



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS

COPIA

O Ministério Público de Contas, por meio do Procurador que ao final
subscreve, vem perante Vossa Excelência propor REPRESENTAÇÃO em desfavor de:

CARLOS VANDERLEY SOARES, ex-Presidente da empresa
pública MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A.,
inscrito no CPF 337.014.076-49, com endereço na Rua
Engenheiro Alberto Pontes n. 55, ap. 501, Belo Horizonte, MG;

ROGÉRIO PENA SIQUEIRA, atual Presidente da empresa pública
MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A., inscrito no
CPF 461.651.346-53, com endereço à Av. Álvares Cabral n. 200
- 2º, 12º, 13º, 14º e 16º andares, Centro, CEP 30.170-000, Belo
Horizonte, MG;

DANILO SANTOS XAVIER GUIMARÃES, Diretor Comercial e de
Logística da Presidente da empresa pública MGS - Minas Gerais
Administração e Serviços S.A., inscrito no CPF 093.917.356-57,
com endereço à Av. Álvares Cabral n. 200 - 2º, 12º, 13º, 14º e
16º andares, Centro, CEP 30.170-000, Belo Horizonte, MG;

ALCIONE MARIA MARTINS COMONIAN, Membro do Conselho de
Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO
LIBERTAS, inscrita no CPF 482.072.096-15, com endereço na
Rua Icarai n. 365, Alto Caiçaras, Belo Horizonte, MG;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

FRANCISCO EDUARDO MOREIRA, Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS, inscrito no CPF 043.684.756-66, com endereço na Rua Manoel Carneiro n. 156, Bairro Paraíso, Elói Mendes, MG;

MARCO ANTONIO DE REZENDE TEIXEIRA, Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS, inscrito no CPF 371.515.926-04, com endereço na Rua Senhora das Graças n. 64, ap. 801, Bairro Cruzeiro, Belo Horizonte, MG;

NALTON SEBASTIAO MOREIRA DA CRUZ, Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS, inscrito no CPF 515.749.006-25, com endereço na Rua das Amendoeiras n. 336, Condomínio Rocha Costa, Oliveira, MG;

OTÍLIO PRADO, Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS, inscrito no CPF 118.732.566-04, com endereço na Rua Heroína Maria Quitéria n. 142, Bairro Alto Caiçaras, Belo Horizonte, MG;

JOSE AFONSO BICALHO BELTRAO DA SILVA, Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS, inscrito no CPF 098.044.046-72, com endereço na RUA CURITIBA n. 2233, ap. 501, Lourdes, Belo Horizonte, MG; e

ALEXANDRE CÉSAR MACHADO, Síndico do condomínio do Edifício Sede da Fundação Libertas de Seguridade Social, inscrito no CPF 054.634.346-54, com endereço à Avenida Álvares Cabral n. 200, 8º andar, Centro, Belo Horizonte, MG.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1. DOS FATOS:

Em 16.01.2018 foi instaurado o Inquérito Civil n. 001.2018.854 (Portaria n. 01/2018 - mídia em anexo) visando apurar eventuais ilegalidades praticadas pela empresa pública MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A e pelos seus contratantes, em razão da inobservância da obrigatoriedade de prévio processo seletivo para contratação de empregados para atuação na atividade fim e alocação na execução de contratos firmados com órgãos públicos e pelo possível desvio de função no exercício das atividades por parte dos empregados contratados pela MGS (exercício de atividade diversa daquela prevista em norma para o emprego para o qual foi contratado).

Assim, em 07.02.2018 foi enviado o Ofício n. 030/2018/PGSSM/MPC ao Diretor-Presidente da Fundação Libertas de Seguridade Social (mídia em anexo), requisitando os seguintes documentos e informações:

- “a) relação de todos os funcionários da MGS que foram alocados na execução do(s) contrato(s) firmado(s) entre a MGS e a FUNDAÇÃO LIBERTAS, seus cargos na MGS, as funções desempenhadas na execução do contrato junto à FUNDAÇÃO LIBERTAS, a jornada individual de trabalho; o local e endereço em que cada funcionário da MGS presta os serviços para a FUNDAÇÃO LIBERTAS;
- b) cópia dos crachás (frente e verso) dos funcionários da MGS emitidos para fins de acesso às dependências da FUNDAÇÃO LIBERTAS;
- c) nome do servidor da FUNDAÇÃO LIBERTAS responsável pela fiscalização do contrato celebrado entre essa Companhia e a MGS;
- d) cópia das fichas cadastrais dos funcionários da MGS junto à FUNDAÇÃO LIBERTAS.”

Em atendimento à requisição acima, a FUNDAÇÃO LIBERTAS apresentou a documentação constante da mídia em anexo, da qual ficaram patentes as irregularidades descritas nos tópicos a seguir:

- burla à regra constitucional do concurso público;
- ausência de fixação das atribuições e requisitos para investidura dos empregos públicos comissionados de recrutamento amplo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- violação aos pressupostos legais reconhecidos no acordo celebrado com o Ministério Público do Trabalho e com o Ministério Público Estadual em 01/09/2000, nos autos da Ação Civil Pública nº 1031/2000, que tramitou perante a 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte;

1.1. BURLA À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO:

A FUNDAÇÃO LIBERTAS contratou a empresa pública MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A em 04.01.2017 (mídia em anexo).

O contrato tinha por objeto a “prestação de serviços de apoio operacional, limpeza e conservação” ao Condomínio do Edifício Sede da Fundação Libertas de Seguridade Social.

Porém, dentre os empregados públicos da MGS que atendem à FUNDAÇÃO LIBERTAS, verificou-se a existência de empregados comissionados (mídia em anexo), embora tais empregos devessem ser ocupados por pessoas previamente aprovadas em processo seletivo público. Confira-se:

Lucio Carlos Veloso	Planilha MGS – Assistente II (CARGO COMISSIONADO) Planilha Fundação Libertas – Assistente II (f. 06 - Anexo VII)
Adilson da Costa	Planilha MGS – Assistente II (CARGO COMISSIONADO) Planilha Fundação Libertas – Assistente II (f. 06 - Anexo VII)
Benjamim José Emidio Filho	Planilha MGS – Assistente II (CARGO COMISSIONADO) Planilha Fundação Libertas – Assistente II (f. 06 - Anexo VII)

Frise-se que não se questiona aqui a simples existência de empregos comissionados na MGS, mas sim a forma como esses empregos vêm sendo utilizados, pois estão sendo indevidamente alocados na execução de contratos de cessão de mão-de-obra.

Considerando que a MGS é uma empresa pública sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, integrante da Administração Pública Indireta Estadual, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, é óbvio que a MGS pode possuir em seus quadros empregados em comissão, mas para atender exclusivamente à sua estrutura administrativa interna, e não para a sua cessão na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

execução de contratos firmados com terceiros.

Mesmo para possuí-los em sua estrutura administrativa interna é necessário respeitar os princípios e a legislação que regem a matéria, o que impõe algumas condições intransponíveis para a criação e provimento desses empregos, consoante sintetizado abaixo e tratado adiante, em tópicos:

- a) que sejam destinados apenas para funções de direção, chefia e assessoramento, de acordo com o inciso V do art. 37 da Constituição Federal de 1988, para atendimento às necessidades internas da empresa e de confiança de quem os contratou, no caso o Presidente da MGS, e não dos eventuais contratantes dos serviços da MGS (ex.: FUNDAÇÃO LIBERTAS);
- b) que sejam expressamente fixados os requisitos para investidura e as respectivas atribuições;
- c) que sejam respeitados os pressupostos legais reconhecidos no acordo celebrado com o Ministério Público do Trabalho e com o Ministério Público Estadual em 01/09/2000, nos autos da Ação Civil Pública nº 1031/2000, da 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, que dispôs sobre a forma de recrutamento e seleção de pessoal.

1.2. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS PARA INVESTIDURA DOS EMPREGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS DE RECRUTAMENTO AMPLO:

Primeiramente, necessário registrar que os empregos públicos da MGS, tanto do **Quadro Efetivo** (empregados internos da empresa) quanto do **Quadro Rotativo** (destinado à execução dos contratos firmados para locação de mão-de-obra) não são criados através de lei, mas por meio de ato normativo/regulamento interno da entidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Além disso, conforme informação da Assessoria Jurídica da MGS (mídia em anexo), todos os empregos comissionados dessa entidade foram criados sem atribuição específica, tendo como único requisito para designação a relação de confiança:

Por oportuno, esclarecemos que os atos normativos instituidores dos empregos comissionados estabelecem como requisito de designação a relação estrita de confiança, não possuindo estes empregados estabilidade, bem como não fazem jus à indenização rescisória quando do seu desligamento, em razão da nomeação e demissão *ad nutum*. As atribuições dos mesmos ficam adstritas à necessidade e rotina operacional de cada unidade de lotação.

É de se indagar: poderia a MGS criar empregos comissionados de recrutamento amplo sem a correspondente atribuição, sem estabelecer as funções inerentes e até mesmo sem fixar requisitos para sua investidura? A resposta só pode ser negativa.

Por toda a análise empreendida, não se pode olvidar que a lei ou ato normativo que institui o cargo/emprego em comissão deve prever o conjunto de atribuições a ele inerentes, além de fixar os requisitos específicos para investidura (natureza, escolaridade, etc.).

Importante mais uma vez ressaltar que a figura do cargo/emprego comissionado foi criada como exceção à regra do concurso público (no caso da MGS, processo seletivo público). Tanto a sua criação como sua investidura devem ser orientadas pelos princípios que regem o Direito Administrativo, sobretudo aqueles expressos no *caput* do art. 37 da CF/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não faz sentido a Constituição Federal prever tal exceção dissociada de todos os princípios que orientam a Administração Pública. Portanto, a restrição imposta pelo art. 37, V, da CF/88 tem por objetivo limitar a discricionariedade da autoridade nomeante, estabelecendo parâmetros que prestigiem a isonomia, a impessoalidade e a moralidade administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, a ausência de qualquer requisito para investidura em empregos comissionados sinaliza que a empresa pública MGS está utilizando da sua criação para nomeação de forma absolutamente subjetiva, sem qualquer verificação de condições mínimas para o exercício do emprego.

Admitir que a empresa MGS crie empregos comissionados desta maneira, a serem destinados aos órgãos e entidades nas quais presta serviços, além de permitir uma indigna utilização da estrutura do Estado para assegurar emprego a pessoas específicas e atender as preferências pessoais de quem gere o órgão contratante, evidencia uma clara manobra na qual o contratante se vale da MGS para ampliar seus quadros de comissionados, seja utilizando-se dos mesmos para atividades nas quais é expressamente vedado o recrutamento amplo, seja para ampliar seus quadros de recrutamento amplo à revelia do processo legislativo.

Ora, o espírito da exceção prevista no texto constitucional ao concurso público certamente não contempla o livre arbítrio para nomeação e investidura em tais empregos, tanto é que a própria Constituição cuidou de delimitar os critérios para sua criação e provimento, quais sejam: direção, chefia e assessoramento e a relação de confiança entre superior hierárquico e subordinado.

Pensar de maneira diferente, *contrario sensu*, é tratar o Direito Administrativo como se tal ramo do Direito cuidasse apenas do interesse do Administrador e não da coletividade. Mas não, no Direito Administrativo impera a supremacia do interesse público, interesse esse que não se confunde com o interesse do Governo tampouco com o interesse da Administração.

Conforme lição da Prof. Maria Sylvia Di Pietro, o princípio da supremacia do interesse público *“está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda à sua atuação.”*¹

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1038p. p. 98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

E, em decorrência disso, princípios como a isonomia, e, sobretudo a impessoalidade, devem orientar todos os atos administrativos.

Nesse sentido, Daiane Garcias Barreto assevera que o princípio da impessoalidade tem a seguinte finalidade:

“Objetiva coibir a prática de atos que visem a atingir fins pessoais, impondo, assim, a observância das finalidades públicas. O princípio da impessoalidade veda portanto, atos e decisões administrativas motivadas por represálias, favorecimentos, vínculos de amizade, nepotismo, dentre outro sentimentos pessoais desvinculados dos fins coletivos.”² (grifo nosso)

Portanto, a conduta adotada pela empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. de criar empregos sem qualquer previsão de suas atribuições, permitindo o livre arbítrio da autoridade nomeante para sua investidura, deve ser totalmente rechaçada.

É nesse sentido o ensinamento do Prof. Carlos Ari Sunfeld *et al*:³

“Também não é difícil perceber a estreita relação da exigência do concurso com o princípio da moralidade administrativa: ela é o antídoto juridicamente consagrado contra o preenchimento de postos administrativos ao arbítrio de um homem só, ou de um grupo só, segundo preferências, critérios ou contingências em nada relacionadas à aptidão para o desempenho das atribuições em jogo. Trata-se, em outros termos, do antídoto contra a reserva desses postos a protegidos, despreparados, credores ou partidários de quem quer que seja. Em uma palavra, é um instrumento de moralidade na Administração Pública.” (grifo nosso)

José dos Santos Carvalho Filho também afirma ser inadmissível e inconstitucional a criação de empregos comissionados sem atribuição específica:

Todo cargo tem função, porque não se pode admitir um lugar na Administração que não tenha a predeterminação das tarefas do servidor.

FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. Ver., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 1517p. p. 956.

² BARRETO, Daiane Garcias. *Sinopses Jurídicas de Direito Administrativo*, 2ª ed. Edijur, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://deyvsonhumberto.jusbrasil.com.br/artigos/324050024/o-principio-da-impessoalidade-sobre-a-administracao-publica>. Acesso: 30 mai. 2018.

³ SUNFELD, Carlos Ari. SOUZA, Rodrigo Pagani de. *As empresas estatais, o concurso público e os cargos em comissão*. Revista de Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, v. 243, p. 29-40, set./dez. 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

O cargo ao ser criado, já pressupõe as funções que lhe são atribuídas. Não pode ser instituído cargo com funções aleatórias ou indefinidas: é a prévia indicação das funções que confere garantia ao servidor e ao Poder Público. Por tal motivo, é ilegítimo e denominado *desvio de função*, fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente. Nem a insuficiência de servidores na unidade administrativa justifica o desvio de função.⁴ Cuida-se de uma corruptela no sistema de cargos e funções que precisa ser coibida, para evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios com o escopo de permitir a alteração da titularidade do cargo. Na verdade, o desvio de função não se convalida, a não ser em situações excepcionais autorizadas em lei, mas o servidor deve ser indenizado, quando couber, pelo exercício das funções do outro cargo, e a autoridade administrativa deve ser responsabilizada pela anomalia, inclusive porque retrata improbidade administrativa". (grifo nosso).⁵

Portanto, a criação de empregos de recrutamento amplo deve ser parcimoniosa e respeitar critérios rígidos. Permitir que empregos comissionados sejam criados sem atribuição específica e ao livre discernimento da autoridade nomeante, "adstrita à necessidade e rotina operacional de cada unidade de lotação", é burlar de maneira artilosa as restrições constitucionais, no intuito de nomear servidores/empregados sem a exigência de qualquer requisito para investidura.

Esse, aliás, também é o raciocínio empreendido pelo Prof. José dos Santos Carvalho Filho:

"Não obstante, afigura-se flagrantemente inconstitucional a criação de cargos em comissão em número excessivo e desproporcional ao quantitativo dos cargos efetivos, fato que denuncia claramente o propósito de favorecimento de alguns poucos apaniguados, frequentemente por interesses políticos. Da mesma forma, é inconstitucional a lei que cria cargos em comissão com atribuições incompatíveis com o regime de livre nomeação e exoneração, isto é, funções que não sejam de direção, chefia ou assessoramento.⁶ Revela-se ainda ilegítima a transformação de cargos na qual se permita *reenquadramento* indiscriminado dos servidores, *sem critério de adequação* relativamente aos requisitos (natureza de funções, escolaridade etc.) do cargo novo e do cargo transformado, ensejando

⁴ VER DECISÃO STJ, RMS 37.248, de 27/08/2013.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 1311p. p. 634.

⁶ VER DECISÃO STF, ADI 3233-PB, 10/05/2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

privilégios por via oblíqua.⁷ Em todos esses casos, é notória a intenção de fraudar os princípios do concurso público, da moralidade e da impessoalidade, a fim de beneficiar indevidamente alguns privilegiados em detrimento dos desapadrinhados, numa inaceitável persistência da cultura da imoralidade.” (grifo nosso)⁸

(...)

“A escolha do administrador alvitando a nomeação de servidor para ocupar cargo ou emprego em comissão (ou de confiança, em geral) não é inteiramente livre; ao contrário, deve amparar-se em critérios técnicos e administrativos, com análise do nível e eficiência do nomeado. Lamentavelmente, tal possibilidade tem gerado favorecimentos ilegais a certos apaniguados e verdadeira troca de favores. Ultimamente, porém, o sistema, como já se viu, tem oferecido mecanismos de impedimento para esse estado de coisas (inclusive nepotismo), o que é correto, porquanto a função pública não pode ficar à mercê de violação do princípio da moralidade diante da falta de ética de alguns administradores públicos.” (grifo nosso)⁹

Por toda a argumentação acima expendida, ainda que os empregos comissionados da MGS, em sua nomenclatura, remetam às funções de direção, chefia e assessoramento, não se pode admitir a ausência de descrição de suas atribuições.

Neste sentido, decidiu o Tribunal de Justiça do Paraná, conforme julgado abaixo colacionado:

“APELAÇÃO CÍVEL- AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO QUE NÃO SE DESTINAM À DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO - MERA NOMENCLATURA DO CARGO SEM ESPECIFICAÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISOS II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - LEIS MUNICIPAIS 1484/97, 1697/01, 1718/01, 2117/08 E 2219/09.- INCOMPATIBILIDADE COM A CARTA MAGNA. - INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. - CLÁUSULA DE RESERVA DO PLENÁRIO. ARTIGO 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SÚMULA VINCULANTE N.º 10 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL DA CORTE. - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 270 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. - SUSPENSÃO DO JULGAMENTO, COM REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL PARA APRECIAR O INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.” (TJ/PR, AC nº 922159 -0, 5ª C.Cível, Unânime, Rel. Paulo Roberto Hapner, j. 27.11.2012).

⁷ VER STF, ADI 3857-CE, 18/12/2008.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 1311p. p. 640.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 1311p. p. 657.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Supremo Tribunal Federal também já se debruçou sobre o tema e exarou a seguinte compreensão:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisum se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: “Ação Direta de Inconstitucionalidade - Leis Complementares nºs. 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre „criação de cargos de provimento em comissão“- Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção - Afronta ao princípio da legalidade - Inconstitucionalidade declarada - Ação julgada procedente”. 5. Agravo regimental DESPROVIDO. (RE 806436 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014)

A prática adotada pela MGS, de criar empregos comissionados para que sejam alocados nos órgãos e entidades contratantes, nas quais suas atribuições serão futuramente definidas pelo contratante de acordo com à necessidade e rotina de cada unidade de lotação, apresenta-se como uma forma de dificultar a realização de controle dos contratos de terceirização de mão-de-obra celebrados no âmbito da Administração Pública, em especial para aferir se é hipótese de considerar no cômputo do limite de despesas com pessoal, se os pressupostos legais reconhecidos no acordo celebrado perante o Juízo Trabalhista pela empresa estão sendo respeitados, se os empregados estão sendo destinados à atividade-meio do contratante, se há desvio de função, dentre outras regras legais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Da forma como está, a FUNDAÇÃO LIBERTAS tem à sua disposição tantos empregos comissionados quanto necessitar, podendo utilizar a MGS para prover atividades que encontra impedimento legal para fazê-lo em seus quadros próprios.

Observe-se a seriedade do que se discute no âmbito da presente Representação. A FUNDAÇÃO LIBERTAS está utilizando o contrato de terceirização celebrado para empregar pessoas por meio dos empregos comissionados criados pela MGS, especificamente, para atender a vontade do Órgão/Entidade contratante.

Concordar com uma imoralidade como a que se descortinou na relação contratual entre a FUNDAÇÃO LIBERTAS e a MGS é tolerar a burla às limitações criadas pela Constituição Federal para permitir aos gestores contratantes que, ao largo da lei e sob a escuridão da falta de transparência, possam indicar para serem contratadas quantas e quais pessoas lhe aprouverem.

Sob tal perspectiva, não pode haver interpretação que permita que empregos comissionados sejam criados indistintamente, sem qualquer critério para investidura, sob pena de desvirtuar a intenção da Constituição da República ao prever a sua criação apenas como exceção à regra do concurso público.

Nesse sentido, importante colacionar decisão do Tribunal de Contas da União que, apesar de entender que não há necessidade de lei em sentido estrito para a criação destes empregos, o voto condutor proferido externou as ponderáveis preocupações do Relator no sentido de que a criação desses empregos deve estar alinhada aos princípios da moralidade e impessoalidade, vejamos:

“(…) 33.Os “cargos” de assessor externo foram aprovados pela Resolução nº 13/2181 da Diretoria de Furnas, nos termos da Cláusula 24ª do Acordo Coletivo de Trabalho 2003/2004, limitados a dois profissionais por diretoria (fls. 121 e 139, v.1). O art. 1º, inciso IV, do Decreto nº 3.735/2001 estabelece como competência do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão a aprovação da renovação de acordo coletivo de trabalho (competência delegável ao Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST, conforme §4º do mesmo artigo). Entendo, então, que a referida criação dos cargos de assessor externo foi aprovada pelo Ministério do Planejamento, a quem cabe, por meio do DEST, manifestar-se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

sobre as propostas de empresas estatais relativas a quantitativo de pessoal próprio, inclusive de tabelas de remuneração de cargos em comissão ou de livre provimento (fl. 158, v.p).

34. Entendo relevante ressaltar que não estou a defender que as empresas públicas e as sociedades de economia mista criem, sem quaisquer parâmetros, empregos de livre nomeação. A criação desses empregos está sujeita aos princípios da moralidade, da impessoalidade e tem que ser aprovada pelas instâncias competentes. Além disso, eles devem estar restritos a funções de chefia, direção e assessoramento. No caso em tela, constata-se que foram criados dois cargos por diretor (são seis as diretorias). Considero que esse número se situa dentro de um patamar de razoabilidade, não se vislumbrando que tenha havido algum intuito de burla à regra geral do concurso público." "O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: I - adotar o seguinte entendimento: a) a criação de empregos em comissão, na Administração Indireta, não fere a Constituição Federal, porquanto prevista sua existência no próprio texto constitucional, "ex-vi" dos artigos 37, II; 54, I, "b" e 19, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; b) independe de lei, estrito senso, a criação de empregos em comissão, sendo válida tal prática desde que previstos no Plano de Carreira Cargos e Salários da Entidade, autorizado pelo Conselho de Política de Recursos Humanos - CPRH, da Secretaria de Gestão Administrativa do GDF e devidamente homologado pelo Governador do Distrito Federal, após aprovação da Diretoria Colegiada e "referendum" do Conselho de Administração; c) é pressuposto de existência do emprego em comissão a necessária especialização em funções de assessoria, direção ou chefia, consagradas no texto constitucional no artigo 37, V; II - determinar o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/Voto do Relator (Anexo II)."¹⁰

Ainda que seja permitida a criação de empregos públicos por ato normativo interno, a conduta até então adotada pela empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. é ilícita por contrariar os princípios que regem a Administração Pública.

Em face de todo o exposto, a ausência de atribuição específica para os empregos comissionados criados no âmbito da MGS não guarda amparo na Constituição Federal e ofende diretamente os princípios da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, II e V). A situação verificada na empresa é de evidente desvirtuamento na criação dos empregos comissionados, porquanto estão desvinculados das funções gerenciais exigidas pela Constituição

¹⁰ Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão nº. 1.557/2005, Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR, TCU - Plenário, sessão de 05/10/2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Federal e desprovidos de qualquer atribuição específica nos atos normativos de criação.

1.3. VIOLAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS RECONHECIDOS NO ACORDO CELEBRADO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E COM O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL EM 01/09/2000, NOS AUTOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 1031/2000, QUE TRAMITOU PERANTE A 21ª VARA DO TRABALHO DE BELO HORIZONTE:

A MGS vem realizando parte da contratação do Quadro Rotativo, que é aquele destinado à execução dos contratos firmados para locação de mão-de-obra (terceirização), por meio de empregos comissionados de recrutamento amplo, criados através de simples atos normativos internos, ou seja, a referida empresa pública está criando empregos comissionados de recrutamento amplo no intuito de alocá-los nos diversos órgãos e entidades contratantes (ex.: FUNDAÇÃO LIBERTAS), em total descumprimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, ainda à regra da obrigatoriedade de realização de concurso/processo seletivo público para admissão em cargos e empregos, conforme preceitua o art. 37 *caput* e inciso II da Constituição da República de 1988, *verbis*:

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:

(...)

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; Grifos do *Parquet*

Além disso, a MGS celebrou, em 01/09/2000, acordo com o Ministério Público do Trabalho e com o Ministério Público Estadual, nos autos da Ação Civil Pública nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1031/2000, que tramitou perante a 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, dispendo sobre a forma de recrutamento e seleção de pessoal, com as seguintes obrigações: (mídia em anexo)

“DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELA MGS

CLÁUSULA 1ª - **NÃO CONTRATAR**, a partir da data da homologação judicial deste termo, qualquer empregado para o seu quadro de pessoal, **fixo ou rotativo**, em desacordo com o artigo 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

PARÁGRAFO ÚNICO - O concurso público de provas e títulos a que se refere o *caput* desta cláusula poderá realizar-se sob a forma de processo seletivo público simplificado, para vínculo laboral regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, por tempo determinado ou indeterminado, ficando assegurada a observância das seguintes regras:

- a) a universalidade no acesso aos empregos públicos (CF/88 artigo 37, inciso I);
- b) a publicidade do certame, mediante a publicação dos editais, integralmente ou por extrato, no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e em pelo menos um jornal que tenha circulação em todo o território deste Estado Federado;
- c) a impessoalidade, mediante a fixação de critérios objetivos de eliminação e classificação de candidatos, evitando mecanismos que permitam a escolha de empregados com base em julgamento pessoal ou subjetivo dos administradores da empresa ou de seus prepostos (CF/88, art. 37, *caput*);
- d) o cumprimento do disposto na Lei Estadual nº 11.867/95, mediante a reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência (CF/88 art. 37, inciso VIII).”

Nota-se que, além de existir uma regra constitucional obrigando a empresa a realizar processo seletivo público para provimento de seus empregos, foi celebrado um acordo perante a Justiça do Trabalho, no qual foram reconhecidos pressupostos legais que impedem a MGS de contratar sem a realização de processo seletivo simplificado para provimento de seus empregos, **sejam eles do quadro fixo ou do quadro rotativo.**

Mas ao invés de realizar o concurso ou até mesmo o processo seletivo para provimento do Quadro Rotativo (destinado à execução dos contratos firmados para locação de mão-de-obra), a MGS, em condição de flagrante ilegalidade, cria indiscriminadamente empregos comissionados de recrutamento amplo para atender aos contratos de terceirização, assim como fez para abrigar parte dos empregos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

alocados na FUNDAÇÃO LIBERTAS.

Impossível não concluir que a MGS, desta forma, está burlando a regra constitucional do concurso público (processo seletivo) e servindo de instrumento para promover nomeações sem qualquer critério rígido para provimento dos empregos, em total descumprimento às regras constitucionais previstas no art. 37, caput, II, V, da CF/88 e aos pressupostos legais reconhecidos no acordo firmado perante o Juízo Trabalhista no âmbito da Ação Civil Pública nº 1031/2000.

Portanto, à luz do mandamento constitucional e dos pressupostos legais reconhecidos no acordo celebrado, a MGS - Minas Gerais Administração e Serviços não poderia criar empregos comissionados para formação do seu Quadro Rotativo, pela própria natureza jurídica desses empregos.

2. DA INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS:

Para individualizar as condutas dos Representados, cabe uma breve síntese de tudo que foi apontado na presente Representação, com base nos documentos requisitados na instrução do Inquérito Civil n. 001.2018.854:

- Carlos Vanderley Soares, ex-Presidente da MGS, por ter participado da criação, provimento e utilização dos empregos públicos comissionados de recrutamento amplo, que não possuem definição expressa de requisitos para investidura e tampouco atribuições, em flagrante violação das regras constitucionais previstas no art. 37, caput, II, da CF/88; por dispensar ilegalmente a realização de processo seletivo público; por celebrar contratos que permitam que a empresa pública MGS sirva para atender as preferências pessoais de seus contratantes; por descumprir os pressupostos legais reconhecidos no acordo firmado perante o Juízo Trabalhista no âmbito da Ação Civil Pública nº 1031/2000;
- Rogério Pena Siqueira, atual Presidente da MGS, por manter em exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

empregados públicos comissionados de recrutamento amplo cujos empregos foram criados, providos e destinados de forma ilegal, conforme exaustivamente tratado nessa inicial;

- Alcione Maria Martins Comonian, Francisco Eduardo Moreira, Marco Antonio de Rezende Teixeira, Nalton Sebastiao Moreira da Cruz, Otílio Prado, Jose Afonso Bicalho Beltrao da Silva, Membros do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS, por terem participado da criação, provimento e utilização dos empregos públicos comissionados de recrutamento amplo, que não possuem definição expressa de requisitos para investidura e tampouco atribuições, em flagrante violação das regras constitucionais previstas no art. 37, caput, II, da CF/88; por dispensarem ilegalmente a realização de processo seletivo público; e por descumprirem os pressupostos legais reconhecidos no acordo firmado perante o Juízo Trabalhista no âmbito da Ação Civil Pública nº 1031/2000; e
- Alexandre César Machado, Síndico do condomínio do Edifício Sede da Fundação Libertas de Seguridade Social, por ter celebrado contrato com a empresa pública MGS ciente que os empregos públicos de recrutamento amplo foram criados para driblar a obrigatoriedade de prévia aprovação em processo seletivo público; e por utilizar empregos públicos comissionados de recrutamento amplo, que não possuem definição expressa de requisitos para investidura e tampouco atribuições, em flagrante violação das regras constitucionais previstas no art. 37, caput, II, da CF/88.

3. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer:

- a) o recebimento e processamento da presente representação;
- b) a citação de Rogério Pena Siqueira (atual Presidente da MGS), Carlos Vanderley Soares (ex-Presidente da MGS), Alcione Maria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Martins Comonian (Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS), Francisco Eduardo Moreira (Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS), Marco Antonio De Rezende Teixeira (Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS), Nalton Sebastiao Moreira da Cruz (Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS), Otílio Prado (Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS), Jose Afonso Bicalho Beltrao da Silva (Membro do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS) e Alexandre César Machado, Síndico do condomínio do Edifício Sede da Fundação Libertas de Seguridade Social, a fim de que, caso queiram, defendam-se quanto aos fatos tratados nesta Representação;

- c) a aplicação da multa prevista no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2009 a Carlos Vanderley Soares (ex-Presidente da MGS), no valor de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais) por cada emprego público de recrutamento amplo criado, provido e destinado de forma ilegal na FUNDAÇÃO LIBERTAS, conforme narrativa nesta petição;
- d) a aplicação da multa prevista no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2009 a Alcione Maria Martins Comonian, Francisco Eduardo Moreira, Marco Antonio de Rezende Teixeira, Nalton Sebastiao Moreira da Cruz, Otílio Prado e Jose Afonso Bicalho Beltrao da Silva (Membros do Conselho de Administração da MGS à época da contratação pela FUNDAÇÃO LIBERTAS), no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais) por cada emprego público de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- recrutamento amplo criado à revelia dos ditames legais, conforme narrativa nesta petição;
- e) a aplicação da multa prevista no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2009 a Rogério Pena Siqueira (atual Presidente da MGS), no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais por cada emprego público de recrutamento amplo mantido de forma ilegal na FUNDAÇÃO LIBERTAS, conforme narrativa nesta petição;
 - f) a aplicação da multa prevista no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2009 a Alexandre César Machado (Síndico do condomínio do Edifício Sede da Fundação Libertas de Seguridade Social), no valor de R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) por cada emprego público de recrutamento amplo criado, provido e destinado de forma ilegal na FUNDAÇÃO LIBERTAS, conforme narrativa nesta petição;
 - g) a suspensão temporária e a declaração de impedimento da MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A. de realizar contratos com a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, enquanto perdurar a utilização de empregos comissionados para provimento do seu quadro rotativo; e
 - h) a imediata regularização da mão-de-obra disponibilizada à FUNDAÇÃO LIBERTAS para execução dos serviços contratados, com a alocação exclusiva de empregados da MGS aprovados em processo seletivo público.

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2018.


Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas

