

Processo: 1167041
Natureza: Recurso Ordinário
Processo Principal: 1088850 (Denúncia)
Recorrente: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Dores do Indaiá
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário (peça n. 04) interposto por Olívio Quintão Vidigal Neto em face de acórdão proferido pela Primeira Câmara desta Corte de Contas (peça n. 109 – autos principais), em 27/02/2024, que, em síntese, reconheceu a prescrição quanto aos fatos ocorridos até o dia 28/04/2015 e, no mérito, julgou parcialmente procedente a denúncia, determinando, dentre outras medidas, a aplicação de multa:

- ao Sr. Izaltino Vital de Souza, prefeito no período de 2013 a 2016, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão do excesso e manutenção de contratações temporárias e;
- aos Srs. Jazon Haroldo Silva Almeida, prefeito no período de 2017 a 2020, e Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) em razão de **(i)** excesso e manutenção de contratações temporárias, por extenso lapso temporal; **(ii)** contratações de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, em dissonância com o disposto no art. 198, § 4º, da Constituição da República, e no art. 16 da Lei Federal n. 11.350/2006 e **(iii)** admissão de pessoal sem prévia promoção de processo seletivo.

O Conselheiro Relator, Wanderley Ávila, consoante despacho proferido à peça n. 8, admitiu o processamento do Recurso e determinou o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM) para manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias.

A 2ª CFM encaminhou os autos à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal – DFAP, considerando a matéria objeto do recurso¹. Ato contínuo, a DFAP enviou o processo para essa Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA)².

É o relatório.

¹ Peça n. 9 e 10 do SGAP.

² Peça n. 11 do SGAP.

2. ANÁLISE

2.1 – Das razões recursais

O Recorrente, inicialmente, no que toca à irregularidade de contratação temporária de pessoal sem prévia promoção de processo seletivo, alega que tal apontamento não procede, haja vista que, antes de realizar o concurso público em 2024, já havia publicado dois processos seletivos, quais sejam: Edital nº. 01/2021 e Edital nº. 02/2022.

Na sequência, em suma, afirma que não houve excesso de contratação temporária, uma vez que oriunda de processo seletivo público. Ainda destaca que, considerando o princípio da continuidade do serviço público, o gestor teve que manter os contratos temporários até a realização de concurso público.

Assevera também, no que concerne ao período da pandemia da COVID-19, que (i) em razão da urgência das contratações de outros profissionais de saúde, não foi possível a conclusão de processo seletivo (ii) a decisão recorrida não levou em consideração as dificuldades enfrentadas pelo Recorrente para garantir que a população local tivesse acesso a saúde pública, não foi observado o disposto no artigo 22 e §1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Informa que finalizou, em 2024, concurso público para o provimento de cargos públicos, regularizando o quadro de pessoal do Poder Executivo e, por fim, pede o provimento do recurso, a fim de reformar a decisão e afastar a aplicação da penalidade.

À vista disso, passa-se à análise dos fundamentos suscitados para a reforma do acórdão.

2.2 – Da admissão de servidores temporários sem prévia realização de processo seletivo

Veja-se que, diferente do alegado pelo Recorrente, a análise procedida por esta Unidade Técnica não desconsiderou a realização dos Processos Seletivos – editais 01/2021 e 02/2021, mas, no que toca ao período de gestão do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto,

deixou claro que entre janeiro e agosto de 2021 não havia processo seletivo vigente para as contratações temporárias realizadas, nos seguintes termos³:

Não fosse suficiente, verificam-se, ainda, outras irregularidades. Nos termos do item 9.3 do edital do Processo Seletivo Simplificado n. 01/2019, sua validade seria de um ano contado da data de homologação de seu resultado final, o que se deu em 06/05/2019, por despacho do Prefeito Municipal (peça n. 38). Assim, as admissões decorrentes do processo seletivo em questão somente poderiam ser realizadas até 06/05/2020. Nesse contexto, deve-se considerar, também, **que novo processo seletivo foi realizado apenas em setembro de 2021 (Edital n. 01/2021)**, de modo que, entre maio de 2020 e setembro de 2021, não havia processo seletivo com validade vigente. Não obstante, foram admitidos, nesse interstício, 105 servidores temporários (as admissões ocorreram de janeiro a agosto de 2021), os quais não se submeteram a qualquer processo seletivo, situação que contraria, a um só tempo, a legislação municipal (Lei n. 737/2012, art. 4º), a Constituição da República (em especial, os princípios previstos no caput do art. 37) e o entendimento pacificado na jurisprudência. (Grifos nossos).

Nessa linha, o acórdão proferido pela Primeira Câmara analisou o argumento da defesa e, considerando também o exercício de 2021 (gestão do Recorrente), julgou esse apontamento procedente, de acordo com o trecho abaixo transcrito (item 2.2.4):

No mesmo sentido, **no decurso do exercício de 2021**, foram firmados **105 contratos precários** para atividades permanentes da Administração **sem a prévia realização de processo seletivo simplificado**, porquanto o Processo Seletivo Simplificado n. 1/2021, indicado pelo Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, a fim de fundamentar as contratações promovidas durante este exercício, somente foi homologado em 23/9/2021, isto é, posteriormente à promoção das mencionadas contratações.

À vista disso, destaco o entendimento do Tribunal de Contas da União, prolatado no Acórdão n. 156/2010 – Segunda Câmara, de relatoria do ministro conselheiro Aroldo Cedraz, em 26/1/2010, no sentido de que “as contratações temporárias somente devem ser efetivadas após publicação da homologação do resultado do concurso seletivo no Diário Oficial da União”.

Ante o exposto, considerando que a Administração Pública se norteia, dentre outros, pelos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, sendo necessária a prévia aprovação em concurso público ou processo seletivo público, conforme o caso, para a investidura em cargo ou emprego público, de forma a conferir a ampla participação e isonomia entre os candidatos, **proponho que este apontamento seja julgado procedente**. (Destaques nossos)

Logo, esta Unidade Técnica entende que a alegação apresentada não procede haja vista que, no período acima mencionado, as contratações temporárias firmadas não foram precedidas de processo seletivo.

³ Relatório técnico expedido pela CFAA – peça n. 99 do SGAP (processo principal).

2.3 – Do excesso de contratações temporárias

Sobre esse tópico, o Recorrente afirma, essencialmente, que não houve excesso de contratações temporárias durante sua gestão, visto que todas oriundas de dois processos seletivos. Além disso, ressalta que, à vista do princípio da continuidade do serviço público, o prefeito não poderia deixar de manter os contratos decorrentes do processo seletivo até que o concurso público fosse realizado.

De início, cumpre frisar que a realização de processo seletivo não afasta as irregularidades constatadas nas contratações temporárias, se não presentes os requisitos indispensáveis a sua efetivação.

Noutros termos, a contratação por tempo determinado, como exceção à regra do concurso público obrigatório, deve ser utilizada apenas para necessidade temporária e de excepcional interesse público, nos termos da lei do ente federativo, conforme estabelece a Constituição da República⁴. Além desses requisitos, o recrutamento excepcional de pessoal, em regra, deve ser precedido de processo seletivo, em observância aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia e da eficiência.

Logo, a realização de tal procedimento não é capaz, por si só, de tornar regular a contratação temporária se não verificados todos os elementos essenciais a sua utilização.

No caso em exame, a Unidade Técnica não identificou, pelos documentos acostados aos autos, a presença dos requisitos autorizadores. O relatório técnico emitido⁵ demonstrou que as contratações no município, ao longo dos anos, aumentaram expressivamente, revelando que não se tratava de uma necessidade temporária de excepcional interesse público⁶. Ademais, a CFAA destacou que, embora no início da gestão (2021) pudessem existir situações que dificultassem a realização do concurso, não se assemelhava razoável,

⁴ CR/88

Art. 37 (...)

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

⁵ Peça n. 99 – processo principal.

⁶ Ademais, tendo em vista o quantitativo de servidores contratados para cada função temporária (por exemplo, 04, Assistente Administrativo; 20, Auxiliar Administrativo; 76, Auxiliar Serv. Publ.; 06, Fiscal da Vig. Sanita.; 17, Professores PII), conclui-se, considerando também o fato de que essas contratações temporárias aumentaram expressivamente nos últimos anos na Prefeitura de Presidente Bernardes, conforme demonstrou o relatório técnico anterior (Peça n. 48 do SGAP), que não se trata de necessidade temporária de excepcional interesse público, mas sim de uma necessidade permanente que a administração pública atende com servidores temporários.

após 1 ano, manter o excesso das contratações⁷. Concluiu, assim, que o gestor não demonstrou medidas concretas para sanar as irregularidades.

O acórdão, ora recorrido, enfrentou a questão, colacionando quadro que expôs a significativa quantidade de servidores temporários no município até abril de 2023 sem qualquer comprovação do caráter excepcional das contratações por prazo determinado, conforme excerto a seguir reproduzido:

Nesse sentido, demonstro, a seguir, a expansão das contratações temporárias ocorrida entre janeiro de 2017 e abril de 2023 no município, excepcionando os cargos de recrutamento amplo, tais como chefe de gabinete, departamento e seção, assessor e controlador interno:

Quadro I

	Jan/2017	Jan/2020	Dez/2020	Ago/2021	Out/2021	Jan/2022	Abr/2023
Servidores efetivos	199 (80%)	152 (43%)	156 (53%)	146 (51%)	146 (45%)	147 (49%)	136 (39%)
Servidores temporários	49 (20%)	205 (57%)	136 (47%)	142 (49%)	181 (55%)	153 (51%)	214 (61%)

Fonte: Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais consultado no dia 19/5/2023.

(...)

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, à míngua da demonstração do caráter excepcional das contratações por prazo determinado efetuadas pelo ente, em desacordo com o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, proponho que este apontamento da denúncia seja julgado procedente.

Desse modo, o recurso não apontou nenhum fundamento capaz de infirmar as conclusões expostas tanto pela unidade técnica quanto pelo acórdão proferido por essa Corte de Contas.

2.4 – Do contexto fático em que as contratações foram realizadas – Pandemia Covid-19

⁷ No entanto, se por um lado, não é razoável que se exija uma solução da questão no início de uma gestão, conforme alegado pela defesa, por outro, não se pode aceitar como razoável que, após 01 ano4 do início da gestão, a Prefeitura ainda mantenha o excesso de contratações temporárias. A defesa não apresentou nenhum documento demonstrando, nem no campo do planejamento, as medidas que estariam sendo adotadas pelo Poder Executivo para sanar, de acordo com as normas legais, em especial, o princípio do concurso público, a necessidade permanente de mão de obra da Prefeitura.

O Recorrente alega que, além das contratações realizadas por processo seletivo, foram necessárias outras contratações de profissionais de saúde que, em razão da urgência para controle e enfrentamento da COVID-19, não podiam esperar a conclusão de processo seletivo. Nessa linha, assinala que a decisão não levou em consideração as dificuldades enfrentadas para garantir que a população tivesse acesso à saúde pública.

Observa-se que esses argumentos também já foram objeto de exame pela Unidade Técnica e pela Primeira Câmara desse Tribunal.

Consoante relatório técnico expedido pela CFAA⁸, verificou-se que, durante o período de gestão do Recorrente, não foram firmadas contratações temporárias, sem prévio processo seletivo, apenas para a área da saúde, mas também para várias outras funções:

Conforme pode ser inferir utilizando os dados do Anexo 01 deste relatório, nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2021, foram contratados vários servidores temporários, os quais, considerando a data de referência da pesquisa no CAPMG (10/2021), já estavam, à época, vinculados à Prefeitura com prazo superior a 06 meses, o que, em regra, é vedado pela Lei n. 737/2012. Ademais, em que pese o período de pandemia, observa-se, no Anexo 01 deste relatório, **que muitas funções temporárias não são relacionadas à área da saúde**, por exemplo, 05 Assistentes Administrativos; 17 Auxiliares Administrativos; 51 Auxiliar Serv. Publ.; 20 Cond. Veículo I, nem referente à contratação de professores substitutos, o que autorizaria, excepcionalmente, prorrogação de prazo por mais 06 meses (totalizando 01 ano). (Grifos nossos).

6

Ademais, como bem registrado no voto do Conselheiro Relator, o histórico apresentado demonstrava que os referidos contratos não se relacionavam à pandemia, mas sim a uma necessidade permanente de pessoal, considerando o extenso lapso temporal:

Cumprir destacar que, embora as circunstâncias oriundas da pandemia de Covid-19 tenham impossibilitado a deflagração de procedimento de admissão para a regularização do quadro de pessoal do órgão e, conseqüentemente, implicado a manutenção de diversos contratos temporários ao final do mandato do Sr. Jazon Haroldo Silva Almeida e no início da gestão do Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, **o que se observa dos autos é que as contratações analisadas perduraram por extenso lapso temporal e por vários exercícios – inclusive anteriores à pandemia, e, não obstante finalizado o estado de emergência na saúde pública, os gestores responsáveis mantiveram, de forma injustificada, os contratos temporários acima do prazo limite permitido na legislação** e sequer apresentaram as medidas empregadas para o provimento permanente destes cargos.

(...)

Dessa forma, compreendo que as argumentações relativas às circunstâncias oriundas do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, as quais supostamente teriam implicado novas contratações temporárias, já foram devidamente rechaçadas pela Unidade Técnica, não restando como sustentá-las no caso, **haja vista que os referidos contratos envolvem exercícios anteriores ao período da pandemia e para diversas funções não relacionadas à área da saúde.**

Por outro lado, quanto ao Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto, atual prefeito, não obstante a referida crise sanitária tenha impossibilitado a imediata realização de concurso público, compreendo ser desarrazoada a manutenção excessiva de contratações temporárias após transcorridos,

⁸ Peça n. 99 – Denúncia n. 1088850.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA)

aproximadamente, dois anos do início do seu mandato, e um ano da decretação, pelo Ministério da Saúde, do fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – Espin em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus. (Grifos nossos).

Dessa maneira, a CFAA entende que essa alegação também não se sustenta.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se pelo não provimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Olívio Quintão Vidigal Neto.

Por fim, considerando a determinação do Exmo. Conselheiro Relator⁹, sugere-se o envio dos autos ao Ministério Público de Contas.

CFAA/DFAP, 30 de julho de 2024.

Mariana Claret Rodrigues
Analista de Controle Externo
TC 3498-1

7

Ao Ministério Público de Contas.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 31 de julho de 2024, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 8.

Respeitosamente,

Matheus Franco Álvaro Teixeira
Analista de Controle Externo
Coordenador da CFAA, em exercício
TC 3364-0

⁹ Peça n. 08 do SGAP.