Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

ACÓRDÃO DA 2ª CAMARA	**:**	**AC02-G.MJMS-115/2014**
PROCESSO TC/MS	**:**	TC/00911/2012
PROTOCOLO	**:**	1239913
ÓRGÃO	**:**	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BRASILANDIA
RESPONSÁVEL	**:**	ANTÔNIO DE PÁDUA THIAGO
CARGO DO RESPONSÁVEL	**:**	PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	INSPEÇÃO ORDINÁRIA N. 11/2011
RELATORA	**:**	CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

I – EMENTA

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA – AUSÊNCIA DE REMESSA DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MÉDICOS – JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES – ILEGALIDADE E IRREGULARIDADE DOS ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – MULTA REGIMENTAL – RECOMENDAÇÃO PARA ABERTURA DE CONCURSO PÚBLICO.

II – RELATÓRIO

Cuida-se de RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA nº 011/2011, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BRASILÂNDIA, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2010.

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

"8. CONTRATOS TEMPORÁRIOS

8.1. Ausência de remessa ao TC/MS

Constatamos que foram firmados contratos com os médicos por prazo determinado, no entanto, verificamos que os mesmos não foram encaminhados a esta Corte de Contas, conforme determina a IN/TC nº 15/2000."

"9. DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA

8.1. Pagamento acima do limite constitucional

Através do convênio com a Associação Beneficente Dr. Júlio Cezar Paulino Maia, o município de Brasilândia repassa recursos mensalmente para pagamento de despesas de custeio, dentre elas, a Folha de Pagamento dos funcionários, estando incluídos nessa Folha, os médicos.

Por outro lado, vislumbra-se a contratação dos mesmos profissionais através Contrato por Tempo Determinado, junto ao município.

Dessa forma, fica caracterizado que os profissionais da área médica recebem recursos públicos diretamente via Folha de Pagamento do município e através de pagamento da Associação Beneficente.

Tal procedimento reflete uma manipulação dos valores, visto que, recebendo através de Folha distinta, apura-se o limite em relação ao Salário do Prefeito (art. 37, inc. XI da CF, c/c 117 ADCT), bem como, não é computado no índice para gastos com Pessoal mais encargos definidos pela LRF."

"12. PESSOAL

12.1. Contratação de pessoal de forma direta

O quantitativo de Pessoal da área de saúde, apresentou em dezembro de 2.010, o seguinte:

EFETIVOS	*CONTRATADOS*	*COMISSIONADOS*
80	*43*	*9*

TOTAL DE FUNCIONÁRIOS: 132

De acordo com o demonstrativo acima, vislumbra-se que o pessoal contratado da área de saúde recebeu a maior do que os funcionários efetivos em mais

de 50%, contrariando dessa forma, dispositivos constitucionais que determinam a investidura dos funcionários através de concurso público".

Notificado para se manifestar sobre a divergência apontada pelo Corpo Técnico, o Sr. ANTONIO DE PÁDUA THIAGO, Ex-Prefeito Municipal de Brasilândia, prestou as seguintes informações:

"*a) Referente ao item 8.1 –Ausência de remessa do contrato ao TCE/MS:*

Sobre este item esclarecemos que os contratos com os médicos no período de 01/06/10 à 31/12/10, foram custeados com recursos do "Governo Federal", que conforme o § 3° do art. 304 do Regimento Interno, não deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas, devendo permanecer no Órgão, para verificação "in loco" quando da realização das inspeções, razão do não encaminhamento dos respectivos contratos.

Esse entendimento de não enviar os contratos de contratação temporária financiadas com os recursos dos Programas Federais, existe desde 2004, quando o Tribunal de Contas emitiu o Provimento n° 22/2004.

O Artigo 1°, do Provimento n° 22/2004 da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas/MS, assim dispõe:

"Artigo 1° -O Conselheiro Relator dos processos, com verba original de repasse ou convênio federal, em trâmite de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul deve emitir despacha remetendo os mesmos a origem para arquivo".

Ressaltamos ainda que no ano de 2011, foi omitido o OTJ -Orientação Técnica aos Jurisdicionados -ICAP/PRES. N° 02 de março de 2010, sendo que, os contratos passarão a ser enviados para o sistema SICAP, assim, o Tribunal Contas não estava aceitando mais os respectivos contratos em papel.

Por estas razões os contratos temporários não foram enviados, pelo o qual pedimos reconsideração.

b) Quanto ao item 9.1 – Pagamento acima do limite constitucional:

(...) esclarecemos que as contratações temporárias dos médicos pela Prefeitura são para atender a população nos Postos de Saúde dos PSFs –Programa Saúde da Família, em conformidade com o estabelecido pelo programa do ministério da saúde que definiu as ações deste Programa.

Os pagamentos dos médicos, pelo Hospital utilizando partes dos repasses da Subvenção Social, são para atender a população de forma gratuita em especialidades médicas, cirurgias, maternidade e também situação de emergência.

A alegação de que estamos manipulando valores para a Prefeitura fugir dos índices com despesas de pessoal conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal é incabível, porque o hospital é uma entidade privada, portanto, os salários dos médicos lotados não aplica nos dispositivos do inciso XI, do art. 37 da CF, c/c art. 117 ADCT e tampouco é computado no índice de despesas com pessoal e encargos definidos pela LRF.

(...)

Os médicos pagos pelo Hospital não tem vínculo nenhum com o Município. Portanto estas contratações não devem ser computadas no limite de Despesas de Pessoal conforme previsto no art. 18 da LRF, porque não houve uma terceirização de serviços nesta área, sendo que as especialidades médicas não é de responsabilidade do Município e sim do Estado.

c) No que se refere ao item 12.1 – Contratação de pessoal de forma direta:

Esclarecemos que realizamos 2 (dois) Concursos Públicos, nos anos de 2007 e 2011, para contratação de pessoal para área de saúde, que não houve interessado nos respectivos cargos e por força da necessidade imediata somos obrigados fazer contratação temporária nos termos do inciso IX, do artigo 37 da Constituição Federal.

Para comprovar estamos encaminhando em anexo cópia das homologações dos concursos públicos realizados em nosso Município".

O Corpo Técnico, insatisfeito com as explicações fornecidas pelo gestor, considerou **não sanadas** as irregularidades – **opinião compartilhada pelo Procurador de Contas**, que sugeriu, em seu Parecer, a aplicação de multa ao ordenador de despesas.

Vieram os autos a esta Relatoria, para decisão.

III – VOTO

De acordo com o Relatório de Auditoria elaborado pela Equipe Técnica, **três** foram as irregularidades apuradas no Órgão durante o período inspecionado, as quais passo agora a analisar:

1. CONTRATOS TEMPORÁRIOS - Ausência de remessa ao TC/MS

A irregularidade apontada nos autos versa sobre a ausência de remessa a esta Corte de Contas, de diversos contratos temporários de médicos, firmados durante o ano de 2010.

Para justificar a omissão, a autoridade responsável baseia-se em orientação anterior deste Tribunal, consubstanciada no Provimento nº 22/2004, que recomendava aos gestores a manutenção de contratos que envolviam repasse de verba de convênio federal nos arquivos do próprio Órgão, para posterior verificação “in loco” pelas inspetorias.

Em que pesem as explicações fornecidas pelo gestor, não tem elas o condão de ilidir a irregularidade apontada.

Com efeito, nos exatos termos da Orientação Técnica aos Jurisdicionados

–OTJ –ICAP/PRES nº 02, emitida pelo TCE/MS em 17 de março de 2010, é obrigatória a remessa, pelo jurisdicionado, de dados, informações e documentos relativos a Atos de Admissão de Pessoal.

É o que diz o art. 1º do referido normativo legal, *in verbis:*

Art. 1º – Os titulares dos órgãos jurisdicionados enviarão dados, informações e documentos relativos a Atos de Admissão de Pessoal, tratados nesta Orientação Técnica, por meio eletrônico, fazendo uso do Sistema Informatizado de Controle de Atos de Pessoal –SICAP, instituído através da Resolução Normativa nº 067, de 03 de março de 2010.

De acordo com a regra acima, a remessa de documentos atinentes a atos de admissão de pessoal é de cunho obrigatório, pouco importando a fonte de recursos para pagamento dos servidores – se municipal, estadual ou federal.

Neste particular, aliás, sequer há evidências de que a verba para a remuneração dos médicos temporários tinha origem federal – como alegou o gestor.

E também pela ausência de prova, ficou no mero campo especulativo a informação fornecida pelo ordenador de despesas de que *"após a implantação do SICAP os contratos temporários dos médicos foram oportunamente enviados a esta Corte de Contas".*

Para a cabal demonstração dessa assertiva, competia à autoridade responsável a exibição do respectivo comprovante de envio de documentos a essa Casa – ônus do qual o gestor não se desincumbiu.

Portanto, tendo em vista a insubsistência das justificativas apresentadas,

e, por afronta às regras contidas no artigo 1º da Orientação Técnica aos Jurisdicionados –OTJ –ICAP/PRES nº 02, emitida pelo TCE/MS em 17 de março de 2010, **mantenho a irregularidade apontada**.

2. DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA - Pagamento acima do limite constitucional

Conforme apurado pelos técnicos da Corte, o município de Brasilândia realizou repasses financeiros, via convênio, à Associação Beneficente Dr. Júlio Cezar Paulino Maia, cuja destinação incluía o pagamento de despesas de custeio, dentre elas, a folha de pagamentos de médicos.

Para os analistas, a falha reside no fato de que os médicos remunerados com recursos do convênio são os mesmos contratados temporariamente pelo Município, situação que reflete uma *manipulação dos valores*, visto que, recebendo através de duas folhas distintas, estariam eles percebendo acima do limite constitucional. Além disso, tais valores não estariam sendo computados no índice para gastos com pessoal mais encargos, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em que pesem as lúcidas e atentas observações realizadas pelo Corpo Técnico, não vejo, na hipótese, qualquer irregularidade na situação acima descrita.

Com efeito, os médicos contratados por temporada, em razão de sua particular posição frente ao serviço público, não se submetem ao teto remuneratório constitucional aplicável aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos.

Segundo o escólio do eminente professor José Afonso da Silva *"essa é uma forma de prestação de serviço público diferente do exercício de cargo, emprego*

ou função. O contratado é um prestacionista de serviços temporários." (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 407).

Justamente por não exercerem cargo público, é que os profissionais temporários não se encontram vinculados ao parâmetro máximo de remuneração estabelecido no inciso XI da Constituição Federal, tampouco devem obedecer às regras de acumulação previstas também no texto da Carta Magna (inciso XVI).

De mais a mais, conquanto o hospital administrado pela Associação Beneficente Dr. Júlio Cezar Paulino Maia receba recursos públicos via convênio, e parte deles seja utilizado para pagamento da folha com pessoal, a relação havida entre o nosocômio e os médicos é de cunho particular, regida, portanto, pelas regras de direito privado.

Via de consequência, válida a interpretação feita pelo Órgão de que os valores percebidos pelos médicos junto ao hospital privado não devem compor o montante da despesa total como pessoal a que alude o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, descaracterizando, portanto, a alegada manipulação de valores.

Pelos motivos acima expostos, considero, nesse ponto, **sanada a irregularidade.**

3. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL DE FORMA DIRETA

De acordo com o levantamento feito pelos analistas, o quantitativo de pessoal da área de saúde apresentou, em dezembro de 2010, o seguinte quadro:

EFETIVOS	CONTRATADOS	COMISSIONADOS
80	43	9

TOTAL DE FUNCIONÁRIOS: 132

Sobre o ponto, o gestor justificou-se ao argumento de que foram realizados dois Concursos Públicos, nos anos de 2007 e 2011, para contratação de pessoal para área de saúde, porém, não houve interessados nos respectivos cargos.

De fato, os documentos acostados pela autoridade responsável revelam que a Prefeitura Municipal de Brasilândia abriu dois Concursos Públicos, nos anos de 2007 e 2011, para a abertura de vagas, inclusive de médicos.

Porém, não é de se surpreender que não tenha havido interessados.

É que a remuneração oferecida pela Prefeitura, particularmente aos médicos, nada tem de atraente.

Pelo contrário.

Em uma época em que os serviços dos profissionais de medicina encontram-se cada vez mais valorizados, dentre outros motivos, pela escassez de mão-de-obra, o órgão ofereceu vencimentos de R$ 950,11 (concurso de 2007) e R$ 1.187,60 (concurso de 2011), para uma carga horária de 20 h/semanais (obs: os editais não previam outras vantagens ou gratificações).

Evidentemente que poucos, ou até mesmo nenhum médico se interessaria pelo cargo, mesmo porque, para eles, é muito mais interessante firmar contrato

temporário com a Prefeitura e receber **mais de R$ 6.000,00 por mês**, como ocorreu com pelo menos 8 profissionais contratados sob esse regime.

De modo que, conquanto necessária a contratação temporária de médicos para suprir a carência do quadro efetivo, essa é uma situação que poderia ser contornada, caso o município realizasse um planejamento adequado e oferecesse condições salariais compatíveis com a média de mercado e a responsabilidade dos serviços desempenhados.

A esse respeito, aliás, conveniente a transcrição de excertos do artigo escrito por Élida Graziane Pinto, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira e Gabriel Guy Léger, procuradores do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Distrito Federal e Paraná, respectivamente[1].

"Em nossa atuação cotidiana nos Ministérios Públicos que oficiam junto aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados de São Paulo e Paraná, constatamos que os prefeitos, por vezes, alegam desinteresse dos médicos em participar de concursos em que lhes são ofertados salários entre R$ 1.200,00 e 2.800,00 mensais. Mas esses mesmos prefeitos admitem — por necessidade, conveniência ou falta de reflexão — a hipótese de terceirizar os serviços relativos ao SUS, pagando entre R$ 24 mil a R$ 30 mil reais mensais para cada profissional médico (...)

Vejamos que esse é um paradoxo que onera duplamente o cidadão, na medida em que revela o desperdício do dinheiro público empregado para quitar os custos da terceirização propriamente dita, mas que também expressa a precariedade da gestão de pessoas dentro do Sistema Único de Saúde no Brasil".

[1] Extraído de http://www.conjur.com.br/2013-jul-06/proposta-trazer-medicos-estrangeiros-contradicoes-constitucionais

De mais a mais, não há como se admitir a contratação de médicos sob a pecha da “necessidade temporária”, já que as ações e serviços públicos de saúde revestem-se de natureza essencial, permanente e contínua.

É como o STF, ao enfrentar o tema, no julgamento da ADI 3430/ES, se pronunciou:

> *“I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exce ção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade. III -* ***O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário****, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções. IV -Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionali-dade.”*

Outrossim, devemos destacar que o município de Brasilândia, na área da saúde, conta com 80 servidores efetivos e 43 contratados, o que resulta em uma proporcionalidade superior a 50%.

Somente a título de comparação, a Lei Federal nº 8.745/93, que regulamentou o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, que trata das contratações temporárias, estabeleceu que esse limite, no caso de professores, não pode ultrapassar 20%.

Portanto, considerando as circunstâncias fáticas que envolvem o caso,

bem como os substratos legais aplicáveis à espécie, conclui-se serem ilegais as contratações temporárias de médicos realizadas pelo município de Brasilândia, de forma que, neste ponto, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

IV – DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 4ª Sessão Ordinária da **2ª Câmara**, realizada no dia 8 de abril de 2014.

Por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora Marisa Serrano **ACORDAM**:

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados nos itens 8.1 e 12.1 do Relatório de Auditoria nº 102/2012, o que faço com fulcro no art. 76, inciso III, item "b", da Lei Complementar n. 048/90;

2 - pela aplicação de multa regimental no valor de **75 (setenta e cinco) UFERMS** ao Sr. ANTONIO DE PÁDUA THIAGO, ex-Prefeito Municipal de Brasilândia, por grave infração à norma legal, com fincas no artigo 197, inciso II, do Regimento Interno c/c o artigo 53, inciso II, da Lei Complementar n. 048/90;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul –FUNTC (art. 157 c/c art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS), sob pena de execução;

4 - pela recomendação para que o responsável pelo Órgão adote as providências necessárias ao preenchimento de vagas por meio de concurso público na área da saúde, sob pena de, não o fazendo, ser o fato comunicado ao Ministério Público Estadual para a adoção das medidas judiciais cabíveis;

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

V - Presidiu a Sessão a Excelentíssima Senhora Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Conselheiro Iran Coelho das Neves e Conselheiro-Substituto Joaquim Martins de Araújo Filho. Presente o Representante do Ministério Público de Contas o Excelentíssimo Senhor Procurador Dr. Termo de Moraes Valente.

Campo Grande – MS, 22 de maio de 2014.

Conselheira Marisa Serrano
Relatora

skg