do processo seletivo simplificado, os quais, apesar da nomenclatura semelhante, guardam importantes distinções entre si. O processo seletivo público foi inicialmente referenciado pela Constituição da República, como o meio para admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combates às endemias pelos gestores locais do Sistema Único de Saúde (art. 198, §4º, incluído pela Emenda Constitucional n. 51/2006). A admissão e o regime jurídico dos mencionados agentes foram regulamentados pela Lei nacional n. 11.350/2006, que reforçou a necessidade de a contratação ser precedida de processo seletivo público de provas ou provas e títulos (art. 9º, *caput*).

No âmbito do TCEMG e do Sistema Fiscap, recentemente, por meio da Instrução Normativa n. 1/2022, passou-se a exigir a remessa ao Tribunal das informações e dos documentos relativos aos processos seletivos públicos, tal como já se exigia com relação aos concursos públicos. Nesse sentido, cumpre esclarecer que o Módulo Edital do Sistema Fiscap

encontra-se devidamente estruturado para receber informações e documentos referentes a processos seletivos públicos.

Ainda nesse sentido, tem-se verificado, na prática, que a oferta de vagas e a seleção de candidatos para os cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias ocorrem, muitas vezes, em meio a concursos públicos que ofertam vagas para diversos outros cargos ou empregos públicos. Apesar de ser recomendável a seleção de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias por meio de processos seletivos públicos próprios e exclusivos (em razão das especificidades constantes da Lei n. 11.350/2006), não há, a princípio, irregularidade na realização dessa seleção em conjunto com outros cargos e empregos, por meio de um concurso público, desde que constem expressos, no texto do edital, os requisitos legalmente exigidos para aqueles. Nesse caso, o edital deve ser normalmente encaminhado a este Tribunal, nos termos da Instrução Normativa n. 1/2022, hipótese em que se examinará a oferta de vagas para agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.

Em suma, tem-se a seguinte situação em relação aos agentes comunitários de saúde, aos agentes de combate às endemias e aos processos seletivos públicos:

- Processos seletivos públicos, destinados exclusivamente à seleção de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, devem ser encaminhados ao Tribunal por meio do sistema Fiscap;
- Caso a oferta de vagas para agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias seja realizada mediante concurso público, em conjunto com outros cargos ou empregos, o edital deverá ser encaminhado ao Tribunal por meio do Sistema Fiscap.

Esclarecida a atuação do TCEMG perante os editais de processos seletivos públicos, cabe, agora, tecer alguns comentários sobre os processos seletivos simplificados. Inicialmente, é preciso pontuar que, diferentemente do processo seletivo público, o termo processo seletivo simplificado não se encontra assim consolidado na Constituição da República ou em uma lei nacional. Contudo, trata-se de termo de grande aceitação na doutrina e na jurisprudência, sobretudo em virtude de sua previsão na Lei federal n. 8.745/1993, que dispõe sobre a contratação temporária no âmbito da União.

Feita essa observação preliminar, destaca-se que a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público encontra respaldo no artigo 37, IX, da Constituição da República, que reserva à lei a regulação dessa modalidade de contratação. Nesse sentido, foi editada a Lei n. 8.745/1993, que regulou a matéria no âmbito federal, impondo a necessidade de realização de processo seletivo simplificado e tornando prescindível o concurso público (art. 3º, *caput*). Referido normativo tem orientado, ademais, a regulação da contratação temporária por outros entes federados, como é o caso do Estado de Minas Gerais, que, por meio da Lei n. 18.185/2009, também prevê a realização de processo seletivo simplificado. Na doutrina e na jurisprudência, a despeito das variações terminológicas, defende-se, igualmente, a necessidade de um prévio procedimento de escolha pública e impessoal.

Cada ente deve possuir legislação específica dispondo sobre a forma pela qual se darão as contratações temporárias, prevendo taxativamente as hipóteses consideradas de excepcional interesse público, as quais devem ser demonstradas em cada caso concreto.

No âmbito do TCEMG, não se exige, em regra, o encaminhamento dos editais de processos seletivos simplificados ou outros procedimentos similares por meio do Sistema Fiscap, salvo em caso de determinações específicas nesse sentido. Como se demonstrou, a Instrução Normativa n. 1/2022 é clara ao prever o envio dos editais de concurso público e de processos seletivos públicos, e não de processos seletivos simplificados. Ressalte-se, ainda, a tese, vigente no Tribunal, de que os atos de admissão advindos de contratações temporárias não se sujeitam a registro (Súmula n. 124). Por fim, é evidente que, mesmo com a tese fixada, as contratações temporárias submetem-se ao exame da Corte, **podendo ter sua legalidade apreciada mediante denúncias, representações ou outras naturezas processuais.**

Pois bem. Em consulta ao Sistema Fiscap Edital deste Tribunal, na data de 13/05/2024, verifica-se constar, desde o início do sistema em 2014, apenas o envio de Processo Seletivo Público para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde regido pelo Edital n° 01/2023:

ESFERA: ENTIDADE MUNICIPAL

MUNICÍPIO: 1 ITENS SELECIONADOS

ÓRGÃO / ENTIDADE: 1 ITENS SELECIONADOS

FILTROS DE PESQUISA

TIPO DE CERTAME: SELECIONE

Nº DO EDITAL: 000/0000

Nº DO PROCESSO: 00000

PERÍODO DE REMESSA: DE ATÉ

LISTAGEM DE EDITAIS

MUNICÍPIO <input type="button" value="v"/>	ÓRGÃO <input type="button" value="v"/>	Nº DO EDITAL <input type="button" value="v"/>	Nº DO PROCESSO <input type="button" value="v"/>	DATA ENVIO <input type="button" value="v"/>	PONTOS <input type="button" value="v"/>	DATA CRÍTICA <input type="button" value="v"/>	AÇÕES
VIRGÍNIA	PREFEITURA MUNICIPAL	001/2023	-	08/02/2023	8	08/02/2023	<input type="button" value="olho"/> <input type="button" value="imprimir"/> <input type="button" value="compartilhar"/> <input type="button" value="play"/> <input type="button" value="documentos"/> <input type="button" value="link"/>

Além disso, consultando-se o portal oficial do Município, na parte de Concursos Públicos, constata-se a divulgação de um Processo Seletivo Simplificado e do citado Processo Seletivo Público regido pelo Edital nº 01/2023¹.

Tal quadro permite inferir que, nos últimos dez anos, não foram realizados Concursos Públicos em âmbito municipal, muito embora exista uma demanda permanente por servidores públicos, a qual, ao que tudo indica, vem sendo suprida por contratações temporárias, corroborando as alegações feitas na petição inicial.

Assim, em relação aos três primeiros pedidos de esclarecimentos solicitados na conclusão do exame inicial realizado por esta Unidade Técnica, quais sejam: (i) a razão pela qual o Município não tem realizado concurso público para a contratação de professores, monitores de creche e pedagogo, (ii) a previsão para realização de concurso público para o cargo de psicopedagogo recém-criado e (iii) a previsão para realização de concurso público para esses cargos, conclui-se que as informações prestadas não respondem os questionamentos formulados.

Em relação à documentação diretamente relacionada às contratações temporárias, verifica-se que o gestor municipal encaminhou leis municipais que embasam a realização de contratações temporárias (Peça 44 SGAP), nos seguintes termos:

¹Disponível em: <http://transparencia.virginia.mg.gov.br/Concurso>. Acesso em 13/05/2024.

- **Lei Complementar Municipal nº 215/2007**, que “*institui o Plano de Cargos e Salários da Prefeitura Municipal de Virgínia – MG e dá outras providências*” (páginas 01 a 20 do Anexo);
- **Lei Complementar Municipal nº 03/2017**, que “*dispõe sobre a alteração da Lei Complementar nº 314, de 01 de março de 2011, que ‘Cria cargo dentro do Plano de Cargos e Salários do Poder Executivo de Virgínia, acrescentando à Lei Complementar nº 215/2007’. e dá outras providências*” (páginas 21 a 22 do Anexo);
- **Lei Federal nº 11.350/2006**, que “*regulamenta o §5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências*” (páginas 23 a 38 do Anexo);
- **Lei Municipal nº 012/1993**, que “*dispõe sobre contratação por tempo determinado, nos termos do artigo 37, IX da Constituição Federal, e dá outras providências*” (páginas 39 a 43 do Anexo);
- **Lei Municipal nº 052/1993**, que “*altera redação do artigo 2º e §1º da Lei nº 012/93, de 01/03/93*” (página 44 do Anexo);
- **Lei Municipal nº 187/2006**, que “*dispõe sobre a contratação de pessoal pelo Município para o Programa de Saúde da Família – PSF, nos termos do inciso IX do artigo 37 da CF/88 e da Lei Municipal nº 012/93 com suas alterações e dá outras providências*” (página 45 do Anexo);
- **Lei Complementar Municipal nº 252/2009**, que “*altera dispositivos da Lei nº 215/2007 e Lei Complementar nº 219/2007 e contém outras providências*”;
- **Lei Complementar Municipal nº 322/2011**, que “*altera dispositivos da Lei nº 215/2007 e contém outras providências*”;
- **Lei Complementar Municipal nº 483/2016**, que “*dispõe sobre a criação de três cargos e criação de duas vagas para cargos já existentes no Quadro Geral de Cargos e Salários da Prefeitura, e contém outras providências*”.

Dos normativos apresentados, destacam-se a **Lei Complementar Municipal nº 215/2007** e a **Lei Municipal nº 012/1993**, as quais estabelecem regras relevantes para a realização de contratações temporárias no âmbito do Município de Virgínia.

Em primeiro lugar, as hipóteses autorizativas de contratações temporárias (parágrafo único do artigo 1º da Lei Municipal nº 012/1993):

- atender as situações declaradas de calamidade pública;
- permitir a execução de serviços técnicos, por profissional de notória especialização;
- realizar recenseamento;
- vacância de cargo, até seu definitivo provimento e quando não houver candidato aprovado em concurso público;
- campanhas de saúde pública;
- prejuízo ou perturbações na prestação de serviços públicos essenciais;
- casos de emergência, quando caracterizada a urgência e inadiabilidade do atendimento de situação que possa comprometer a realização de eventos, ou ocasionar prejuízo à segurança e a saúde de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos;
- necessidade de pessoal em decorrência de dispensa, demissão, exoneração, falecimentos, aposentadoria, nas unidades de prestação de serviços essenciais, estando em tramitação processo para realização de concurso público;
- para atender a outras situações de urgência que vierem a ser definidas em Lei.

O parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar Municipal nº 215/2007 previu também hipóteses autorizativas de contratações temporárias, elencando:

- combate surtos endêmicos e epidêmicos;
- fazer recenseamento;
- atender a situações de calamidade pública;
- prejuízos ou perturbações na prestação de serviços públicos essenciais;
- campanha de saúde pública;
- necessidade de pessoal em decorrência de demissão, licença, exoneração, falecimento e aposentadoria, nas unidades de prestação de serviços essenciais, estando em tramitação processo para realização de concurso público;

- atender às necessidades do magistério nos casos de licenças superiores a 15 (quinze) dias;
- executar serviços técnicos profissionais de notória especialização, inclusive de nacionalidade estrangeira;
- executar serviços de manutenção de estradas e obras de pequena duração e obras emergenciais;
- atender a outras situações previstas em lei.

Em segundo lugar, estabelece-se que devem durar o tempo estritamente necessário para atender as hipóteses autorizativas, observado o prazo de 06 (seis) meses (art. 2º, Lei Municipal nº 012/1993), prorrogável por igual período e vedada a contratação da mesma pessoa, ainda que para serviços diferentes, pelo prazo de 02 (dois) anos, a contar do término do contrato.

Em terceiro lugar, fixa-se que deverão constar das propostas da contratação administrativa a justificativa, prazo, função a ser desempenhada, dotação orçamentária e habilitação exigida para a função.

Por fim, o art. 21, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 215/2007, estabelece a forma de seleção, qual seja, a realização de processo seletivo simplificado.

Ao se analisar as informações prestadas pelo Prefeito Municipal, notadamente a planilha contendo os dados de servidores temporários selecionados por amostragem por esta Unidade Técnica em exame anterior e os contratos celebrados com referidos agentes, extrai-se que:

- Não foram apresentados todos os contratos referentes aos agentes selecionados por amostragem;
- Apenas em dois casos foi identificado o Processo Seletivo Simplificado que deu origem à contratação;
- Não foi apresentada a hipótese autorizativa de nenhuma das contratações temporárias selecionadas, sendo possível identificar, a partir dos contratos apresentados, somente uma hipótese em que a contratação temporária foi fundamentada explicitamente na licença sem remuneração de servidora efetiva; além disso, não foram apresentados

outros documentos que demonstrem a existência de situação excepcional apta a justificar a realização de contratações temporárias;

- Os contratos celebrados respeitam o prazo fixado em lei de 06 (seis) meses, prorrogáveis por igual período.

A existência de irregularidades na realização de contratações temporárias por excepcional interesse público, em desacordo com a legislação municipal e com a Constituição da República, é passível de aplicação de multa, nos termos do inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG).

Outrossim, verifica-se que até o presente momento o Prefeito Municipal não tornou pública nem noticiou a este Tribunal a execução de medidas com vistas ao adequado provimento dos cargos públicos municipais necessários à satisfatória prestação de serviços públicos, omissão que perpetua as irregularidades apontadas na presente Representação.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência da presente Representação, tendo em vista a constatação da perpetuação da realização de contratações temporárias em desacordo com a legislação municipal de Virgínia e com a Constituição da República, conjugada com a omissão no adequado provimento dos cargos públicos efetivos por Concurso Público.

Delimitando-se a análise nas contratações realizadas em 2021/2022, conclui-se pela possibilidade de aplicação de multa ao Prefeito Municipal, nos termos do inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, tendo em vista a constatação de irregularidades na realização de contratações temporárias em âmbito municipal, como exposto no presente Relatório Técnico.

Por fim, tendo em vista não apresentação de quaisquer medidas ou atos preparatórios para a regularização da situação do Município no tocante à seleção e contratação de servidores públicos, sugere-se a determinação de apresentação de plano de ação pelo gestor municipal.

À consideração superior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

CFAA/DFAP, em 14 de maio de 2024.

Raquel Bastos Ferreira Machado
Analista de Controle Externo

José Renato Soares Ramos
Oficial de Controle Externo

Ao Exmo. Relator, Conselheiro Agostinho Patrus.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 17 de maio de 2024, encaminho os autos do processo em epígrafe, para complementação da análise em atenção ao despacho proferido à peça n. 45.

Respeitosamente,

Gleice Cristiane Santiago Domingues
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAA
TC 2703-8