



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 771380/19

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE DOURADINA

INTERESSADO: AMANDA MENDONCA PALMA, EDSON ANTONIO GOMES, ELENICE PEREIRA DOS SANTOS SILVA, FRANCISCO SZAMREK RIBEIRO, HELOISA FERNANDA GALVAO ROMUALDO, JOAO JORGE SOSSAI, JONATHAN LOPES MONTEIRO, LAYS KARLA DA SILVA, MARCELO MARCIO DE SOUZA, MARIA JOSE BATISTA DA SILVA, MUNICÍPIO DE DOURADINA, PAULO SERGIO RODRIGUES, SOLANGE APARECIDA MARTINS DE ALMEIDA, VALDENIR APARECIDO DA SILVA, VALFRIDES BARBOZA DE SOUZA NETO

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3462/20 - Primeira Câmara

EMENTA: Admissão de Pessoal – Não é possível a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, consoante EC 51/06 e Lei 11.350/06, salvo caso de combate a surto endêmico; Demonstrado, porém, substancial aumento nos casos de dengue no Município; Registro das admissões referentes à área da saúde – Em relação às demais contratações (também temporárias), apenas é possível o registro nos casos de substituição de servidores efetivos exonerados – Registro parcial, com expedição de determinação e recomendação.

1. DO RELATÓRIO

O Município de Douradina realizou teste seletivo regido pelo Edital 76/2019 visando à formação de cadastro de reserva para as seguintes funções: Agente Administrativo; Agente Comunitário de Saúde; Agente de Endemias; Agente de Saúde; Auxiliar de Consultório Dentário; Auxiliar de Serviços Gerais Feminino; Auxiliar de Serviços Gerais Masculino; Coveiro; Eletricista; Mecânico Oficial; Motorista; Pedreiro; Operador de Máquinas; Técnico em Vigilância Sanitária; Tratorista e Auxiliar de Enfermagem.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, na análise tocante à primeira fase do processo de admissão (Instrução 4689/19 – Peça 08), indicou a constatação de impropriedade:

A justificativa apresentada não é idônea para a abertura do processo de seleção de pessoal. Com relação aos cargos de Agente de Endemias e Agente Comunitário de Saúde, deve o Município esclarecer se há situação de combate a surto epidêmico, vez que a Lei Federal nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11.350/2006 (que regulamenta o artigo 198, § 5º da CF/88), no artigo 16, veda expressamente a contratação temporária para Agente Comunitários de Saúde, exceto na hipótese de combate a surtos epidêmicos. Nesse sentido, já se manifestou este Tribunal de Contas:

Devidamente intimado, o Município acostou uma série de documentos atinentes ao teste seletivo (Peças 12/35).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão apresentou manifestação direta em relação à quarta fase (Instrução 3066/20 – Peça 36 – não se verifica análise específica tocante às segunda e terceira fases):

A contratação para o cargo de Agente Comunitário de Saúde teve como justificativa a “contratação temporária até realização de concurso”.

Observe-se que a Emenda Constitucional nº 51/06 e sua lei regulamentadora, Lei Federal nº 11.350/06, são claras e impedem a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, excetuando apenas os casos de combates a surtos endêmicos, conforme dispõe o art. 16 da citada lei, não sendo, portanto, o caso da mencionada contratação.

Entretanto, considerando que a contratação em questão refere-se à área da saúde e que eventual negativa de registro, com a consequente exoneração da servidora temporária, poderia acarretar mais prejuízos à saúde pública e à população do município, tem-se por razoável relevar o apontamento com a sugestão de determinação ao Município para que, nas futuras admissões de Agentes Comunitários de Saúde, efetue a contratação por prazo indeterminado, ressalvada a hipótese de combate a surtos epidêmicos, em atendimento a Lei Federal nº 11.350/06.

O Ministério Público de Contas (Parecer 349/20-4PC) solicitou diligências para esclarecimentos acerca da responsabilidade pelo procedimento de admissão de pessoal, sem prejuízo da *“suspensão cautelar da nomeação de quaisquer classificados no certame em tela que não seja para efetivamente suprir a vaga temporária decorrente de licença estatutário de servidor efetivo, razão de ser da formação de cadastro de reserva de que trata o Edital nº 79/2019, objeto do Processo Seletivo Simplificado nº 04/2019; cumprindo a administração municipal demonstrar para o provimento do cargo temporário o ato da licença que justifique o afastamento do servidor efetivo e o parecer jurídico atestando a legalidade da nova contratação”*;

Todas as propostas do *Parquet* foram acolhidas por este julgador (v. Despacho 454/20 – Peça 40), assim como a medida de urgência, a qual foi, inclusive, homologada pela Primeira Câmara (v. Acórdão 1510/20-S1C).

O Sr. Edson Antonio Gomes, Controlador Interno do Município de Douradina, veio aos autos na Peça 63, sustentando que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) este Controlador Interno não foi notificado, bem como não atestei a regularidade das contratações oriundas dos procedimentos relativos ao PSS nº 004/2019.

Outrossim, informo que, não obstante não tenha sido comprovada nos autos a ocorrência surto epidêmico no Município de Douradina, a situação de fato justifica as contratações para o cargo de Agentes de Endemias, Agente Comunitário de Saúde e agente de Saúde, tendo em vista que a ocorrência de surto epidêmico em razão do aumento significativo dos casos de dengue no Estado do Paraná, e no Município de Douradina.

Tanto é que, em 20 de fevereiro de 2020, por meio do Decreto 20/2020, o Município decretou situação de emergência em razão da epidemia de dengue. Como se vê, do referido Decreto, na ocasião o Município contava com 715 notificações, com 453 casos confirmados, mais 1 óbito.

Além disso, quando das admissões de Maria José Batista da Silva, em 03/02/2010; Lays Karla da Silva e Amanda Mendonça Palma, em 21/01/2020; e Heloisa Fernanda Galvão Romualdo, em 06/01/2020, segundo o Informe Técnico nº 20 da Secretaria Estadual de Saúde (doc. Anexo), referente ao período de 28/07/2019 a 04/01/2020, o Município já possuía 41 casos notificados e 24 casos confirmados de dengue, com incidência de 243,59 casos por 100 mil habitantes, o que evidenciava a existência de epidemia de dengue, principalmente porque, no período de 29/07/2018 a 27/07/2019, o município de Douradina teve apenas 6 casos confirmados, conforme Informe Técnico nº 44 de 30/07/2019 (doc. Anexo), situação que veio a se complicar diante do aumento exponencial dos casos de dengue no município, sendo que, no período de 28/07/2019 a 11/07/2020 teve 808 casos confirmados de dengue.

Quanto às demais contratações, todas foram destinadas para a substituição de servidores que foram exonerados dos cargos e em razão da inexistência de concurso vigente quando das contratações e somente pelo prazo absolutamente necessário para realização de concurso público.

Veja que a lei Municipal nº 1.352/2013 estabelece a possibilidade de contratação temporária para os casos em questão, vejamos:

Art. 2º Consideram-se como de excepcional interesse público as contratações por tempo determinado que visem:

I – atender à situação de calamidade pública;

II – combater surtos epidêmicos;

[...]

§ 2º. A contratação decorrente de vacância ou insuficiência de cargos, será realizada pelo prazo suficiente à criação ou ampliação de cargos, realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para os respectivos cargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Ademais, a que se considerar, que ante a pandemia decorrente do Coronavírus, o Município esteve impedido de realizar novos concursos, o que deve ser levado em consideração pelo tribunal, por aplicação do princípio da razoabilidade.

O Sr. Jonathan Lopes Monteiro, advogado do Município, alegou (Peça 70) que *“as contratações objeto do presente processo de admissão de pessoal não forma referendadas por mim, de modo que não emiti pareceres jurídicos referentes a estas contratações, o que impõe a minha exclusão do polo passivo do processo”*.

Apesar de devidamente intimados, o Município de Douradina e o Prefeito João Jorge Sossai não encaminharam resposta a esta Corte.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Parecer 1513/20 – Peça 73) opina pelo parcial registro das admissões, nos seguintes termos:

Após a realização do certame, restaram contratados candidatos aprovados nos empregos de agente comunitário de saúde, agente de endemias, agente de saúde, auxiliar de enfermagem, auxiliar de serviços gerais, motorista e tratorista (Peça 27).

Quanto aos empregos de auxiliar de enfermagem e de motorista, tanto a d. CAGE quanto o d. MPJTC opinaram favoravelmente ao registro das admissões correlatas, sendo que o v. Acórdão nº 1510/20 (Peça 46) não vedou admissões relativas a tais empregos.

No tocante aos empregos de agente comunitário de saúde e agente de endemias, em que pese não se tenha comprovado a ocorrência de surto endêmico no Município, única situação esta a permitir admissões temporárias em tais empregos (art. 16 da Lei nº 11.350/06), entende esta CGM que os documentos de Peças 65/68 permitem aferir que havia um número substancial de casos de dengue no Município, sendo necessário, a princípio, que se deflagrasse processo de seleção de pessoal objetivando a admissão de profissionais em tais empregos em razão da falta de profissionais da área de saúde para atender a população.

Além do mais, o art. 2º, inc. I, da Lei Municipal nº 1352/13, permite a contratação temporária de pessoal para atender situações de calamidade pública.

Desse modo, esta CGM entende possível a cassação da cautelar para permitir as contratações de candidatos aprovados nos empregos de agente comunitário de saúde e agente de endemias.

Com relação aos empregos de agente de saúde, auxiliar de serviços gerais e tratorista, os candidatos aprovados nestes foram contratados até a realização de concurso público, conforme constou na Peça 27.

O Sr. Edson não logrou êxito em comprovar a legalidade das admissões relativas a tais empregos e nem comprovou a alegação de que decorreriam de exonerações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de servidores efetivos (até porque esta justificativa não foi utilizada pelo Município na Peça 27).

No tocante ao emprego de agente de saúde, conforme a descrição das funções contidas no edital do certame (peça 14), tem-se que a regularidade das admissões correlatas encontra amparo nos mesmos motivos referentes aos empregos de agente comunitário de saúde e agente de endemias.

Contudo, não há embasamento para as contratações dos candidatos aprovados nos empregos de auxiliar de serviços gerais e tratorista por não haver previsão para tal na Lei Municipal nº 1352/13 e, via de consequência, por afrontar o art. 8º, inc. IV, da Lei Complementar nº 173/20.

Desse modo, esta CGM entende possível a cassação da cautelar para permitir as contratações de candidatos aprovados no emprego de agente de saúde, contudo posiciona-se pela manutenção da cautelar no que diz respeito aos empregos de auxiliar de serviços gerais e tratorista.

Pelo exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela possibilidade de cassação da cautelar outrora expedida a fim de permitir a contratação dos candidatos aprovados em todos os empregos objeto dos autos, à exceção dos de auxiliar de serviços gerais e tratorista.

O Ministério Público de Contas (Parecer 978/20-4PC – Peça 74) não dissentiu da análise da Unidade Técnica. Porém, realizou exame mais amplo, solicitando a adoção de algumas outras medidas, senão vejamos as respectivas conclusões:

(I) Pelo registro das contratações temporárias de auxiliar de enfermagem e de motorista;

(II) Pela revogação parcial da cautelar emitida no Despacho nº 454/20-GCFAMG, registrando-se, em caráter excepcional, as contratações temporárias de agente comunitário de saúde, agente de endemias e agente de saúde, ressalvando-se que eventual prorrogação destes contratos está condicionada à prévia demonstração da manutenção da situação emergencial, sem o que é vedada continuidade e/ou realização de novas contratações temporárias;

(III) Pela confirmação da cautelar emitida no Despacho nº 454/20-GCFAMG, com a consequente negativa de registro das contratações temporárias auxiliar de serviços gerais e tratorista, em razão da inexistência de demonstração de que decorrem de exonerações de servidores efetivos e de previsão para as contratações na Lei Municipal nº 1352/13;

(IV) Pela emissão de determinação ao Município de Douradina para que efetue levantamento da adequação do seu quadro de servidores efetivos às reais necessidades de prestação de atividades típicas e permanentes da administração pública municipal, bem como para que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preveja nas Leis Orçamentárias os recursos indispensáveis ao provimento de cargos vagos, com a devida observância ao disposto no art. 33 da Constituição do Estado na organização de sua estrutura de pessoal; providências essas que deverão ser adotadas antes da edição de qualquer edital visando o provimento de cargos efetivos ou contratação temporária, nas hipóteses legalmente admitidas; e

(V) Pela emissão de determinação ao advogado efetivo Jonathan Lopes Monteiro para que, no prazo de 15 dias, informe a este Tribunal quais são as atribuições efetivamente realizadas em sua rotina de trabalho, de modo a afastar a presunção de que o Departamento Jurídico não é consultado para atestar a legalidade de atos corriqueiros da administração municipal, tal como a contratação de servidores temporários.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Primeiramente, cumpre anotar que, sem prejuízo das várias funções dispostas no Edital 76/2019, apenas se verifica atos de admissão para: Agente Comunitário de Saúde; Agente de Endemias; Agente de Saúde; Auxiliar de Enfermagem; Auxiliar de Serviços Gerais; Motorista; e Tratorista.

Quanto à possibilidade de realização de teste seletivo para as contratações ora em exame, perfilho-me à orientação dos órgãos instrutivos no sentido de que inexistente fundamento legal autorizador.

Conforme já apontado no Despacho 454/20 (Peça 40), homologado pelo Acórdão 1510/20-S1C (Peça 46), e não refutado pelo Município ou pelos servidores que oficiaram nos autos:

Em que pese a possibilidade de se registrar as admissões temporárias formalizadas a fim de substituir servidores efetivos licenciados, a realização de processo seletivo simplificado para formação de cadastro reserva, a meu ver, não encontra guarida na Constituição Federal.

Ao contrário, a Carta Federal exige que os cargos vagos sejam providos por meio de concurso público o que, ao que tudo indica, não vem sendo efetivado pelo Município, salvo comprovação em contrário.

Além do aduzido, no que tange às contratações de Agentes Comunitários de Saúde tenho a reforçar que tanto a EC 51/06, quanto sua lei regulamentadora – Lei Federal nº 11.350/06 – são claras e impedem a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, excetuando apenas os casos de combates a surtos endêmicos, conforme dispõe o art. 161, da citada lei, não sendo o caso em análise.

Ademais, como bem indicaram os Órgãos Instrutivos, cuja fundamentação contida nos respectivos pareceres (acima transcritas) adoto como causa de decidir, não restou demonstrado que as contratações se deram para substituição de exoneração de servidores efetivos (até porque esta justificativa não foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilizada pelo Município), com exceção das atinentes a Auxiliar de Enfermagem e Motorista.

Finalmente, salvo máxima vênia, ainda que se saiba das dificuldades enfrentadas por toda a população em decorrência da pandemia COVID-19, não pode tal fato ser justificativa para toda e qualquer falta do Administrador Público, sendo cabível apontar que os procedimentos que culminaram com as admissões ora em exame se iniciaram muito antes de qualquer efeito da pandemia.

Porém, consoante muito bem sopesado pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

No tocante aos empregos de agente comunitário de saúde e agente de endemias, em que pese não se tenha comprovado a ocorrência de surto endêmico no Município, única situação esta a permitir admissões temporárias em tais empregos (art. 16 da Lei nº 11.350/06), entende esta CGM que os documentos de Peças 65/68 permitem aferir que havia um número substancial de casos de dengue no Município, sendo necessário, a princípio, que se deflagrasse processo de seleção de pessoal objetivando a admissão de profissionais em tais empregos em razão da falta de profissionais da área de saúde para atender a população.

Além do mais, o art. 2º, inc. I, da Lei Municipal nº 1352/13, permite a contratação temporária de pessoal para atender situações de calamidade pública.

(...)

No tocante ao emprego de agente de saúde, conforme a descrição das funções contidas no edital do certame (peça 14), tem-se que a regularidade das admissões correlatas encontra amparo nos mesmos motivos referentes aos empregos de agente comunitário de saúde e agente de endemias.

Assim, entendo razoável que ao menos as contratações referentes às funções de Agente Comunitário de Saúde; Agente de Endemias; e Agente de Saúde (além de Auxiliar de Enfermagem e Motorista, conforme visto anteriormente) mereçam registro.

Finalmente, acolho a determinação proposta pelo Ministério Público de Contas relativa ao necessário planejamento prévio a procedimentos de contratação de pessoal. Contudo, não acato a determinação referente à verificação das funções do advogado Jonathan Lopes Monteiro, uma vez que, ao menos no presente expediente, não verifico ocorrências que ensejem possível penalização; parece-me mais proveitoso que se recomende à Municipalidade que preveja a oitiva da assessoria jurídica local no deslinde de procedimentos de admissão de pessoal, de modo a buscar conformidade dos seus atos com o aplicável regramento jurídico.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1. revogar parcialmente a medida cautelar expedida pelo Despacho 454/20-GCFAMG (homologado pelo Acórdão 1510/20-S1C), determinando o registro das admissões efetuadas pelo Município de Douradina decorrentes do teste seletivo regido pelo Edital 76/2019 referentes às funções de Agente Comunitário de Saúde, Agente de Endemias, Agente de Saúde, Auxiliar de Enfermagem e Motorista; e negando registro às admissões referentes às funções de Auxiliar de Serviços Gerais (tanto Feminino quanto Masculino) e Tratorista;

3.2. Determinar ao Município de Douradina (sem fixação de prazo específico para acompanhamento pela CMEX) que efetue levantamento da adequação do seu quadro de servidores efetivos às reais necessidades de prestação de atividades típicas e permanentes da administração pública municipal, bem como preveja nas Leis Orçamentárias os recursos indispensáveis ao provimento de cargos vagos, com a devida observância ao disposto no art. 33, da Constituição do Estado, na organização de sua estrutura de pessoal; providências essas que deverão ser adotadas antes da edição de qualquer edital visando ao provimento de cargos efetivos ou contratação temporária, nas hipóteses legalmente admitidas;

3.3. Recomendar ao Município de Douradina que preveja a oitiva da assessoria jurídica local no deslinde de procedimentos de admissão de pessoal, de modo a buscar conformidade dos seus atos com o aplicável regramento jurídico.

3.4. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. revogar parcialmente a medida cautelar expedida pelo Despacho 454/20-GCFAMG (homologado pelo Acórdão 1510/20-S1C), determinando o registro das admissões efetuadas pelo Município de Douradina decorrentes do teste seletivo regido pelo Edital 76/2019 referentes às funções de Agente Comunitário de Saúde, Agente de Endemias, Agente de Saúde, Auxiliar de Enfermagem e Motorista; e negando registro às admissões referentes às funções de Auxiliar de Serviços Gerais (tanto Feminino quanto Masculino) e Tratorista;

II. Determinar ao Município de Douradina (sem fixação de prazo específico para acompanhamento pela CMEX) que efetue levantamento da adequação do seu quadro de servidores efetivos às reais necessidades de prestação de atividades típicas e permanentes da administração pública municipal, bem como preveja nas Leis Orçamentárias os recursos indispensáveis ao provimento de cargos vagos, com a devida observância ao disposto no art. 33, da Constituição do Estado, na organização de sua estrutura de pessoal; providências essas que deverão ser adotadas antes da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

edição de qualquer edital visando ao provimento de cargos efetivos ou contratação temporária, nas hipóteses legalmente admitidas;

III. Recomendar ao Município de Douradina que preveja a oitiva da assessoria jurídica local no deslinde de procedimentos de admissão de pessoal, de modo a buscar conformidade dos seus atos com o aplicável regramento jurídico.

IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2020 – Sessão Virtual nº 23.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente