

Processo n. 1148714
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Jurisdicionado: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambacuri
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC) em face de Fulgêncio Dias Muniz, Diretor do Serviço de Água e Esgoto (SAAE) de Itambacuri/MG, quanto à possível irregularidade na contratação temporária de pessoal realizada pela autarquia (peça n. 1).

O Ministério Público de Contas, em resumo, assevera que, após o recebimento de notícia de irregularidade encaminhada pelo vereador Gilson Ali Ganem, requereu ao gestor da autarquia informações para apuração dos fatos, quais sejam, (i) quadro funcional dos servidores atualmente vinculados à SAAE de Itambacuri, com especificação dos cargos, tipo de vínculo e seu início, (ii) relação dos servidores atualmente contratados temporariamente sem concurso público, indicando a lei autorizativa, a forma de seleção, a data de início do vínculo e cópia dos respectivos contratos.

Ressalta, ainda, que o gestor, em resposta, por meio do Ofício n. 11/2023 – 11/03/2023, encaminhou o quadro funcional do SAAE Itambacuri, do qual se extraiu a informação de que 30,50% do quadro de pessoal é composto por servidores precariamente contratados, notadamente nos exercícios de 2021 e 2022.

Além disso, o órgão ministerial destaca que as informações prestadas não indicaram a motivação para as mencionadas contratações e a forma de seleção desses profissionais. Isto é, da leitura dos contratos firmados pela autarquia municipal (peça n. 7), não se constata a motivação sobre a situação fática que teria permitido a contratação temporária.

Por fim, no mérito, considerando a contratação indevida de servidores temporários sem amparo em “necessidade temporária de excepcional interesse público” e sem processo seletivo prévio, requereu, em suma, que a Representação seja julgada procedente, determinando a aplicação de sanção ao gestor e a realização de concurso público para

provimento dos cargos efetivos e de processo seletivo simplificado para a contratação de servidores temporários, quando presentes os requisitos legais.

Protocolizada em 06/07/2023, sob o nº 9000780000/2023, a Representação foi autuada por despacho do Conselheiro Presidente em 07/07/2023 (peça n. 10) e distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro (peça n. 11).

Na sequência, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos a essa Coordenadoria para a análise técnica inicial (peça n. 12).

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA), à peça n. 13, sugeriu a citação do Diretor do SAAE para que se manifestasse sobre as irregularidades verificadas nos autos: a) ausência de fundamentação fática e jurídica comprobatória da necessidade temporária de excepcional interesse público; b) falta de prévio processo seletivo para recrutamento dos profissionais e prazo de vigência estabelecido nos contratos não está especificado em lei municipal.

Procedida a citação, de acordo com a determinação do Conselheiro Relator (peça n. 14), o gestor apresentou defesa (peça n. 21).

Na sequência, os autos retornaram a esta Unidade Técnica para reexame.

É o relatório.

2. ANÁLISE

O Representado, diante das irregularidades apontadas nos presentes autos, apresentou defesa alegando que *“as contratações temporárias realizadas pelo SAAE foram efetuadas de forma regular, tendo em vista a necessidade, o interesse público e com amparo na legislação federal e local”*.

Nesse contexto, afirma, em suma, que, nos anos de 2021/2022 (período da pandemia COVID-19), houve um aumento inesperado e significativo da demanda pelos serviços do SAAE, de modo que foi necessária a contratação de pessoal adicional, sem a possibilidade de realizar concurso público ou processo seletivo, de acordo com o seguinte trecho:

2.3. O SAAE, como autarquia municipal, tem a responsabilidade de garantir a prestação adequada e contínua dos serviços de saneamento básico, fundamentais para a saúde pública e o bem-estar da população. E, diante do aumento inesperado e significativo da demanda por esses serviços, nos anos de 2021 e 2022, tornou-se imprescindível a contratação de pessoal adicional para assegurar a manutenção e a qualidade do atendimento à população.

2.4. Ressalta-se que, em situações emergenciais e de excepcional interesse público, as contratações não necessariamente precisam ser precedidas de processo seletivo. A urgência e a relevância das circunstâncias que ensejam tais contratações justificam a adoção de medidas céleres para suprir a demanda de pessoal, visando assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços públicos prestados.

2.5. Sendo assim, devido à natureza abrupta do aumento da demanda, não foi possível realizar concurso público ou processo seletivo em tempo hábil para suprir a necessidade imediata de pessoal. A realização desses procedimentos demandaria um prazo incompatível com a urgência requerida para garantir a continuidade e a eficiência dos serviços essenciais prestados pelo SAAE.

Ressalta, portanto, que a urgência das contratações se justificava pela impossibilidade de interrupção do abastecimento de água e tratamento de esgoto, sob pena de colocar em risco a saúde pública e agravar a situação de vulnerabilidade da população.

O Representado, ainda, faz referência à legislação municipal (Leis n. 440/2007 e 801/2007) que rege o assunto e destaca que a ausência de indicação expressa da forma de seleção dos servidores temporários não implica, necessariamente, irregularidade das contratações.

Assevera que todos os contratos possuíam prazo determinado e cada contratado possuía a formação necessária para ocupar o cargo. Por fim, requer a improcedência da Representação.

Conforme estabelecido no artigo 37, inciso IX, da CR/88, a contratação temporária revela-se como uma das exceções à regra do concurso público obrigatório para a admissão de pessoal na Administração Pública, nos seguintes termos:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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 emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020) (Grifos nossos).

Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 658.026, Relator Ministro Dias Toffoli, Tema n. 612, traçou balizas interpretativas em torno do inciso IX do artigo 37 da Constituição, estabelecendo que a contratação temporária deve observar, cumulativamente, cinco requisitos: (i) os casos excepcionais devem estar previstos em lei; (ii) o prazo de contratação deve ser predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; e (v) a necessidade de contratação deve 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.

Cada ente federado deve regular em lei própria como se dará a contratação dos agentes públicos temporários na respectiva esfera de governo. Além disso, as leis sobre o tema devem descrever, de forma expressa, as situações excepcionais que justifiquem a contratação temporária. Segundo a jurisprudência do STF, “é inconstitucional lei que institua hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias sem concurso público e tampouco especifique a contingência fática que evidencie situação de emergência”.

Observa-se, portanto, que a contratação por tempo determinado para ser válida deve estar amparada em hipótese prevista em lei. Para além disso, deve o gestor comprovar a situação fática que desencadeou a contratação temporária, nos termos legalmente estabelecidos.

Sob essa perspectiva, precedente desta Corte de Contas deixa claro que o gestor deve, mediante ato administrativo devidamente motivado, demonstrar a transitoriedade e excepcionalidade:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. ESTRITA OBSERVÂNCIA DO POSICIONAMENTO DO STF E DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO ; LINDB. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXCEPCIONALIDADE PARA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. CARGO PÚBLICO DE SERVIÇO PERMANENTE. ILEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO COM O MPMG. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. COMPROVAÇÃO DA ILEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA MULTA AO GESTOR PÚBLICO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.1.**A contratação**

temporária para cargo público somente é admitida em caráter excepcional, cabendo ao gestor público demonstrar a transitoriedade e excepcionalidade mediante ato administrativo devidamente motivado.2.A inobservância da motivação do ato administrativo, bem como a contratação de agentes públicos para serviços públicos permanentes, em descumprimento às legislações específicas, configuram atos administrativos ilegais e ensejam a aplicação de multa ao gestor público responsável.3.A celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual não afasta a competência desta Corte para examinar o ato administrativo do gestor público, haja vista a autonomia e a competência de cada uma dessas entidades.4.O Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público do Estado comprova a ilegalidade do ato administrativo, bem como a resistência do gestor responsável em cumprir os mandamentos constitucionais inerentes ao provimento de cargos públicos. (Processo 1119957 – Recurso Ordinário. Relator conselheiro Durval Ângelo. Deliberado em 15/3/2023. Publicado no DOC em 30/3/2023).(Grifos nossos)

No caso em análise, em primeiro lugar, nota-se que o gestor não aponta qual hipótese legal justificou as contratações temporárias. Conforme apontado no relatório inicialmente expedido pela CFAA, as cópias dos contratos firmados apenas indicam como base legal a Lei n. 801/2017 que, em seu artigo 11, autoriza a utilização da contratação temporária pela autarquia, mas não estabelece as hipóteses, forma de seleção e prazo contratual.

Na verdade, o §5º desse dispositivo dispõe que o contrato deverá ser celebrado de acordo com a Constituição Federal e lei municipal específica.

Art. 11. As admissões no Quadro Permanente se darão obrigatoriamente por concurso público de provas e/ou provas e títulos à medida que existam vagas.

§ 5º. Para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, poderá a autarquia celebrar contrato administrativo de prestação de serviços, por tempo determinado, conforme o disposto no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e na Lei Municipal Específica.

A esse respeito, nos termos da Representação formulada pelo MPC, a lei municipal de Itambacuri n. 440/2007 também autoriza a contratação temporária para administração indireta e elenca as hipóteses de admissão excepcional de pessoal, de acordo com o artigo 2º¹.

¹ Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: I - assistência a situações de calamidade pública, emergência ou urgência devidamente justificada por Prefeito ou Secretário Municipal; II - combate a surtos epidêmicos e similares; III – apoio à realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística, ainda que conveniada com órgãos municipais, estaduais ou federais; IV – atendimento a termo de convênio ou ajuste firmado com entidade federada ou órgão dela integrante; V – admissão de professor substituto ou visitante; VI – admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro VII – para execução de obras ou serviços determinados ou específicos, quando inexistir mão de obra suficiente no quadro de servidores municipais. (...)

Todavia, nada obstante o representado, em sua defesa, afirme que, durante o período da pandemia COVID-19, houve um aumento inesperado e significativo da demanda pelos serviços do SAAE, o que teria justificado a contratação temporária de pessoal para assegurar a manutenção e a qualidade do atendimento à população, não foi apontada a hipótese autorizadora e não foi juntado aos autos nenhum documento comprobatório nesse sentido, em especial, o ato administrativo, devidamente motivado, que iniciou o processo de contratação temporária.

Quanto à forma de recrutamento dos servidores temporários, o representado alega que “*pautou sua atuação pela boa-fé e pela observância aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, buscando selecionar profissionais capacitados para atender às necessidades da autarquia e garantir a prestação adequada dos serviços essenciais à população*”.

Não foi apresentada, contudo, qualquer comprovação em relação à forma de seleção dos profissionais, concluindo-se, assim, que a contratação não foi precedida de processo objetivo de seleção pública, em flagrante ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, nos termos de posicionamento exposto pela Segunda Câmara desta Corte de Contas:

EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO. APONTAMENTOS SANADOS APÓS RETIFICAÇÃO DO EDITAL. REGULARIDADE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AUSÊNCIA DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E DO AMPLO ACESSO AOS CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS. ADVERTÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.1. Considerando que durante o curso da instrução processual os apontamentos referentes ao instrumento convocatório sob análise foram sanados, impõem-se a declaração de regularidade do Edital de Concurso Público.2. **As contratações por tempo determinado devem ser:** a) celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, somente mediante escoreita demonstração da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei, mais, dentro do prazo legal; b) precedidas de procedimento de escolha pública e impessoal, com critérios que possam apurar o mérito dos candidatos e que garanta a igualdade de oportunidade aos que possam e queiram exercer as atribuições respectivas, em atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, competitividade e do amplo acesso aos cargos, funções e empregos públicos.3. Identificada a ausência de processo seletivo

simplificado para a contratação temporária analisada, em afronta ao art. 3º da Lei Municipal n. 1677/2006 e aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, competitividade e do amplo acesso aos cargos, funções e empregos públicos, declara-se irregular a referida contratação e, diante da regularidade do Edital de Concurso Público, extingue-se o processo com resolução de mérito, com advertência e arquivamento dos autos, nos termos do disposto no art. 176, IV, do Regimento Interno.(

Finalmente, em relação ao prazo de contratação, a defesa apenas destaca que os contratos foram efetivados por prazo determinado.

Ao analisar as cópias dos contratos², encaminhadas pelo gestor em março de 2023, observa-se que as contratações se iniciaram nos anos de 2021 e 2022, e os Termos Aditivos previram prorrogação do prazo até dezembro de 2023.

Ainda, em consulta ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e Municípios de Minas Gerais (CAPMG)³, referência maio de 2024, verifica-se que a maioria dos servidores temporários, listados na Representação, permanecem ativos no quadro de pessoal da autarquia, conforme quadro abaixo.

NOME	TIPO DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO	MÊS REFERÊNCIA	DATA DE INGRESSO
ADILSON RODRIGUES FERREIRA	STP - Servidor temporário	MAIO	12/01/2021
ALAN GONCALVES DE ABREU	STP - Servidor temporário	MAIO	01/08/2022
ELISANGELA DOS SANTOS FERREIRA	STP - Servidor temporário	MAIO	01/08/2022
EUDES RODRIGUES DE SOUSA	STP - Servidor temporário	MAIO	18/01/2021
FRANCISCO GONCALVES ABREU	STP - Servidor temporário	MAIO	01/08/2022
JOSE CARLOS DE MAGALHAES FONTES	STP - Servidor temporário	MAIO	01/08/2022
JOSE FERREIRA SANTIAGO	STP - Servidor temporário	MAIO	31/12/2021
JOSE GERALDO MARTINS DOS SANTOS JUNIOR	STP - Servidor temporário	MAIO	05/08/2022
JUNIO CESAR GOMES DE SOUSA	STP - Servidor temporário	MAIO	01/07/2021
MARCELLO ALEX RODRIGUES NUNES	STP - Servidor temporário	MAIO	05/01/2021
MARIA DOS ANJOS TEIXEIRA	STP - Servidor temporário	MAIO	18/01/2021

² Peça n. 7 do SGAP.

³ Consulta realizada em 01/07/2024.

NELITON OTAVIO INFANTINO DOS SANTOS	STP - Servidor temporário	MAIO	04/03/2021
VALTER RODRIGUES DA CRUZ	STP - Servidor temporário	MAIO	01/08/2022
VICTOR TEIXEIRA SANTOS	STP - Servidor temporário	MAIO	01/08/2022
WILLESON PEREIRA PASSOS	STP - Servidor temporário	MAIO	13/01/2021

Logo, os contratos têm sido prorrogados indefinidamente, sem amparo em prazo máximo legalmente estabelecido, o que evidencia, ainda mais, não se tratar de uma necessidade temporária ou excepcional da administração.

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência da Representação proposta pelo Ministério Público de Contas (MPC), haja vista as irregularidades identificadas nas contratações temporárias realizadas pelo SAAE, que afrontam o que estabelece o art. 37, incisos II e IX, da Constituição da República e a Lei Municipal n. 440/2007 de Itambacuri.

Revela-se, portanto, possível a aplicação de multa, nos termos dos art. 384, II, RITCE/MG c/c art. 85, II, LOTCE/MG, ao sr. Fulgêncio Dias Muniz, Diretor do Serviço de Água e Esgoto (SAAE) de Itambacuri/MG, em decorrência das contratações temporárias sem o preenchimento dos requisitos necessários para sua formalização

Quanto à tramitação dos presentes autos, sugere-se que sejam encaminhados ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho proferido à peça n. 14.

À apreciação superior.

CFAA, 05 de julho de 2024.

Mariana Claret Rodrigues
Analista de Controle Externo
TC 3498-1

Ao Ministério Público de Contas.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 05 de julho de 2024, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 14.

Respeitosamente,

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