DELIBERAÇÃO AC00 - 168/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/15701/2015
PROTOCOLO	: 1550669
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PONTA PORA
JURISDICIONADOS	: LUDIMAR GODOY NOVAIS E EDUARDO SANTOS RODRIGUES
RELATORA	: CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS DE GESTÃO – CARGO EM COMISSÃO – NÃO CARACTERIZAÇÃO COMO DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MÉDICOS PLANTONISTAS – NÃO OBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES LEGAIS – PAGAMENTO DE PLANTÕES MÉDICOS - INOBSERVÂNCIA DO DECRETO MUNICIPAL QUE ESTABELECE BASE REFERENCIAL – MULTA – RECOMENDAÇÕES.

São irregulares os atos de gestão de fundo municipal de saúde, fiscalizados em auditoria, quando constatada a ilegalidade na nomeação para cargos em comissão cujas atribuições não sejam de direção, chefia e assessoramento, assim como a contratação de médicos plantonistas não observa as formalidades legais e pagamento de plantões médicos não obedece a norma municipal que estabelece parâmetros de referência, com aplicação de multa em razão das irregularidades a recomendações ao gestor público.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 19 de abril de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, pela irregularidade dos atos de gestão constatados pela Auditoria nº 05/2014, realizados no Fundo Municipal de Saúde de Ponta Porã, na gestão dos Srs. Ludimar Godoy Novais e Eduardo Santos Rodrigues, no período de janeiro a dezembro de 2013, com aplicação de multa a cada um no valor equivalente a 50 (cinquenta) UFERMS, concedendo prazo de 60 (sessenta) dias para que comprovem o recolhimento ao FUNTC, recomendando-se ao atual gestor para observar as normas legais e adotar as providências para sanar as irregularidades apontadas no Relatório da Auditoria.

Campo Grande, 19 de abril de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO** – Relatora

RELATÓRIO

Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano - Relatora

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 05/2014, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Saúde de Ponta Porã, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2013.

Ao final dos trabalhos, os técnicos apontaram as seguintes irregularidades:

> Item 4.1 – Do Parecer do Conselho: a prestação de contas do Fundo não foi apreciada pelo Conselho Municipal.
>
> Item 10.3 – Dos contratos temporários: utilização sistemática das contratações temporárias, cujos vínculos vêm sendo renovados ano após ano.
>
> Item 10.4 – Dos cargos incompatíveis com provimento em comissão: contratação de 95 servidores comissionados, para cargos que não se enquadram nas atribuições de chefia, direção e assessoramento.
>
> Item 10.5 – Contratação de médicos plantonistas sem ato legal: pagamento de serviços de plantões médicos sem a devida formalização de contrato de trabalho.
>
> Item 10.6 – Pagamento de profissionais médicos sem base referencial: incompatibilidade entre os valores estabelecidos no Decreto n. 5.111/07, que regulamenta os plantões, e os valores efetivamente pagos aos médicos plantonistas do Hospital Regional.

Intimado para apresentar defesa das irregularidades, o ex-Prefeito Municipal, Sr. Ludimar Godoy Novais, ofertou justificativas e esclarecimentos.

Já o Sr. Eduardo Santos Rodrigues, ex-Secretário de Saúde, deixou transcorrer *in albis* o prazo para resposta.

O corpo técnico da 6ª ICE considerou sanado apenas o apontamento descrito no item 4.1, mantendo seu posicionamento em relação às demais irregularidades assinaladas no relatório.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o entendimento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa à autoridade responsável e a impugnação da importância de R$ 4.832.156,49, referente ao pagamento de plantões médicos.

É o relatório.

VOTO

Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano - Relatora

Como bem observaram a equipe técnica da 6ª ICE e o agente ministerial, os documentos de f. 458-465, apresentados pelo gestor, foram suficientes para eliminar a irregularidade apontada no item *"4.1 – Do Parecer do Conselho".*

Em relação a ela, acompanho o entendimento dos órgãos de apoio, e considero-a **sanada**.

Passo, agora, à análise das demais inconsistências discriminadas no relatório de auditoria.

Item 10.3 – Dos contratos temporários

De acordo com o relatório de auditoria, o órgão vem firmando contratos com diversos profissionais da área da saúde com base na Lei da Contratação Temporária, porém, tais contratações vêm sendo renovadas há anos, descaracterizando a temporariedade da função.

Sobre o apontamento, o ex-prefeito assim se manifestou:

> *"(...) as contratações no município de Ponta Porã para a Secretaria Municipal de Saúde se baseiam na falta de profissionais concursados para a execução de programas, problema esse que todos os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul vem enfrentando pela falta de interesse desses profissionais em se candidatarem para as vagas oferecidas por concurso público e pelo afastamento temporário de servidores efetivos.*
>
> *Em nenhum momento foi a intenção do município burlar a abertura de concurso público para o preenchimento dessas vagas. O procedimento de elaboração de concurso público é um processo demorado, devido à análise detalhada e minuciosa das vagas a serem oferecidas, portanto para atender a demanda emergencial a única alternativa viável é a contratação por tempo determinado desses profissionais.*
>
> *O município vem tomando as providências necessárias para a abertura de concurso público para o atendimento dessas demandas, o que se confirma por meio do Edital PMPP/FAPEMS 001/2015 publicado em 17 de setembro de 2015, anexo (...)"*

O presente achado de auditoria há de ser revisto.

Realmente, em determinados municípios, a contratação de médicos, seja por concurso, seja mediante processo seletivo, fica inviabilizada diante de diversas razões, que vão desde os salários pouco atraentes até a precariedade das condições de trabalho.

Nesses casos, a terceirização da mão-de-obra surge como uma solução para que a administração evite a paralisação de suas atividades e consiga prestar o atendimento dos serviços médicos, com razoável qualidade, à população local.

Registre-se que a própria Constituição Federal admite, no inciso IX do art. 37, a mitigação da regra do concurso público, ao prever a possibilidade de contratação temporária de pessoal mediante o preenchimento de determinados requisitos.

> *Art. 37 (...)*
>
> *"IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".*

Em atendimento ao comando constitucional, em 9 de dezembro de 1993 foi sancionada a Lei n. 8.745, que dispõe sobre as contratações temporárias.

Em seu art. 2º, referida Lei arrola, como *necessidade temporária de excepcional interesse público,* a assistência a emergências em saúde pública.

Na hipótese, o corpo técnico apontou que a temporariedade da função não está sendo observada, tendo em vista que a cada término de vigência, os contratos são automaticamente renovados.

De fato, uma das condições necessárias a legitimar a contratação temporária é a transitoriedade da função, ou seja, o contrato deverá ter prazo determinado e somente para o período em que perdurar a situação de excepcionalidade.

Contudo, considerando que o tema tratado envolve a prestação de serviços na **área da saúde**, penso que eventuais inconsistências devem ser relevadas, na medida em que é de conhecimento geral as dificuldades enfrentadas pelo poder público, em suas três esferas de Governo, para entregar serviços médicos condignos à população.

Assim, na ausência de funcionários de carreira, é preferível que a administração formalize contratos temporários - ainda que com certas incongruências – do que simplesmente deixe de prestar o atendimento aos que necessitam.

De mais a mais é possível observar que o município de Ponta Porã lançou, em 26-8-2015, um edital de concurso público para preenchimento de vagas em diversas áreas, inclusive na saúde, conduta que, se não for suficiente para resolver definitivamente a questão dos contratos temporários, ao menos contribui para diminuir sua ocorrência.

Diante das circunstâncias acima expostas, acato as justificativas apresentadas e reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 10.4 – Dos cargos incompatíveis com provimento em comissão

Constatou-se que o órgão inspecionado contratou 95 servidores para exercerem cargos comissionados, cujas funções não se enquadram nas atribuições de chefia, direção e assessoramento, como determina a Constituição Federal.

Sobre o ponto, o gestor assim se manifestou:

> *"No que se refere aos cargos de provimento em comissão, informo a Vossa Excelência que foi realizado pelo setor responsável uma análise das funções exercidas por esses servidores e as irregularidades constatadas pelos ilustres auditores foram sanadas, por meio da exoneração dos servidores comissionados que não desempenhavam as funções de direção, chefia e assessoramento".*

São insuficientes as justificativas apresentadas.

As providências supostamente adotadas para regularizar a situação dos comissionados não estão comprovadas nos autos.

O único documento que faz referência à exoneração de servidores (f. 523-5) versa sobre o desligamento de cargos administrativos da Câmara Municipal, não prevendo qualquer cargo relacionado à saúde.

Logo, permanece o apontamento, pois, de acordo com a previsão do art. 37, V, da Constituição Federal, os cargos comissionados destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**, não se prestando para abrigar atividades meramente administrativas e rotineiras da Administração Pública – como é o caso dos cargos ora questionados.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

Item 10.5 – Contratação de médicos plantonistas sem ato legal

Foi apurado que o órgão realizou diversos pagamentos a médicos plantonistas, sem que houvesse contrato ou qualquer outro documento que legitimasse o vínculo.

A defesa manifestou-se nos seguintes termos:

> *"A contratação de serviços médicos de plantonistas foi realizada devido ao aumento na demanda de atendimentos prestados a população de Ponta Porã.*
>
> *Assim, devido a urgência na prestação desses serviços e como já explanado no item anterior que a paralisação dos serviços na área da saúde acarretaria em danos a vida das pessoas, foi necessária a convocação desses profissionais para a prestação desses serviços*
>
> *Devido a um erro por parte do responsável pelo setor de recursos humanos à época, não foram realizados os contratos com os citados profissionais de medicina.*
>
> *Quando da constatação da referida irregularidade foram tomadas por esta municipalidade as providências necessárias para a regularização da mesma.*
>
> *Hoje no município não existem profissionais prestando serviços sem a formalização dos seus respectivos contratos."*

As justificativas não ilidem o achado de auditoria.

O art. 37, IX, da Carta Magna, que traz uma hipótese mitigadora da regra da admissão no serviço público via concurso público de provas ou de provas e títulos, ao permitir a contratação temporária de servidores para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O que a legislação veda, é que essas contratações sejam feitas sem a formalização de processos administrativos com as devidas motivações, justificativas e pareceres jurídicos, e sem a demonstração cabal da situação de excepcionalidade que autorize a celebração desses contratos.

No caso em julgamento, observou-se que o órgão simplesmente contratou mão-de-obra particular, para a prestação de serviços de natureza contínua, típica de Estado, sem qualquer justificativa, sem a abertura de processo administrativo e sem a formalização dos respectivos contratos de trabalho.

Aliás, em se tratando de contratos temporários, a IN TC/MS/15/00 exige que o jurisdicionado encaminhe diversos documentos, tais como, cópia da lei autorizativa, demonstrativo dos dispêndios, justificativa da contratação, declarações, cópia do contrato, etc. – nenhum deles enviado pelo órgão contratante.

Por fim, registre-se que não foram juntados documentos capazes de comprovar as medidas supostamente adotadas pelo município no sentido de solucionar o problema – como afirmado na defesa.

Pelas razões acima expostas, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Item 10.6 – Pagamento de profissionais médicos sem base referencial

Verificou-se que o órgão realizou pagamentos a médicos plantonistas e sem vínculo, no período de janeiro a dezembro de 2013, no total de R$ 4.832.156,49, de forma contrária às regras estabelecidas no Decreto n. 5.111/07, que disciplina o pagamento de plantões no âmbito do município de Ponta Porã.

O ex-prefeito, em sua manifestação, aduz que na época das contratações, os valores dos referidos plantões foram definidos pelo então Secretário de Saúde, que por um lapso, não se atentou aos valores dispostos no Decreto Municipal 5.111/2007, o que deu origem a diferença de valores encontrada por este corpo técnico.

Prossegue dizendo que, *"após a constatação da irregularidade, a Secretaria Municipal de Saúde tomou as providências necessárias para a sua regularização enquadrando os valores dos plantões pagos aos profissionais de medicina com o que determinava o citado Decreto Municipal".*

Não procedem as argumentações ofertadas.

Primeiro porque – reafirmando o que foi dito no tópico anterior – a administração não firmou com os médicos nenhum contrato ou instrumento similar, onde ficassem estabelecidos os valores de remuneração, de plantão ou a carga horária a ser cumprida.

Além disso, foi observado que alguns médicos, como por exemplo, os Srs. Victor Gonzalez Gonzales e Patrick Carvalho Derzi, possuíam 4 vínculos distintos com o município, e ambos receberam, ao longo dos meses do exercício de 2013, pagamentos relativos aos quatro vínculos, situação que se afigura impraticável, tendo em vista a limitação de jornada diária a que se submetem não só os profissionais da área da saúde, como os trabalhadores de qualquer outro setor.

Vale dizer que, por força dos Princípios da Impessoalidade, da Indisponibilidade do Interesse Público e do Controle dos Atos Administrativos, todo e

qualquer servidor ou profissional que preste serviços à administração pública deve ser submetido a algum tipo de controle de seus atos ou serviços ofertados.

E com os profissionais do setor da saúde não é diferente. Justamente por se tratar de área extremamente sensível, onde a carência de pessoal tem sido um problema recorrente nos municípios, a administração deve dedicar especial atenção aos aspectos legais das contratações, bem como à frequência desses profissionais nos postos de atendimento e, ainda à correta remuneração pelos serviços prestados, observando, sempre, a sequência legal relativa à liquidação das despesas: empenho, liquidação e pagamento.

No caso em análise, nenhum documento foi apresentado para comprovar a existência de controle sobre a escala de plantões, o horário de entrada e saída dos profissionais, tampouco a metodologia utilizada para remunerar cada um deles, corroborando, portanto, o apontamento realizado pela equipe técnica.

Enfim, considerando a insuficiência das explicações oferecidas, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

É descabida, porém, a impugnação da totalidade dos valores desembolsados com os plantões médicos - como sugeriu o digno representante do *parquet* de Contas.

É que, a despeito das falhas acima apontadas, não houve a identificação precisa de profissionais teriam recebido sem trabalhar, ou recebido além do que foi ajustado – hipóteses que caracterizariam o dano ao erário e autorizariam a impugnação das despesas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho, em parte, tanto a análise do corpo técnico da 6ª ICE, quanto o Parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 05/2014, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Ponta Porã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes impropriedades:

Item 10.4 – Dos cargos incompatíveis com provimento em comissão: contratação de 95 servidores comissionados, para cargos que não se enquadram nas atribuições de chefia, direção e assessoramento.

Item 10.5 – Contratação de médicos plantonistas sem ato legal: pagamento de serviços de plantões médicos sem a devida formalização de contrato de trabalho.

Item 10.6 – Pagamento de profissionais médicos sem base referencial: incompatibilidade entre os valores estabelecidos no Decreto n. 5.111/07, que regulamenta os plantões, e os valores efetivamente pagos aos médicos plantonistas do Hospital Regional.

2 - pela aplicação de multa aos ex-ordenadores de despesas do órgão, Srs. **Ludimar Godoy Novais** e **Eduardo Santos Rodrigues**, no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS a cada um**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprovem o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do RITC/MS;

4- pela **recomendação** para que o atual gestor do órgão:

4.1 adote medidas no sentido de preencher os cargos vagos somente por servidores aprovados em concurso público;

4.2 - adote medidas no sentido de limitar os cargos comissionados às atribuições de chefia, direção e assessoramento;

4.3 - formalize os vínculos com os médicos plantonistas por meio de contrato de trabalho ou instrumento equivalente;

4.4 - realize o pagamento dos plantões médicos utilizando como base referencial o Decreto Municipal n. 5.111/2007.

5 – pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Relatora pela irregularidade dos atos de gestão examinados na Auditoria nº 05/2014, com aplicação de multa e recomendações ao gestor.

Presidência do Exmo. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves e Ronaldo Chadid,

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 19 de abril de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

GAB-SKG
SETAC-KBV/HCLS