



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 06240/10

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Santa Luzia. Atos de Admissão de Pessoal. Regularização do vínculo funcional de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias. Julgamento com base em decisão paradigmática – Processo TC nº 11850/09. Estabelecimento de requisitos necessários à concessão de registro a Agentes de Combate a Endemias. Concessão dos registros do ato de admissão. Negativa para alguns casos: determinação de afastamento.

ACÓRDÃO AC1 - TC - 3262/2016

RELATÓRIO:

Cuida o presente processo do exame da legalidade dos atos de regularização de vínculo funcional decorrentes de processos seletivos públicos promovidos pelo Estado da Paraíba, em parceria com o Município de Santa Luzia, com objetivo de prover cargos de Agentes Comunitários de Saúde – ACS – e Agentes de Combate a Endemias – ACE¹ –, conforme previsto nos parágrafos 4º a 6º do art. 198 da CF/88, incluídos pela EC 51/2006.

Em relatório técnico inicial (fls. 326/335), o Órgão de Instrução constatou algumas irregularidades na contratação dos ACS e ACE, notadamente no que toca ao descumprimento dos termos da Emenda Constitucional nº 51/06 e da Lei 11.350/06². Ao cabo da peça, a Equipe Especialista destacou a insuficiência de documentação probatória apta a demonstrar a observância dos princípios constitucionais que balizam a realização de certames públicos.

Todavia, para alguns casos, a falha foi relevada exclusivamente para fins de concessão de registro. Pesou para decisão o longo intervalo de tempo – dezoito anos – entre a realização dos processos seletivos e o encaminhamento a este Sinédrio. Para os demais casos, consta da conclusão a negativa de registro aos atos concessórios.

O Chefe do Poder Executivo de Santa Luzia, senhor José Ademir Pereira de Moraes, carreou ao caderno processual, em momentos distintos, duas defesas escritas (fls. 343/347 e 448/455), devidamente analisadas pela Divisão de Auditoria da Gestão de Pessoal (fls. 433/444 e 470/480). Em seu derradeiro posicionamento, a Equipe Especialista arrolou os nomes dos servidores municipais cujos atos de admissão merecem regular registro. Noutra banda, destacou as situações em que os respectivos registros deveria ser negado, que incluem os casos de sete ACS e de todos (onze) os ACE, como se vê nas tabelas a seguir:

Agentes Comunitários de Saúde - ACS			
Nome	Sec. da Saúde	Sagres	Portaria
Almiraneide Santos de Azevedo	Não consta	Consta	Cont. Excep. Int.
Andreia Rodrigues Nóbrega	Não consta	Consta	Cont. Excep. Int.
Lucimar Elias da Silva	Não consta	Consta	Cont. Excep. Int.
Maria Aparecida dos Santos Melo	Não consta	Consta	160/2008
Maria da Conceição Fernandes Souza	Não consta	Consta	Cont. Excep. Int.
Maria Vitória Fernandes Souza	Não consta	Consta	168/2008
Rosemary Avelino de Souza Silva	Não consta	Consta	Cont. Excep. Int.

Fonte: PCA

¹ Embora formalmente os processos seletivos não tenham contemplado o cargo de Agente de Combate à Endemias, muitos municípios paraibanos proveram o cargo nas respectivas seleções.

² As normas dão as balizes para a contratação de ACE e ACS.

Agentes de Combates a Endemias - ACE			
Nome	Sec. da Saúde	Sagres	Portaria
Adeilson Araújo da Silva	Não consta	Consta	035/2011
Antônio Romildo Santos Machado	Não consta	Consta	036/2011
Francismar de Assis C. da Silva	Não consta	Consta	037/2011
Iremar José de Medeiros	Não consta	Consta	034/2011
Jailton Domiciano dos Santos	Não consta	Consta	038/2011
José Jacinto da Nóbrega	Não consta	Consta	042/2011
José Marcos dos Santos	Não consta	Consta	043/2011
José Mário Lacerda Neves	Não consta	Consta	040/2011
Luciano Anísio de Araújo	Não consta	Consta	039/2011
Pedro Lacerda Neves Segundo	Não consta	Consta	041/2011
Valmir Santos Coelho	Não consta	Consta	044/2011

Fonte: PCA

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas expediu cota (fls. 515/518), da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, solicitando a renovação³ das citações dos agentes relacionados ao presente feito. Procedida às comunicações processuais, nenhuma das partes remeteu a esta Corte qualquer alegação, como demonstra a certidão de final de prazo de defesa (fl. 556).

Em preliminar levantada pela representante ministerial, foi solicitada remessa do ato ao Parquet Especial, não acolhida pelo Órgão Fracionário. O entendimento da Corte baseou-se na jurisprudência formada no Acórdão AC1 – TC nº 1972/2016, que estabeleceu o regramento a balizar a concessão de registro para atos de nomeação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias.

O Relator fez incluir o processo na pauta desta sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

O caso em testilha versa sobre o reconhecimento, para fins de registro, de atos de admissão de pessoal na área de saúde de municípios paraibanos, notadamente para o provimento dos cargos de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combates a Endemias (ACE). O escopo do presente processo é compartilhado por centenas de outros⁴.

Julgando caso paradigmático, também da minha relatoria – Processo TC nº 11580/09 e Acórdão AC1 – TC nº 1972/2016, regularização de vínculo funcional de ACS e ACE pertencentes ao quadro da Prefeitura Municipal de Picuí –, a Primeira Câmara deste Tribunal, à unanimidade, colmatou entendimento que pode ser aplicado, com as devidas adaptações, a todos os casos concretos. O propósito de alçar o referido julgado à condição de paradigma é permitir a uniformização da jurisprudência dos dois Órgãos Fracionários, conferindo, assim, harmonia aos critérios de exame dos atos concessórios e, por conseguinte, segurança jurídica aos jurisdicionados.

Ficou assente no referido aresto que a ratio legis a balizar tanto a Emenda Constitucional nº 51/2006 quanto a Lei 11.350/16 foi a estabilização da situação fática preexistente. Desde a publicação da Lei que instituiu o Sistema Único de Saúde (Lei 8.080/90), com a conseqüente descentralização das ações de promoção, proteção e recuperação, os municípios passaram a assumir papel central na gestão de pessoal, o que implicou a gestão de quadro próprio dos profissionais de saúde. No esteio de suas novas atribuições, coube às municipalidades a contratação de seus próprios agentes (ACS e ACE), fato que se deu muitos anos antes da promulgação da EC 51/06.

O intuito da alteração constitucional foi justamente conferir juridicidade às contratações que antecederam à Emenda. Todavia, como bem explicitado no Acórdão AC1 – TC nº 1972/2016, o

³ A representante do Parquet aludiu ao fato de que as comunicações processuais tinham sido endereçadas à Prefeitura de Santa Luzia e não diretamente a cada um dos interessados.

⁴ Após a edição da Emenda Constitucional 51/2006 e da Lei 11.350/06, que regulamentou dispositivo constitucional por aquela alterado, esta Corte editou a Resolução Normativa 13/2009, que estabeleceu prazo de 90 dias para que os municípios paraibanos enviassem documentação necessária à regularização do vínculo de seus ACS e ACE. Posteriormente, novel norma foi editada – Resolução Normativa 01/2010, com a mesma finalidade. Por conseguinte, foram constituídos 223 processos específicos.

processo legislativo reformador foi claramente marcado pela unificação das exigências feitas à seleção de ACS e ACE. A opção do legislador terminou por dificultar a concessão de registro aos atos que admitiram os Agentes de Combate a Endemias. Apenas para ilustrar, sabe-se que o processo promovido pela Secretaria Estadual de Saúde em conjunto com diversos município (entre o quais o de Santa Luzia), cingiu-se exclusivamente aos ACS.

Ante a tal constatação, amplamente deslindada no voto paradigma, e considerando a relevância das funções exercidas pelos mencionados agentes, bem como os riscos e custos envolvidos com eventual necessidade de substituição de mão de obra, esta Corte de Contas consolidou o entendimento de que o registro dos atos concessórios deve ter como requisito essencial a comprovação do exercício das funções antes da promulgação da EC nº 51/2006, como se pode depreender da reprodução do seguinte excerto:

Fique bem claro que em nenhum dos casos (ACS e ACE), antes da emenda, era exigida a seleção por meio de provas, aliás, quanto aos ACEs nem seleção simplificada fora solicitada. Por força da Portaria nº 1887/1997, os municípios e a Secretaria de Saúde do Estado promoveram a seleção pública de ACS (processo seletivo simplificado), fato comprovado pela Auditoria, facilitando, em muito, a regularização destes servidores. No caso dos ACEs, por ausência de determinação legal ou infralegal, o processo de contratação foi ainda mais simplificado, cujos registros se perderam no tempo ou mesmo sequer existiram.

Face ao exposto e em virtude das dificuldades narradas, sou favorável à concessão de registro a todos os ACEs dos municípios da Paraíba, atuantes nas atividades inerentes ao cargo/emprego antes da Emenda à Constituição nº 51/2006, desde que possa se comprovar, através do CNESNet, SAGRES ou outro instrumento idôneo, o seu vínculo funciona anterior à emenda, mesmo que precário.

No caso tem testilha, a Auditoria pugnou pela denegação do registro dos atos de nomeação dos onze Agentes de Combate a Endemias, como se pode ver na tabela que abre a lauda anterior. Não obstante o decurso de quase dois anos desde o último pronunciamento do Órgão Técnico, consulta ao sistema Sagres demonstra que estes servidores continuam vinculados à Secretaria de Saúde de Santa Luzia. Muito embora a data de registro no Sagres seja 01/04/2011, a documentação acostada nos autos (fls. 349/428) comprova que os vínculos foram estabelecidos com a Urbe muitos anos antes da publicação da EC nº 51/06. Sendo assim, com base na jurisprudência adotada por este Órgão Fracionário, deve ser concedido o correspondente registro para os atos de nomeação de todos os Agentes de Combate a endemias.

Já no que concerne aos Agentes Comunitários de Saúde, necessário se faz atualizar as informações contidas no último relatório da Auditoria. Dos sete servidores que constam da lista apresentada no final da primeira página do relatório preliminar, apenas dois continuam a laborar para a municipalidade. Ressalte-se que a Auditoria havia constatado a estranha denominação de Agente Comunitário de Saúde substituto. Além da insólita condição de substituição, pesa contra as duas ocupantes do cargo, as senhoras Almiraneide Dantas de Azevedo e Rosemary Avellino de Souza Silva, o fato de terem sido contratadas em 2013, sobre a égide da excepcionalidade do interesse público. Devidamente citadas, as servidoras permaneceram silentes.

Clara a determinação do caput do artigo 16 da Lei 11.350/06 ao vedar a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate a Endemias, salvo na hipótese de ocorrência de surtos epidêmicos. Como bem observou a Unidade Especialista, não há indícios nos autos que atestem a excepcionalidade reclamada na norma. Assim, deve ser negado o registro para as duas agentes citadas. Determine-se à Administração Municipal a adoção de procedimentos com vistas ao afastamento das citadas servidoras.

Por fim, como já mencionado, há um interregno temporal considerável entre o momento atual e a última manifestação da Auditoria. Diante disso, é possível que alguns servidores não mais exerçam as funções de Agentes Comunitários de Saúde, situação de que deve ser aferida por ocasião do registro.

Com base nos fundamentos que embasaram a decisão tomada pela Primeira Câmara no paradigmático Processo TC nº 11850/09, e considerando o pronunciamento do Órgão Técnico de Instrução, voto nos seguintes termos:

1. Concessão do competente registro de atos de admissão aos seguintes Agentes Comunitários de Saúde do Município de Santa Luzia:

- Osvanilda M. Dantas;
- Maria da Conceição dos Santos;
- Alice De Sousa Duda;
- Maria da Guia Araújo Alves;
- José Araújo Vieira;
- Sônia Christine Nóbrega Cardoso Ferreira;
- José Romero Santos Machado;
- Edvânia Nadia Bezerra;
- Ruth Medeiros da Silva;
- Josenaldo Araújo Vieira;
- Ademir Araújo de Lucena;
- Luzia Oliveira de Lima Figueiredo;
- Luzia Bezerra Araújo da Nóbrega;
- Maria do Socorro Moraes de Siqueira;
- José Sandro Diniz;
- Zélia Araújo de Carvalho;
- Manoel Inácio de Medeiros;
- Edilma Rodrigues Romão;
- Alexa Almeida de Melo;
- Francisco Ranusio Rufino Simão;
- Maria de Lourdes Farias;
- Joacir Evangelista da Silva;
- Maria do Socorro Nóbrega;
- Maria Aparecida da Nóbrega;
- Marinalva dos Santos;
- Irene Elias Primo da Nóbrega;
- Inácio Loyola Brito;
- Roberto Soares de Azevedo;
- Aldlacy Lúcia de Oliveira;
- Esmeraldina Araújo de Melo;
- Maria José de Assis.

2. Concessão do competente registro de atos de admissão aos seguintes Agente de Combate a Endemias do Município de Santa Luzia:

- Adeilson Araújo da Silva;
- Antônio Romildo Santos Machado;
- Francismar de Assis C. da Silva;
- Iremar José de Medeiros;
- Jailton Domiciano dos Santos;
- José Jacinto da Nóbrega;
- José Marcos dos Santos;
- José Mário Lacerda Neves;
- Luciano Anísio de Araújo;

- *Pedro Lacerda Neves Segundo;*
 - *Valmir Santos Coelho.*
3. ***Não concessão do competente registro de atos de admissão às Agentes Comunitários de Saúde do Município de Santa Luzia, senhoras Almiraneide Dantas de Azevedo e Rosemary Avellino de Souza Silva.***
4. ***Determinação à Administração Municipal de Santa Luzia que adote providências com vistas a proceder ao afastamento das agentes Almiraneide Dantas de Azevedo e Rosemary Avellino de Souza Silva, que atuam em regime de contratação temporária.***

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-06240/10, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, ACORDAM na sessão realizada nesta data em:

1. ***Conceder o competente registro de atos de admissão aos seguintes Agentes Comunitários de Saúde do Município de Santa Luzia:***
- *Osvanilda M. Dantas;*
 - *Maria da Conceição dos Santos;*
 - *Alice De Sousa Duda;*
 - *Maria da Guia Araújo Alves;*
 - *José Araújo Vieira;*
 - *Sônia Christine Nóbrega Cardoso Ferreira;*
 - *José Romero Santos Machado;*
 - *Edvânia Nadia Bezerra;*
 - *Ruth Medeiros da Silva;*
 - *Josenaldo Araújo Vieira;*
 - *Ademir Araújo de Lucena;*
 - *Luzia Oliveira de Lima Figueiredo;*
 - *Luzia Bezerra Araújo da Nóbrega;*
 - *Maria do Socorro Moraes de Siqueira;*
 - *José Sandro Diniz;*
 - *Zélia Araújo de Carvalho;*
 - *Manoel Inácio de Medeiros;*
 - *Edilma Rodrigues Romão;*
 - *Alexa Almeida de Melo;*
 - *Francisco Ranusio Rufino Simão;*
 - *Maria de Lourdes Farias;*
 - *Joacir Evangelista da Silva;*
 - *Maria do Socorro Nóbrega;*
 - *Maria Aparecida da Nóbrega;*
 - *Marinalva dos Santos;*
 - *Irene Elias Primo da Nóbrega;*
 - *Inácio Loyola Brito;*
 - *Roberto Soares de Azevedo;*
 - *Aldlacy Lúcia de Oliveira;*
 - *Esmeraldina Araújo de Melo;*
 - *Maria José de Assis.*
2. ***Conceder o competente registro de atos de admissão ao seguinte Agente de Combate a Endemias do Município de Santa Luzia:***

- Adeilson Araújo da Silva;
- Antônio Romildo Santos Machado;
- Francismar de Assis C. da Silva;
- Iremar José de Medeiros;
- Jailton Domiciano dos Santos;
- José Jacinto da Nóbrega;
- José Marcos dos Santos;
- José Mário Lacerda Neves;
- Luciano Anísio de Araújo;
- Pedro Lacerda Neves Segundo;
- Valmir Santos Coelho.

3. **Não conceder competente registro de atos de admissão às Agentes Comunitários de Saúde do Município de Santa Luzia, senhoras Almiraneide Dantas de Azevedo e Rosemary Avellino de Souza Silva**

4. **Determinar** à Administração Municipal de Santa Luzia que adote providências com vistas a proceder ao afastamento das agentes Almiraneide Dantas de Azevedo e Rosemary Avellino de Souza Silva, que atuam em regime de contratação temporária.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Plenário Min. João Agripino Filho*

João Pessoa, 28 de setembro de 2016.

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator*

Fui presente,

Representante do Ministério Público de Contas

Assinado 14 de Outubro de 2016 às 10:04



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 14 de Outubro de 2016 às 10:48



Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO