



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça
de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania

Roteiro de Atuação

CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS (05/04/2021)

CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

A utilização de contratações temporárias como forma de burlar o concurso público constitui prática comum em todo Estado do Rio de Janeiro. Além da flagrante ofensa à Constituição Federal, ainda funciona como verdadeira forma ilícita de captação de sufrágio, verdadeiro “voto de cabresto”.

Em Municípios menores a Prefeitura opera, por vezes, como maior empregador, assim, contratar de forma precária possibilita manter considerável “capital” eleitoral, na medida em que o contratado e toda sua família, para defender a fonte de renda, votará no gestor e promoverá campanhas para que o mesmo e seus aliados permaneçam no poder. O concurso público também costuma ser evitado, pois possibilita o acesso a cargos públicos a pessoas que não residem e não votam no local.

Nesta toada, considerando que a possibilidade de contratar de forma temporária tem que ser também excepcional, constatada a prática, convém instaurar, em um primeiro momento um procedimento administrativo, que possibilite colher dados e ter uma visão ampla sobre a condução do quadro de servidores. Assim, serão sugeridas algumas diligências que podem ser adotadas no referido procedimento:



1- Obter cópia da autorização legislativa para as contratações (no Portal da Transparência). O Município deve regulamentar as situações temporárias e excepcionais previstas no artigo 37, IX, da CRFB/88 e na Lei Estadual nº 6901/2014.

Por vezes, a legislação municipal pode estar em confronto com a Constituição e servir como fundamento para burlar o concurso público. Constatada essa hipótese, deve-se encaminhar cópia da mesma à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais para avaliação do cabimento de representação por inconstitucionalidade.

2- Analisar, inicialmente, se as contratações ocorreram em estrita obediência à lei municipal autorizativa, ou seja, se não foram realizadas contratações temporárias além do número autorizado ou para cargos em relação aos quais não houve autorização.

3- Verificar se se trata de “emergência fabricada”, qual seja, omissão na realização de concurso público para proceder à contratação temporária com violação do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa e eficiência.

4- Independente da providência do item anterior, analisar se o exercício das funções efetivas pelos contratados temporários é ilegal. Para tanto, deve-se examinar, preferencialmente, no Portal da Transparência: a) o número de contratados temporariamente e as respectivas funções, o órgão e setor em que cada contratado exerce suas atividades, bem como o número da lei autorizadora de cada contratação; b) os cargos permanentes que foram ocupados pelas contratações temporárias; c) o número de cargos permanentes existentes na legislação municipal (relativos às funções exercidas pelos contratados temporários); d) o número de servidores efetivos ocupantes desses cargos e conseqüentemente o número de vagas não preenchidas por concurso público; e) se há situações eventuais de afastamento/licença dos titulares dos cargos efetivos preenchidos momentaneamente pelas contratações temporárias e) se as contratações são feitas sem o respectivo cargo.

Na hipótese das informações não puderem ser obtidas via Portal, é possível pesquisar no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a fim de verificar se há procedimento a respeito da questão, que comumente aparece em auditorias específicas ou na análise das contas de final de governo e gestão. Somente em último caso deverá ser expedido ofício requisitório ao Município para obtenção das informações faltantes.

5- Caso haja defasagem entre o número de cargos existentes em lei e o número de cargos preenchidos, verificar quando ocorreu o último concurso para esses cargos e se ainda está vigente, o número de vagas preenchidas no último concurso, bem como se há candidatos aprovados aguardando nomeação e por que motivo não foram



nomeados. Averiguar se as contratações são totalmente desvinculadas do número e cargos vagos.

6- Oficiar ao Chefe do Executivo/Legislativo solicitando esclarecimento ou ouvir o Secretário Municipal de Administração ou equivalente (responsável administrativamente pelo funcionalismo) para esclarecer a razão da não nomeação dos concursados, preteridos pelos contratados temporariamente.

7- Ouvir também eventuais denunciantes.

8- Verificar se entre os contratados temporariamente há correligionários ou parentes/familiares dos agentes políticos do Executivo ou Legislativo, o sistema “Pandora” pode ser útil.

9- Caso constatada conduta administrativa de substituir o acesso aos cargos via concurso público pela contratação temporária (desvio de finalidade), sugere-se a proposta de formalização de termo de ajustamento de conduta, prevendo a realização de concurso e estabelecendo prazo para sua finalização.

10- Eventual compromisso de realizar novo concurso público, deve observar se as funções exercidas por contratados estavam relacionadas a cargos vagos. É comum, que esse tipo de contratação ocorra sem o correspondendo cargo. Logo, a equação contratados x concursados não é tão simples, sobretudo considerado seus efeitos orçamentários e financeiros.

Importante aferir também se o corpo de servidores está superdimensionado. Por vezes é necessário acordar a realização de um “censo administrativo”, para que se possa saber o número correto de servidores efetivos na ativa, lotação e horário de trabalho, bem como o número de comissionados e contratados.

Bem identificado o quadro de servidores, o Ente Federativo poderá contratar sociedade empresária específica (através de certame licitatório) para realizar estudo técnico com o fito de averiguar a real necessidade de mão-de-obra da administração, além das funções que podem ser terceirizadas.

O número de cargo vagos pode não ser suficiente para atender as necessidades de correção do quadro de servidores, ou seja, quando contratados exercem função sem o correspondendo cargo criado por lei, a irregularidade só poderá ser sanada com a criação legislativa de cargos. Assim, por raro, o pessoal contratado será substituído por concursados em igual número.

É possível, inserir no compromisso de ajustamento de conduta, regra de transição entre um quadro de servidores contratados e a nomeação de concursados. Trata-se de questão estrutural, logo, importante está atento para o princípio da



continuidade do serviço público. Não se corrige a questão de forma rápida. TAC vai elencar um verdadeiro cronograma para adequação, deve trazer prazos razoáveis e exigir justificativa para qualquer alteração pretendida.

11- Sugere-se que o TAC contenha, no mínimo, as seguintes cláusulas: compromisso de doravante serem observados os critérios constitucionais e legais para encaminhar projeto de lei prevendo contratação temporária de servidores, bem como da própria realização da contratação temporária (aprovação prévia em processo seletivo simplificado com provas e a excepcionalidade e temporariedade das contratações); previsão de abertura de concurso para os cargos vagos (já existentes em lei) ocupados por contratados temporários, estabelecendo prazo hábil para sua realização e nomeação dos aprovados; previsão de cronograma de extinção dos contratos temporários em vigor; no caso de não haver suficientes cargos criados em lei para atendimento da demanda, previsão de encaminhamento de projeto de lei à Câmara para criação dos cargos de natureza permanente necessários para provimento mediante concurso público; previsão de que eventual multa deve recair sobre a pessoa do gestor, para evitar prejuízo ao erário no caso de descumprimento do TAC.

12- Judicializar a questão deve ser alternativa ao máximo evitada. Uma solução consensual, por certo, será o melhor caminho para todos envolvidos. Contudo, na hipótese de não se lograr êxito na celebração do TAC, o caminho é o ajuizamento de ação civil pública contra o Município, visando à declaração de nulidade das contratações, bem como condenação do Município a obrigação de fazer (criar os cargos necessários para provimento por concurso público e realizar o concurso em prazo a ser definido pelo juízo, sem prejuízo de eventual imputação de improbidade administrativa, se for o caso). Cuida-se de processo estrutural.

13- Para fins de configuração de improbidade administrativa do gestor, nos casos em que há autorização legislativa, a jurisprudência entende necessária a prova do dolo, já que, em tese, o administrador se limitou a cumprir a lei que autorizou as contratações. Assim, deve-se buscar a elucidação do contexto no qual foi obtida a autorização legislativa, com vistas a tentar evidenciar a ação deliberada do administrador de substituir o concurso público pela contratação temporária de apaniguados.

14- Neste sentido, sugere-se analisar o rol de contratados temporários, com vistas a tentar identificar afinidade política, familiar ou de relações de amizade com o administrador e os demais integrantes da administração do ente público. Também importante verificar o histórico do administrador, analisando os relatórios de exame de atos admissionais pelo TCE, visto que, caso ele já tenha sido cientificado anteriormente da irregularidade de substituir a investidura por concurso público pela contratação temporária, isto reforça a ideia de que a ação foi deliberada e não uma mera falha administrativa isolada.



15- Observar que mesmo quando a contratação temporária deu-se sem autorização legislativa, fica mais evidente o dolo, mas ainda assim, é necessário buscar elementos identificadores da intencionalidade do administrador, para evitar eventual interpretação no sentido de que se trataria de mera falha administrativa.

REFERÊNCIA

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional Cível e de Proteção do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa. Roteiro prático. Contratações temporárias.