

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE SANTA MARIA DA VITÓRIA

PROCESSO Nº 11270e21

PARECER Nº 01090-21

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS. PROGRAMAS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PROGRAMAS FEDERAIS. Não se pode fornecer uma única solução para a questão, devendo o Administrador Público fazer um planejamento de gestão do seu quadro de pessoal, para que seja garantida a lisura na contratação de servidores para as políticas públicas sociais, que muitas vezes são viabilizadas com aportes de recursos federais, transferidos de modo regular e automático. Será exigido do gestor municipal o atendimento às instruções e legislações de cada um dos programas e serviços ora analisados, optando sempre por uma alternativa de contratação que se revele aderente a todo o ordenamento jurídico pátrio.

O Secretário Municipal de Administração do **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA VITÓRIA**, Sr. Eder Tony Nunes Gripp, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 11270e21, solicita dúvida relacionada a “necessidade de contratação de pessoal para dar continuidade na execução dos programas do Governo Federal, sendo eles: CRIANÇA FELIZ/PRIMEIRA INFÂNCIA NO SUAS, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO, CREAS E CRAS”.

Informa o Consulente sobre os programas que, “sua manutenção é custeada, quase na sua totalidade, com recursos federais, e os nomes dos cargos e suas especialidades são definidas pelo Governo Federal nos respectivos Programas.” Prossegue alegando que “o município não dispõe destes profissionais de nível superior e em outros casos a exigência somente o nível médio, sem especialização.”

Nesse sentido, solicita desta Corte de Contas “orientação de como devemos proceder para contratação de pessoal para estes casos acima descritos, uma vez que os programas não podem parar, pois parando haverá prejuízos para a população beneficiada.”

De início, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado, em especial, sobre a situação vivenciada pelo município de Santa Maria da Vitória na condução das contratações em comento.**

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados os esclarecimentos iniciais, insta anotar que a Constituição Federal definiu a proteção e promoção social como política pública, estabelecendo um verdadeiro sistema, traduzido em diversas diretrizes para as ações governamentais, dentre elas, ações de inclusão social, transferência de renda condicionada, assistência social e segurança alimentar e nutricional, algumas delas objetos do questionamento do Consulente.

Neste cenário, houve um avanço nas políticas públicas de desenvolvimento social no modelo federativo brasileiro, a exigir que os serviços, programas, benefícios e transferências de renda sejam geridos por equipes em condições de trabalho adequadas, daí a importância de coibir vínculos precários dos profissionais incumbidos de compor as equipes de referências responsáveis pela gestão e oferta dos serviços e programas socioassistenciais.

Do trabalho denominado “Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no sistema único de assistência social”, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento social e combate a fome (2011, pág. 17) extrai-se a importante lição:

Os processos de recrutamento e seleção de pessoal devem ser considerados como estratégicos e vitais para que se afiance a inserção de profissionais que reúnam as competências profissionais necessárias ao trabalho no SUAS e efetivamente possam contribuir para o aprimoramento do Sistema e a qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais, na perspectiva da garantia dos direitos dos usuários.

Além disso, é inconteste que a Administração Pública não pode se distanciar da regra constitucional que estabelece a necessidade de concurso público para provimento dos cargos e empregos públicos criados por lei, consoante mandamento constitucional estampado no art. 37, inc. II, da Carta Magna de 1988.

Nesse sentido, o E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 658.026, que teve como Relator o Exmo. Ministro Dias Toffoli, ratificou que: “A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência”.

Recorrendo-se novamente as Orientações técnicas já mencionadas do então Ministério do Desenvolvimento social e combate a fome (2011, pág. 45), extrai-se que:

... não há dúvida que o concurso público apresenta-se como a melhor forma de recrutamento dos quadros de servidores públicos. De um lado, constitui um espaço aberto à sociedade que viabiliza acesso democrático aos quadros do Estado. Por outro, enseja priorizar elementos objetivos que possibilitam ao Poder Público selecionar o profissional que de fato é capaz de atender aos requisitos de gestão ou dos serviços socioassistenciais para os quais será contratado, no caso do SUAS.

Entretanto, a própria Lei Fundamental estabelece algumas exceções ao princípio do concurso público, a primeira delas presente na parte final do artigo 37, II, quando disciplina a nomeação para cargos de confiança, os quais estão relacionados a atribuições de direção, assessoramento e supervisão, e que, por esse motivo, caracterizam-se pela livre nomeação e exoneração.

O texto constitucional, no artigo 37, IX, ainda prevê mais uma exceção à exigência de concurso para o ingresso na carreira pública, na medida em que o aludido dispositivo autoriza o administrador público a contratar pessoal temporariamente, entretanto somente quando tal ato encontrar-se fundamentado em situação de excepcional interesse público, que justifique a adoção de tal medida; valendo repisar, que apenas com a superveniência de Lei regulamentadora os entes da federação poderão implementar a contratação por tempo determinado sem concurso público, mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação.

Admite-se também a terceirização de algumas funções consideradas acessórias ou complementares no tocante ao atingimento dos objetivos inerentes à Administração Pública. Ao revés, aquelas consideradas como atividades principais, próprias da Administração, não poderão ser objeto de contrato de terceirização de mão-de-obra, sob pena de burla ao concurso público.

É conferida, ainda, ao Poder Público, a possibilidade de firmar parcerias com entidades pertencentes ao denominado Terceiro Setor, as quais, constituem essencialmente entes privados, sem fins lucrativos, e que possuem como escopo o desempenho de atividades de interesse público, contudo consideradas serviços não-exclusivos de Estado, como ocorre, por exemplo, com serviços de saúde, educação, assistência social, etc.

Observe-se que, de acordo com o texto constitucional (artigo 37, *caput*), a atuação da Administração Pública é estritamente subordinada ao Princípio da Legalidade, de onde infere-se que os gestores, no desempenho da função pública, apenas estão autorizados a fazer aquilo que a Lei autoriza. Deste modo, a opção a ser adotada deve estar calçada em regramento legal, estando devidamente atendidos todos os requisitos legais.

Em relação a cada uma das possibilidades acima delineadas, cumpre pontuar que esta Assessoria Jurídica já se debruçou sobre as suas particularidades, sendo prudente ao interessado rememorar as Consultas TCM nºs 05221e20 (Contratações temporárias), 08201e20 (Terceirizações), 18840e21 (Terceiro Setor), disponíveis na pesquisa

jurisprudencial do site oficial do TCM-BA, para verificar a compatibilidade das contratações porventura pretendidas com as balizas lançadas nos opinativos indicados.

Perceba-se que, nesta seara não se pode fornecer uma única solução jurídica, devendo o Administrador Público fazer um planejamento de gestão do seu quadro de pessoal, para que seja garantida a lisura na contratação de servidores para as políticas públicas sociais, que muitas vezes são viabilizadas com aportes de recursos federais, transferidos de modo regular e automático.

Caberá ao gestor, analisando cada etapa necessária para a implementação de determinado programa ou ação, avaliar a necessidade de contratação temporária, designar servidores efetivos, optar pelo concurso público ou outro meio, desde que expressamente autorizado, de modo a preencher as vagas estipuladas pelos normativos de cada um dos programas, optando sempre por uma alternativa que se revele aderente a todo o ordenamento jurídico pátrio.

No particular, cumpre pontuar que cada um dos programas e equipamentos de saúde mencionados na presente Consulta - CRIANÇA FELIZ/PRIMEIRA INFÂNCIA NO SUAS, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO, CREAS E CRAS - dispõe de normatização, inclusive em relação a forma de contratação de pessoal para implementação das ações, como será demonstrado, a título exemplificativo, a seguir.

A Lei Orgânica de Assistência Social – L.8742/93 estipula que:

Art. 6º C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou

contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.

Ao seu turno, o caderno de 'Orientações Técnicas sobre os gastos no pagamento dos profissionais das equipes de referência do SUAS', relativo ao Sistema Único de Assistência Social, leciona em sua pág. 42:

Quando é possível a contratação temporária, mediante previsão legal e processo seletivo simplificado?

Nas hipóteses previstas nas leis municipal, estadual ou distrital e pelo prazo determinado nestas. Assim, orienta-se que a lei que regulamenta a contratação por tempo determinado para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, disponha sobre as seguintes situações:

- Para contratar profissionais que integrarão as equipes dos programas e projetos socioassistenciais, tendo em vista a sua temporalidade limitada e seu caráter complementar às ações continuadas da Assistência Social, observando o prazo máximo deste contrato, previsto na legislação;
- Para atender necessidades temporárias e de interesse público, como por exemplo o atendimento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências durante a ocorrência destas situações, cuja demanda por profissionais amplia;
- Para substituir temporariamente profissionais das equipes de referência em períodos de licença, garantindo a continuidade do atendimento aos usuários;
- Para a implantação dos equipamentos/serviços socioassistenciais, considerando que os trâmites legais e administrativos para a realização de concurso público para o provimento de pessoal efetivo requerem um tempo maior e que esse processo não pode inviabilizar a sua execução, de modo a prejudicar o público da política de assistência social. Nesse caso, orienta-se a contratação de servidores públicos temporários, por meio de processo seletivo simplificado, para compor as equipes de referência, durante esse período e sem prejuízo da realização do concurso público, em cumprimento aos prazos para implementação dos serviços estabelecidos na Resolução da CIT nº 5, de 08 de junho de 2011, conforme tratado no item 3 deste caderno.

Em relação ao programa Criança feliz/primeira infância no SUAS, pode-se pesquisar no endereço eletrônico: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/perguntas-frequentes>, na aba de 'gestor', a informação de que "A Instrução Operacional nº 01/2017 que foi publicada no Diário Oficial da União no dia 12 de maio de 2017, na seção 1, página 43, traz orientações a respeito das contratações." relativo aos supervisores e visitantes.

Dispõe ainda o Manual de Gestão do Programa Criança Feliz (Ministério da Cidadania, 2019):

Conforme dispõe a Seção I, capítulo III, da Instrução Operacional nº 1, do Fundo Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União no dia 12 de maio de 2017, somente é permitido utilizar recursos do Programa Primeira Infância nas SUAS/Programa Criança Feliz para a contratação de pessoal da seguinte forma:

- Servidor efetivo;
- Cargo comissionado ou função gratificada;
- Servidor temporário;
- Bolsista;
- Estagiário de nível superior (no caso dos visitantes).

Os encargos patronais também podem ser pagos. No caso das contratações por meio da CLT, os pagamentos de 13º salário e férias são obrigatórios.

Além disso, o capítulo IV da aludida Instrução permite que sejam celebradas parcerias com organizações da sociedade civil da assistência social e que, por meio delas, seja contratada a equipe, mas respeitando a CLT nas contratações.

Seguindo adiante, o Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Municípios e Distrito Federal, de 2018, assevera que:

A contratação de profissionais com recursos provenientes do IGD-M não é aconselhável, pois, embora esteja prevista em lei, o repasse não é permanente, afinal, para recebê-los, o município deve cumprir uma série de requisitos.

A descontinuidade pode comprometer o pagamento de despesas fixas, como salários, parcelas e outras. Todavia, em casos específicos, é razoável que os recursos sejam aplicados em força de trabalho, mas, deve-se atender sempre à condição geral de que os recursos são destinados à aplicação integral na execução e gestão municipal do PBF e do Cadastro Único.

Deve sempre prevalecer o bom senso na utilização de recursos públicos, observando-se a legislação e procedendo-se aos arranjos que se fazem necessários dentro do próprio município

Note-se que todo regramento da matéria emana do Executivo Federal, por meio dos Ministérios, de modo que será exigido do gestor municipal o atendimento às instruções e legislações de cada um dos programas e serviços ora analisados.

Ao TCM-BA, caberá verificar a regularidade das contratações, com fulcro no art. 4º, §3º, i, da Resolução nº 1060/05, levando-se em consideração o tratamento legal da matéria e disciplina normativa desta Corte de Contas, para que não haja desvirtuamento dos institutos em afronta aos comandos constitucionais.

Todavia, cabe-nos chamar a atenção do Consulente que, acaso fique demonstrado na análise fática a cargo desta Corte de Contas, a existência de contratações precárias, sob o argumento de urgente continuidade dos programas federais, efetivamente desvirtuadas dos mandamentos legais e que, em verdade, constituam contratação irregular de mão de obra em substituição de servidores e empregados públicos, haverá implicações nas Prestações de Contas do Ente Municipal, sem prejuízo de responsabilização dos agentes envolvidos.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 03 de agosto de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica