



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

Administração Direta Estadual. Secretaria de Estado da Saúde. Acompanhamento de Gestão. Inspeção Especial. Análise da Gestão de Pessoal do Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena. Contrato de Gestão. Organização Social. Gerenciamento de Unidade Hospitalar Pública. Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca da matéria. Necessidade de cumprimento de determinados requisitos. Existência de empregados contratados em dissonância com a impessoalidade e publicidade. Continuidade do serviço público prestado pela unidade hospitalar. Manutenção dos contratos atuais até o término das respectivas vigências. Encaminhamento. Fixação de prazo.

ACÓRDÃO AC2 - TC - 00013/19

RELATÓRIO

O Processo em pauta trata de Inspeção Especial na gestão de pessoal do Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, objetivando o exame de legalidade da contratação de profissionais por meio da organização social denominada Cruz Vermelha Brasileira – Filial Rio Grande do Sul.

A unidade técnica desta Corte, após realizar inspeção *in loco* em março de 2012, emitiu relatório inicial destacando os seguintes aspectos:

1. O quadro de pessoal do Hospital de Trauma é composto por 965 profissionais contratados pela Cruz Vermelha Brasileira e 620 servidores efetivos cedidos pela Secretaria de Estado da Saúde.
2. Aproximadamente 61% do seu quadro de pessoal é composto por profissionais terceirizados, enquanto que os servidores efetivos representam 39%.
3. Os profissionais contratados pela Cruz Vermelha desempenham tanto a atividade fim quanto a atividade meio do Hospital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

4. Dos profissionais contratados pela Cruz Vermelha Brasileira, 688 desempenham a atividade fim do Hospital de Trauma.
5. A terceirização de prestadores de serviços na Administração Pública, conforme doutrina e jurisprudência pertinentes, só pode ocorrer na atividade meio, não podendo haver a existência de subordinação e pessoalidade, sendo ilícita a terceirização na atividade fim dos órgãos estatais.
6. A contratação pela Cruz Vermelha Brasileira de profissionais de saúde para desempenhar as atividades fins do Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena é ilegal, por ferir o princípio constitucional do concurso público.
7. Existência de 121 servidores, contratados por excepcional interesse público em maio de 2001, que tiveram seus contratos rescindidos com a Secretaria de Saúde e foram imediatamente contratados pela Cruz Vermelha Brasileira quando deveriam ter sido substituídos por servidores efetivos.

Ao final, a Auditoria, pugnando pela notificação dos gestores responsáveis, destacou como irregularidade a “Terceirização ilegal de profissionais da saúde para desempenharem as atividades fins do Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena.”

Em seguida, os autos foram encaminhados à unidade técnica para analisar as defesas apresentadas. Em virtude do lapso temporal transcorrido, a Auditoria, além de examinar as mencionadas defesas, realizou inspeção *in loco* no período de 06 a 08/11/2017 no Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena e na Secretaria de Estado da Administração, objetivando apurar a situação atual do quadro de pessoal descrito na instrução processual preliminar.

Em seguida, elaborou o relatório de complementação de instrução de fls. 1530/1584, concluindo:

“a) Perda do objeto do presente processo, a partir das considerações preliminares verificadas pela Auditoria, quando da formalização do Contrato de Gestão n.º 001/2011, entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Organização Social Cruz Vermelha do Brasil Filial Rio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

Grande do Sul, para gestão do Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, tendo em vista o julgamento meritório da ADI n.º 1923-DF, em que foram relativizados os institutos da licitação e do concurso público pelas OS's, quando da pactuação do contrato de gestão;

b) Entretanto, cumpre informar que a ADI deu provimento parcial à pretensão dos seus autores, no tocante a não realização de licitação e concurso público, mas vale considerar que a flexibilização dada pelo julgado do STF não é absoluta, tendo em vista que as aquisições de bens e/ou admissão de pessoal deve obedecer aos Princípios Constitucionais da Publicidade e Impessoalidade, além de ter as cláusulas objetivas que regem as compras e investidas;

c) Fica evidenciado, pelas relações de pessoal fornecidas, que a maioria dos colaboradores, pelo menos da área finalística do Hospital, permanecem contratados há mais de 3 (três) anos, sem que tenha havido a comprovação da realização de processos seletivos simplificados, com seus atos devidamente publicados pela imprensa oficial e/ou divulgados por outros meios da imprensa, de modo a se garantir com a frequência exigida, os competentes processos de admissão de pessoal de forma pública e impessoal, conforme se observa nos nomes constantes do Anexo Único deste Relatório (em negrito);

d) Vale frisar que as organizações sociais são financiadas por recursos públicos, mediante contrato de gestão e, como tal, submetem seus atos aos órgãos de controle e fiscalização, a exemplo dos Tribunais de Contas e Ministério Público, entendimento ratificado com o julgamento da ADI – 1923 – DF.“

Procedidas as intimações das autoridades responsáveis, estes apresentaram defesas que foram examinadas pela Auditoria mediante o relatório de fls. 1706/1718. Nesta peça técnica, a unidade de instrução concluiu:

“a) A ADI 1923/DF deu provimento parcial à pretensão dos seus autores, no tocante a não realização de licitação e concurso público, mas vale considerar que a flexibilização dada pelo julgado do STF não é absoluta, tendo em vista que as aquisições de bens e/ou admissão de pessoal deve obedecer aos Princípios Constitucionais da Publicidade e Impessoalidade, além de ter as cláusulas objetivas que regem as compras e investidas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

b) Constata-se nas relações de pessoal fornecidas nas diligências que a maioria dos colaboradores, pelo menos da área finalística do Hospital, permanecem contratados há mais de 3 (três) anos, sem que tenha havido a comprovação da realização de processos seletivos simplificados, com seus atos devidamente publicados pela imprensa oficial e/ou divulgados por outros meios da imprensa, de modo a se garantir com a frequência exigida, os competentes processos de admissão de pessoal de forma pública e impessoal, conforme se observa nos nomes constantes do Anexo Único do Relatório Inicial (em negrito).”

Finalmente, encaminhados os autos ao Ministério Público Especial, este, através do Parecer de fls. 1721/1728, subscrito pelo Procurador Geral, Dr. Luciano Andrade Farias, opinou:

“I. Que o Tribunal de Contas da Paraíba, amparado no Acórdão 2057/2016 (Plenário), do Tribunal de Contas da União, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1923/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, edite uma Resolução Normativa (RN-TC) – ou outro instrumento que possa atingir a mesma finalidade – estabelecendo os critérios necessários para a validade de contrato de gestão firmado entre o Poder Público Estadual e Municipal e entidade do terceiro setor para atuação em serviços públicos sociais (art. 135 do Regimento Interno), incluindo a disciplina relativa à contratação de pessoal;

II. Que o Tribunal de Contas da Paraíba determine à atual gestão da Secretaria de Saúde do Estado o estabelecimento imediato de procedimento administrativo destinado ao monitoramento dos prazos contratuais (de pessoal) efetivados por meio da organização social Cruz Vermelha do Brasil e Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, de modo a evitar o prolongamento excessivo das avenças, objetivando a realização posterior de seleção de empregados, baseada nos princípios dispostos no art. 37, da Constituição Federal, sob pena de multa legal em caso de descumprimento injustificado da medida e repercussão da omissão na respectiva Prestação de Contas/Acompanhamento de Gestão;

III. Pelo arquivamento da presente Inspeção Especial após a materialização das providências correspondentes aos itens I e II, supra.”

É o Relatório, tendo sido realizadas as notificações de praxe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

VOTO DO RELATOR

Concluída a instrução processual, acosto-me integralmente ao posicionamento ministerial. Com efeito, o digno Procurador Geral foi pontual ao abordar os principais aspectos que envolvem a matéria em análise. Por isso, faço questão de transcrever trechos de seu brilhante parecer que utilizo como fundamento do meu voto, *verbis*:

“

(...)

Deveras, a celeuma a respeito da possibilidade/impossibilidade da contratação em questão não tem mais razão de existir e diante da alteração do panorama temático, esta Procuradoria-Geral vislumbra que o feito em disceptação pode servir para que o Tribunal de Contas da Paraíba possa fixar o seu posicionamento sobre a questão, especialmente após a enfocada decisão do STF, de modo a criar um parâmetro objetivo para futuros julgamentos e, se for o caso, estabelecer a responsabilização financeira dos gestores dos recursos públicos envolvidos em contratos de gestão, notadamente em caso de eventual mau uso da parceria em tela ou desvio de valores pertencentes à Sociedade.

Nessa ordem de ideias, o Acórdão n.º 2057/2016, do Plenário do Tribunal de Contas da União, prolatado após o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade do STF, trouxe importantes elementos que podem nortear as providências necessárias ao bom desate desta Inspeção Especial.

(...)

Logo, este Tribunal, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, pode perfeitamente editar Resolução Normativa disciplinando e orientando os jurisdicionados a respeito dos procedimentos necessários inerentes à boa elaboração e execução de um contrato de gestão, norteados pelas diretrizes expostas pelo Tribunal de Contas da União, acima descritas e pelo Supremo Tribunal Federal.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

De mais a mais, as contratações de pessoal, já efetivadas, para o Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena por meio do contrato de gestão em apreço, apontadas pela Auditoria, merecem subsistir, momentaneamente, sobretudo diante da necessidade de atendimento ao interesse público, malgrado a ausência de transparência e impessoalidade no procedimento de recrutamento de mão-de-obra. Esta conclusão se apóia nas recentes alterações normativas provenientes da Lei Nacional n.º 13.655/2018, editada com o objetivo de preservar um ato, contrato ou ajuste administrativo que, embora nascido em descompasso com a lei, pode ser preservado em razão das peculiaridades da situação fática (razoabilidade da medida).

Destaque-se: o Ministério Público de Contas não está aqui sinalizando que a Administração Pública Estadual está livre para continuar cometendo os mesmos erros e ilegalidades na gestão da focalizada entidade hospitalar por meio de celebrações de contratos de gestão. A intenção é assegurar a manutenção das contratações de empregados até o momento, especialmente em função da continuidade dos serviços públicos desempenhados no hospital do Estado, sendo de responsabilidade dos gestores públicos envolvidos no trato da matéria, doravante, obedecer aos requisitos impostos pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 1923/DF, bem com à Resolução Normativa desta Corte, conforme acima sugerido.

De fato, à medida que os respectivos contratos forem se extinguindo pelo decurso do prazo, a Secretaria de Estado da Saúde e a organização social em apreço devem deflagrar processo seletivo para a escolha do pessoal, atendendo os ditames da impessoalidade e transparência e aos demais princípios constitucionais previstos no art. 37.”

Dessa forma, com base nas razões acima expostas, este Relator vota pelo (a):

1. **ENCAMINHAMENTO** de cópia desta decisão ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para que sejam adotadas as providências que Sua Excelência entender convenientes, com vistas à possível edição de uma Resolução Normativa (RN – TC) ou outro instrumento que possa atingir a mesma finalidade, lastreado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

no Acórdão 2057/2016 (Plenário) do Tribunal de Contas da União e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1923/DF, julgada pelo STF, estabelecendo os critérios necessários para a validade de contrato de gestão firmado entre o Poder Público Estadual e Municipal e entidade do terceiro setor para atuação em serviços públicos sociais, incluindo a disciplina relativa à contratação de pessoal.

2. **FIXAÇÃO** do prazo de 30 (trinta) dias para que o Secretário de Estado da Saúde implemente procedimento administrativo destinado ao monitoramento dos prazos contratuais (de pessoal) efetivados por meio da organização social Cruz Vermelha do Brasil e Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, de modo a evitar o prolongamento excessivo das avenças, objetivando a realização posterior de seleção de empregados, baseada nos princípios dispostos no art. 37, da Constituição Federal, sob pena de multa legal em caso de descumprimento injustificado da medida e repercussão da omissão na respectiva Prestação de Contas/Acompanhamento de Gestão.

É o Voto.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n.º 00437/12, que trata de Inspeção Especial na gestão de pessoal do Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, objetivando o exame de legalidade da contratação de profissionais por meio da organização social denominada Cruz Vermelha Brasileira – Filial Rio Grande do Sul; e

CONSIDERANDO os relatórios da Auditoria desta Corte e o Parecer do Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO o Voto do Relator e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão realizada nesta data, ACORDAM, à unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00437/12

1. **ENCAMINHAR** cópia desta decisão ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para que sejam adotadas as providências que Sua Excelência entender convenientes, com vistas à possível edição de uma Resolução Normativa (RN – TC) ou outro instrumento que possa atingir a mesma finalidade, lastreado no Acórdão 2057/2016 (Plenário) do Tribunal de Contas da União e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1923/DF, julgada pelo STF, estabelecendo os critérios necessários para a validade de contrato de gestão firmado entre o Poder Público Estadual e Municipal e entidade do terceiro setor para atuação em serviços públicos sociais, incluindo a disciplina relativa à contratação de pessoal.
2. **FIXAR** o prazo de 30 (trinta) dias para que o Secretário de Estado da Saúde implemente procedimento administrativo destinado ao monitoramento dos prazos contratuais (de pessoal) efetivados por meio da organização social Cruz Vermelha do Brasil e Hospital Regional de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, de modo a evitar o prolongamento excessivo das avenças, objetivando a realização posterior de seleção de empregados, baseada nos princípios dispostos no art. 37, da Constituição Federal, sob pena de multa legal em caso de descumprimento injustificado da medida e repercussão da omissão na respectiva Prestação de Contas/Acompanhamento de Gestão.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões da 2ª Câmara do TCE/PB

João Pessoa, 29 de janeiro de 2019

Assinado 31 de Janeiro de 2019 às 09:45



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 31 de Janeiro de 2019 às 16:02



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO