



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 755950/18

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA

INTERESSADO: ANA CAROLINA ALVES UGOLINI, ARIELI FARIAS DOS SANTOS, CAROLINE ABREU DOS SANTOS, CLARILISE FERREIRA DE MOURA, ELAINE CRISTINA ALVES, ELESSANDRA DOROTEIA CAITANO FERNANDES PEREIRA, JOSE SLOBODA, JUSSARA OLIVEIRA FERREIRA, LADY PAMELA FRANCIELLE ARIADNE TEIXEIRA LUCAS, MAGALI PIVOVAR DOS SANTOS, MARIA ANTONIA SZACHOVICZ DE ASSIS, MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA, MURIELLY CRISTINA BUDZIAK, NATAN SOARES DE PAULA, RODOLFO GUERKE NETO, THAINA SAYURI DE OLIVEIRA, THAIS CRISTINA DE PROENCA FIGUEIRA DA COSTA DE SOUSA

ADVOGADO LUCAS MADUREIRA FERREIRA, MATHEUS RISSATTO
PROCURADOR: RIVOIRO, TANIA MARISTELA MUNHOZ

RELATOR: AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 1528/20 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Teste seletivo. Contratação temporária de agentes comunitários de saúde. Registro e determinação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de admissão de pessoal efetuada pelo Município de Jaguariaíva para a contratação por prazo determinado de agentes comunitários de saúde, mediante o Teste Seletivo nº 2/2018, regulamentado pelo Edital nº 1/2018 (peça 39).

Inicialmente, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, por meio da Instrução nº 469/18-CAGE – Fase 3 (peça 55), alegou que o presente processo de seleção se encontrava eivado de irregularidades. Desta forma, naquele momento, opinou pela expedição de medida cautelar para que o município se abstivesse de convocar, nomear ou admitir eventuais candidatos do certame em apreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, por intermédio do Despacho nº 21/19-GATAP (peça 58), considerando a complexidade e a relevância da matéria, deixei de acolher o pedido cautelar e determinei a intimação do ente municipal e de seu gestor para apresentar defesa sobre as irregularidades apontadas.

O município apresentou suas contrarrazões nas peças processuais 62/74.

Em análise final (Parecer nº 205/20-CGM, peça 105), a Coordenadoria de Gestão Municipal, reportando-se à análise efetuada no seu anterior pronunciamento (Parecer nº 2478/19-CGM – Fase 4, peça 95), opinou pela negativa de registro das admissões, nestes termos:

Fase 1

a) O Município vem efetuando sucessivas contratações temporárias para Agentes Comunitários de Saúde, o que indica ilegalidade/inconstitucionalidade do certame em tela.

Na peça 62, o Município informou que o concurso nº 02/2018 foi realizado para atender o programa “Estratégia da Saúde da Família-ESF” do Governo Federal, que fez repasse de verbas específicas para o atendimento junto ao ESF. Aduz que tal convênio pode ser encerrado a qualquer momento.

Também alega que o teste seletivo em análise foi embasado na Lei Municipal nº 1902/2009 (peça 64) que cria cargos de Agente Comunitário de Saúde:

Art. 1º - Ficam criadas, no âmbito deste Município, 48 (quarenta e oito) vagas para o cargo de Agente Municipal de Saúde.

Parágrafo único: O exercício da profissão de Agente Municipal de Saúde no Município de Jaguariaíva dar-se-á no âmbito do Sistema Único de Saúde e estará vinculado ao Programa Saúde da Família, podendo as vagas criadas por esta Lei virem a ser extintas com o encerramento do referido programa.

Quanto à contratação por tempo determinado, assevera que a Lei Municipal nº 1703 foi revogada pela Lei Municipal 2752/2018, que permitiu a contratação nos moldes do art. 2º, inciso III, alteração esta já procedida no SIAP:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público aquela que comprometa a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da Administração na legislação vigente:

I - Admissão de profissional de saúde substitutos e assistente social, bem como de outros recursos humanos na área de saúde, também em regime de substituição necessários ao desenvolvimento de atividades de convênios e contratos firmados com a União, os Estados, Municípios, suas Autarquias e Fundações e com organismos internacionais.

A municipalidade informa ainda que os agentes comunitários de saúde atuam juntamente com os Agentes de Endemias, havendo um alerta de surto de febre amarela no Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente, pontue-se que a Lei nº 11.350/06 veda a contratação temporária de agentes comunitários de saúde, salvo no caso de surtos endêmicos:

Art. 16. Fica vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável.

Não restou comprovado nos autos a situação de surto endêmico ventilada pela origem. Nenhum documento foi juntado neste sentido. O fato de ter aparecido um caso de febre amarela em humanos não se caracteriza como surto, além de não se saber em que cidade ou região isso ocorreu. Assim, por ofensa à legislação de regência, o Município não poderia contratar temporariamente.

Ainda, diga-se que posteriormente ao certame ora em análise a entidade editou e publicou a Lei nº 2752/18, que versa sobre contratações temporárias promovidas pelo Município, por meio da qual previu a admissão de pessoal na área de saúde para atender programas estaduais e federais.

Contudo, tal lei não poderia ser utilizada para embasar as contratações objeto dos autos, primeiro por ser posterior ao certame e segundo porque a legislação competente para disciplinar a matéria é de âmbito federal, tal como determinado pela EC 51/06:

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º e 6º:

"Art. 198.

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias. (destacou-se)

Nem se alegue, aliás, que a Lei Municipal nº 2752/18 regulamentou, dentro de sua autonomia legislativa (art. 37, IX c/c art. 30, I), a contratação temporária como de excepcional interesse público, uma vez que a previsão normativa local é clara ao permitir a contratação temporária de pessoal na área da saúde para o "desenvolvimento de atividades de convênios e contratos firmados com a União, os Estados, Municípios, suas Autarquias e Fundações e com organismos internacionais", portanto em descompasso com a Lei nº 11.350/06.

Por tais razões, esta CGM opina pela **irregularidade do item**, sendo ilegais as contratações realizadas pela entidade.

[...]

Fase 3

b) Conforme se verifica de pesquisa automática realizada pelo SIAP há, pelo Município, efetiva reiteração de contratações temporárias para cargos de caráter efetivo e necessidade permanente, visto que desde 2014 a municipalidade adota tal forma de contratação.

Na peça 62, o Município alega que as contratações visam atender o Programa ESF do Governo Federal, sendo realizado o repasse de verbas vinculadas a este programa. As contratações ocorreram devido ao término do vínculo com os empregados. Os contratos em questão possuem prazo determinado e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

podem ser rescindidos caso a União não mais repasse as verbas firmadas no convênio.

Quanto a este aspecto, faz-se remissão ao explanado no item “a” da análise da Fase 01.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 283/20-4PC (peça 106), acompanhando o entendimento da unidade técnica, concluiu que as admissões não merecem registro e que deve ser aplicada a multa prevista no art. 87, inc. IV, g, da LC nº 113/2005 ao prefeito José Sloboda para cada ato de admissão irregular.

Ademais, entendeu que a responsabilidade sancionatória decorrente da contratação irregular deve ser solidariamente imputada aos demais subscritores do Decreto nº 336/2018 (peça 6), que nomeou a comissão permanente do teste seletivo simplificado, e ao controlador interno.

Assim, solicitou a inclusão no polo passivo e as respectivas citações dos demais servidores públicos, sendo-lhes oportunizado o direito ao contraditório e ampla defesa em relação à irregularidade das admissões.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Como apontado pela unidade técnica, o município vem realizando contratações temporárias para a função de agente comunitário de saúde de forma reiterada, situação que perdura desde 2014.

Nas peças 4/5 e 62/74, o gestor apresentou suas justificativas para a realização do atual processo de seleção simplificado, afirmando que as contratações temporárias decorreram dos moldes previstos no convênio junto ao Ministério da Saúde, o qual faz o repasse de verbas específicas para atender o programa “Estratégia da Saúde da Família-ESF”. Aduziu que o referido convênio pode ser encerrado a qualquer momento, razão pela qual não teria como o município contratar os dezoito agentes de forma definitiva, uma vez que estes atuam especificamente no Programa ESF do Governo Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também alegou que o teste seletivo foi embasado na Lei Municipal nº 1902/2009, que criou os cargos de agente comunitário da saúde, a qual estabelece em seu art. 1º, parágrafo único¹, que os cargos poderão ser extintos com o fim do programa, já que as vagas estão no âmbito do sistema único de saúde.

Quanto à contratação por tempo determinado, afirmou que a Lei Municipal nº 1703/2007 foi revogada pela Lei Municipal nº 2752/2018, que permite a contratação temporária de profissionais da saúde para atender o desenvolvimento de atividades de convênios com outros entes políticos, nos moldes do art. 2º, inciso III².

Por fim, argumentou que os agentes comunitários de saúde atuam juntamente aos agentes de endemias, existindo um alerta de surto de febre amarela.

A matéria é tratada no art. 198 da Constituição Federal, nestes termos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 4º. Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para a sua atuação.

§ 5º. **Lei federal disporá sobre o regime jurídico**, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades **de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar** aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios**, para o cumprimento do referido piso salarial. (redação determinada pela EC nº 63/2010). (destaco)

O § 5º supracitado foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.350/2006, que dispõe sobre as atividades dos agentes comunitários de saúde e veda a contratação temporária, salvo nos casos de surtos epidêmicos:

¹ Art. 1º - Ficam criadas, no âmbito deste Município, 48 (quarenta e oito) vagas para o cargo de Agente Municipal de Saúde.

Parágrafo único: O exercício da profissão de Agente Municipal de Saúde no Município de Jaguariaíva **dar-se-á no âmbito do Sistema Único de Saúde e estará vinculado ao Programa Saúde da Família, podendo as vagas criadas por esta Lei virem a ser extintas com o encerramento do referido programa. (destaco).**

² Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público aquela que comprometa a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da Administração na legislação vigente:

I - Admissão de profissional de saúde substitutos e assistente social, bem como de outros recursos humanos na área de saúde, também em regime de substituição necessários ao desenvolvimento de atividades de convênios e contratos firmados com a União, os Estados, Municípios, suas Autarquias e Fundações e com organismos internacionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 16. Fica **vedada a contratação temporária** ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável.

Conforme apontado pela unidade técnica, não restou comprovada nos autos a situação de surto endêmico ventilada pelo ente (surto de febre amarela), uma vez que não foi apresentado nenhum documento que comprovasse o alegado.

Desse modo, as contratações temporárias em tela se mostram em flagrante desrespeito à legislação federal, pois, ausente a hipótese de surto epidêmico, as contratações deveriam ter sido realizadas por prazo indeterminado.

Ademais, a alegação de que as contratações temporárias decorrem de convênio junto ao Ministério da Saúde, que repassa verbas específicas para atender ao programa ESF e que poderia ser revogado a qualquer tempo, com o fim de repasse de verbas para o custeio dos agentes, não pode servir de justificativa para as contratações temporárias.

Isso porque a contratação dos agentes de saúde pode se dar por meio do regime celetista, no qual não há estabilidade. É que estipula o art. 8º da Lei nº 11.350/2006:

Art. 8º. Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agente de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional da Saúde (FNS), na forma do disposto no §4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, salvo se, nos casos do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Ou seja, se o município desejasse, poderia optar pela contratação pelo regime celetista, o que permitiria a dispensa dos servidores na hipótese do fim da Estratégia Saúde da Família.

Todavia, é oportuno observar que as atividades desenvolvidas pelos agentes comunitários de saúde são ações continuadas de caráter permanente incorporada pela atenção básica à saúde, sendo que a própria Constituição Federal, na parte final do § 5º do art. 198, e a Lei Federal nº 11.350/06, nos arts. 9º-C, 9º-D e 9º-E, **determinam** que a União preste assistência financeira complementar aos estados e municípios.

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete a União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal e aos Municípios, para cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

[...]

§ 3º O valor da assistência financeira complementar da União é fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

Art. 9º-D. É criado o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e combate às endemias.

Art. 9º-E. Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como **transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias**, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.142/1990.

A Lei Complementar nº 141/2012 fixa a obrigação de transferência automática de recursos para atender às despesas de saúde, de tal forma que não há mais espaço para se falar em transferência de recursos financeiros mediante convênio no que concerne aos serviços de saúde do programa ESF. Com advento desta lei, o que se tem é uma transferência de fundo a fundo e permanente:

Art. 5º. A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 2º. Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, **os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

Do exposto, percebe-se que também não haveria óbice para que o município optasse pela contratação de agentes de saúde pelo regime estatutário, haja visto que o apoio financeiro prestado pela União aos municípios não tem o caráter precário de um convênio.

No entanto, embora verifique que as admissões se deram ao arrepio do ordenamento jurídico que rege tema, deixo de acompanhar os opinativos da unidade técnica e do MPC, pois julgo que negar o registro das admissões neste momento poderia causar mais prejuízos, gerando sérios impactos na prestação do serviço público de saúde à população, em especial ao atendimento básico de saúde.

Deve-se levar em conta, ainda, o delicado momento em que se encontra o estado brasileiro em razão da pandemia causada pela Covid-19, o que está exercendo pressão no sistema de saúde de vários estados e municípios, demandando uma maior prestação do serviço público de saúde à população. Conforme estabelecido na Federal nº 11.350/06, as funções exercidas pelos agentes comunitários de saúde são de fundamental importância para o controle e mapeamento das áreas afetadas pelo Coronavírus SARS-CoV-2³.

Ademais, constato que os contratos de trabalho dos admitidos ostentam termo final próximo (peça 80).

Não obstante, cabe determinar ao município que se abstenha de realizar novas contratações de agentes comunitários de saúde por tempo determinado, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Por fim, deixo de acolher o opinativo de aplicação de multa sugerida pelo MPC ao gestor e aos servidores do município, considerando que não há indício de má-fé ou erro grosseiro em sua atuação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. VOTO

Ante do exposto, proponho o voto:

a) Pelo registro das admissões objeto dos autos (relação constante na peça 80), com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/2005;

b) Pela expedição de determinação ao ente para que se abstenha de realizar novas contratações de agentes comunitários de saúde por tempo determinado, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, conforme a Lei Federal nº 11.350/06.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão**, para os fins do art. 175-H, inc. V, do Regimento Interno e à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para anotações das recomendações.

Após, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e consequente arquivamento dos autos.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por maioria absoluta, em:

I- determinar o registro das admissões objeto dos autos (relação constante na peça 80), com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/2005;

II- determinar ao ente para que se abstenha de realizar novas contratações de agentes comunitários de saúde por tempo determinado, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, conforme a Lei Federal nº 11.350/06; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III- determinar, depois de transitada em julgado a presente decisão, o encaminhamento dos autos à **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão**, para os fins do art. 175-H, inc. V, do Regimento Interno e à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para anotações das recomendações. Após, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e consequente arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Voto Vencedor) e FABIO DE SOUZA CAMARGO. O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES divergiu do relator e votou pela negativa de registro com determinação (Voto Vencido).

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 9 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 7.

TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente