



**PROCESSO Nº** : 240141/2018  
**PRINCIPAL** : Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia  
**ASSUNTO** : Representação de Natureza Interna  
**RELATOR** : Valter Albano  
**EQUIPE TÉCNICA** : Patrícia Leite Lozich  
**Nº OS** : 10092/2022

## Relatório Técnico Conclusivo

### 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Representação de Natureza Interna proposta pela Secretaria de Controle Externo da 6ª Relatoria, originária de denúncia formulada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas por meio do chamado nº 1143/2018 (Processo nº 215309/2018), em desfavor da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia, em razão de supostas irregularidades praticadas no Pregão Presencial nº 19/2018.

2. A partir dos documentos encaminhados pela Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia, a equipe técnica da 6ª Relatoria identificou irregularidade relacionada a contratação de profissionais da Saúde por meio de licitação, violando, deste modo, preceitos constitucionais e o entendimento do TCE/MT firmado em Resolução de Consulta<sup>1</sup>.

3. Em Decisão (doc. digital n.º 129274/2018), o Excelentíssimo Conselheiro Interino Moisés Maciel, admitiu a presente Representação de Natureza Interna e determinou a citação do Secretário Municipal de Administração, Sr. Thiago Assis da Silva,

---

<sup>1</sup> Relatório Técnico Preliminar (Documento digital n.º 125403/2018).





para apresentar defesa no prazo regimental.

4. Após a juntada da defesa apresentada pelo gestor<sup>2</sup>, o processo foi encaminhado para instrução técnica da Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal. A referida Secretaria reencaminhou o processo para avaliação da Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente. Esta, por sua vez, direcionou o processo para a Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, em decorrência da matéria específica. Por fim, em função do novo modelo de atuação das Secretarias de Controle Externo deste Tribunal de Contas (Resolução Normativa 01/2022), a RNI foi encaminhada à 3ª Secretaria de Controle Externo para análise.

## 2. DA ANÁLISE DOS FATOS

### 2.1. IRREGULARIDADE IDENTIFICADA NO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR

5. O Relatório Técnico Preliminar concluiu pela existência da seguinte irregularidade:

#### **1) KB17 PESSOAL\_GRAVE\_17. Ocorrência de irregularidades relativas a concurso público e processo seletivo (art. 37, I a V, VIII, da Constituição Federal).**

1.1) Contratação de servidores para realização de atividades finalísticas da área da saúde, tais como médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, por meio de licitação, violando a regra constitucional do Concurso Público. (art. 37, II, da Constituição Federal).

**Fundamento legal:** Art.37, inciso II, da CF/88 e Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2013.

#### **Responsável:**

1) Sr. Thiago Assis da Silva – Secretário Municipal (período 01/01/18 a 26/06/18)

---

<sup>2</sup> Defesa (Documento digital n.º 152243/2018).





**Síntese da conduta:** Realizar o Pregão Presencial n. 19/2018 para contratação de profissionais que atuariam em área finalística da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia, tais como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, em desacordo com o previsto no art. 37, II da Constituição Federal.

## 2.2. MANIFESTAÇÃO DE DEFESA

6. O Sr. Thiago Assis da Silva foi devidamente citado por meio do Ofício n.º 1034/2018 da lavra do Conselheiro Interino Moises Maciel, o qual foi enviado em 18/07/18 e recebido pela Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia na mesma data.

7. Expirado o prazo para manifestação sem que o gestor tivesse apresentado sua defesa, foi realizada nova citação via Edital n.º 469/MM/2018, o qual foi divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 09/08/18, sendo considerada como data da publicação o dia 10/08/18, edição n.º 1416.

8. Nesse período, foi juntado aos autos a manifestação de defesa apresentada pelo gestor, a qual foi protocolada no TCE/MT em 08/08/2018 (doc. digital n.º 152243/2018).

9. Em síntese, o gestor alega que a pertinência para tais contratações decorreu da necessidade de garantir o bom andamento dos serviços públicos, haja vista que o Município não possui cadastro de reserva para os cargos em questão, nem pretendia realizar um certame nos meses seguintes.

10. Justifica que optou, temporariamente, pela contratação via Pregão Presencial para Registro de Preços, visto que estavam ocorrendo atrasos nos repasses de recursos pelo Estado e pela União e queda de arrecadação, assim considerou essa a única maneira de manter os serviços públicos sem comprometer o orçamento e os limites de gasto com pessoal.





11. Acrescenta que a contratação se tornou necessária para manter a continuidade dos serviços essenciais, em decorrência de vários afastamentos temporários de servidores por motivo de auxílio-doença e para tratar de interesse particular.

12. Ressalta que o Programa de Saúde da Família (PSF) vem sendo implantado em todo Brasil, sendo firmado através de convênios com os Governos Federal e Estadual, não podendo o município deixar de implantá-los sob pena de perda dos recursos e proibição de assinatura de novos convênios.

13. Alega que o certame foi dirigido a pessoas físicas e jurídicas o que afasta, portanto, a ideia de direcionamento, uma vez que poderia ocorrer a contratação inclusive por dispensa de licitação, caso pretendesse vínculo exclusivamente com a cooperativa. Mesmo assim, a fim de possibilitar o menor impacto orçamentário possível, a gestão realizou a contratação por meio de pregão para registro de preços, sendo vencedora uma cooperativa.

14. Afirma que a contratação de cooperativa é respaldada pela Lei Maior, cujo teor possibilita a contratação de instituições privadas, com intuito de expandir os serviços públicos de saúde, atuando de forma complementar, tendo preferência entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Para reforçar seu argumento, cita os artigos 197 e 199 da CF/88, os artigos 24 e 25 da Lei n.º 8080/90, o entendimento doutrinário de Maria Sylvia de Pietro e trecho de decisão do TJSP.

15. Quanto ao tipo de serviço a ser complementado pela iniciativa privada, defende que tanto atividades-meio como atividades finalísticas podem ser executadas por entidades privadas. Cita entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina e Resolução de Consulta n.º 16/2013 do TCE/MT.

16. Por fim, pontua que a gestão optou por não realizar processo seletivo simplificado, primeiramente, em razão de sua complexidade e custos para a fazenda pública, mas, acima de tudo, pela flexibilidade da ata de registro de preços, no que concerne à possibilidade de empenho somente do período de trabalho executado e à possibilidade inclusive de execução em determinados períodos e não execução em outros.





17. Ressalta que os procedimentos realizados estão dentro da legalidade e que não ocasionaram nenhuma espécie de prejuízo financeiro ao erário público, e, ainda, que não foi executada qualquer ação com dolo ou fraude. Desse modo, o gestor espera a aceitação integral de suas justificativas.

### 2.3. ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA

18. O gestor alega que optou pelo Pregão Presencial para Registro de Preços pois considerou essa a única maneira de manter os serviços públicos sem comprometer o orçamento e os limites de gasto com pessoal, no entanto, esse argumento não merece prosperar, visto que as despesas com pessoal para atuação na atividade-fim do ente público devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, independentemente da forma de contratação.

**Pessoal. Despesa total com pessoal. OSCIP. Desempenho de atividades finalísticas.**

2) As despesas com pessoal para atuação na atividade-fim do ente público devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, independentemente da forma de contratação.

ACÓRDÃO TCE/MT n.º 382/2020 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: ISAIAS LOPES DA CUNHA. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL.

**Pessoal. Contratação de serviços médicos. Necessidade permanente de pessoal. Inclusão no limite de despesas com pessoal.**

Os gastos decorrentes de contratação de prestação de serviços médicos, a fim de suprir necessidade permanente de profissionais de saúde, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados no orçamento como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”.

PARECER TCE/MT n.º 32/2017 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL.





### Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

19. Quanto ao argumento de que a contratação se tornou necessária para manter a continuidade dos serviços essenciais (em decorrência de vários afastamentos temporários de servidores por motivo de auxílio-doença e para tratar de interesse particular), visto que o Município não possuía cadastro de reserva para os cargos em questão, nem pretendia realizar um certame nos meses seguintes, essa alegação não merece prosperar. É ilegal a substituição de servidor por prestador de serviços para execução de serviços de saúde, para suprir eventuais faltas dos profissionais concursados, tendo em vista que a contratação de serviços privados somente pode ocorrer para complementação da cobertura assistencial e não para substituição dos serviços de saúde a serem prestados pelos municípios, sob pena de violação ao art. 198 c/c art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Ademais, a Constituição Federal estabelece o concurso público como regra geral para as admissões na Administração Pública, sendo permitido o seu afastamento somente nos casos estabelecidos na própria Carta Magna: admissão em cargos comissionados e contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Havendo necessidade de contratação temporária de profissional para realizar estas atribuições, até que sobreviesse o concurso público para o devido provimento, a contratação deveria ocorrer mediante processo seletivo simplificado, sendo irregular a contratação por meio de procedimento licitatório. Outra providência possível seria a adoção do instituto do credenciamento para a contratação dos serviços ou profissionais de saúde, por meio de inexigibilidade licitatória.





### **Pessoal. Admissão de pessoal. Programa Saúde da Família.**

A contratação de pessoal para compor as equipes do Programa Saúde da Família (PSF) deve ocorrer por meio de concurso público, conforme o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, ante o caráter permanente das atividades desenvolvidas no referido programa.

ACÓRDÃO TCU n.º 5388/2016-SEGUNDA CÂMARA | RELATOR: MARCOS BEMQUERER

### **Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Inaplicabilidade da Lei Federal nº 8.745/1993 ao Estado e aos Municípios. Possibilidade de contratação para atividades temporárias e permanentes. Substituição temporária de servidores efetivos. Possibilidade. Casos de necessidade temporária de excepcional interesse público definido por lei própria de cada ente federativo.**

**3)** Há possibilidade de contratações temporárias para suprir ausência de pessoal efetivo, desde que presentes os requisitos de necessidade temporária e excepcional interesse público, independente da atividade ser eventual ou permanente. **4)** Contudo, no caso de contratações para atender a necessidade temporária de atividades permanentes, a admissão de pessoal tem sua validade adstrita ao período de ausência do servidor efetivo, que deve ser comprovado. Se a atividade e a necessidade dos serviços forem permanentes, afasta-se a exceção trazida pelo art. 37, inciso IX da CF, incidindo a regra geral do concurso público (art. 37, inciso II, CF). **5)** Caracterizam-se como de excepcional interesse público aquelas funções públicas que são indispensáveis à prestação de serviços públicos finalísticos, como por exemplo serviços de saúde, educação e assistência social, e cuja interrupção ou descontinuidade possa causar prejuízos irremediáveis à população e/ou ao patrimônio público. **6)** A dispensa da realização de concurso público não exime o gestor de realizar processo seletivo com obediência aos ditames da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA TCE/MT 51/2011 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: HUMBERTO BOSAIPO. CONSULTAS.

### **Necessidade temporária. Processo seletivo simplificado.**

**2)** Havendo necessidade de contratação temporária de profissional para realizar estas atribuições, até que sobrevenha concurso público para o devido provimento, a contratação deve ocorrer mediante processo seletivo simplificado, sendo irregular a contratação por meio de procedimento licitatório.

ACÓRDÃO TCE/MT n.º 6/2018 - 1ª CAMARA. RELATOR: LUIZ HENRIQUE LIMA. REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA).





**Pessoal. Admissão. Profissionais da saúde. Concurso público. Contratação temporária. Credenciamento.**

1) É ilícita a contratação de profissionais da área da saúde por meio de licitação na modalidade pregão, em decorrência da existência de concurso público sub judice para admissão desses profissionais. Em razão do fato imprevisto, configurado pela suspensão judicial do concurso público, deve-se adotar o instituto da contratação temporária para atender o excepcional interesse público. Caso a experiência seja negativa com a realização do processo seletivo simplificado, outra providência possível é a adoção do instituto do credenciamento para a contratação dos serviços ou profissionais de saúde, por meio de inexigibilidade licitatória. 2) A Constituição Federal estabelece o concurso público como regra geral para as admissões na Administração Pública, sendo permitido o seu afastamento somente nos casos estabelecidos na própria Carta Magna: admissão em cargos comissionados e contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

ACÓRDÃO TCE/MT n.º 62/2018 - 1ª CAMARA. RELATOR: LUIZ HENRIQUE LIMA. REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA).

20. Quanto ao argumento de que poderia ocorrer a contratação inclusive por dispensa de licitação, caso pretendesse vínculo exclusivamente com a cooperativa, é importante esclarecer que a contratação de serviços de Cooperativas de Trabalho para suprir atividades típicas e finalísticas, que devem ser desenvolvidas por servidores efetivos, contempladas em cargos inseridos em Planos de Cargos, Carreiras e Salários de servidores (PCCS), viola o princípio do concurso público previsto no inciso II do art. 37 da CF/88. Ademais, é vedada a participação de Cooperativa de Trabalho em licitação para contratação de serviços, quando se configurar a intenção de intermediação de mão de obra com subordinação, pessoalidade e habitualidade, tendo em vista que o cooperativismo vislumbra a união de trabalhadores, de forma voluntária e livre, para, conjuntamente, obterem agregação de valor da sua atividade.

**Participação de cooperativa de trabalho. Intermediação de mão obra.**

É vedada a participação de cooperativa de trabalho em licitação para contratação de serviços, quando se configurar a intenção de intermediação de mão de obra com subordinação, pessoalidade e habitualidade, tendo em vista que o cooperativismo vislumbra a união de trabalhadores, de forma voluntária e livre, para, conjuntamente, obterem agregação de valor da sua atividade.

ACÓRDÃO TCE/MT n.º 362/2018 - RECURSO - ORDINARIO - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: MOISES MACIEL. REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA).





### **Cooperativa de trabalho. Substituição de servidores efetivos.**

A contratação de serviços de Cooperativas de Trabalho para suprir atividades típicas e finalísticas, que devem ser desenvolvidas por servidores efetivos, contempladas em cargos inseridos em Planos de Cargos, Carreiras e Salários de servidores (PCCS), viola o princípio do concurso público previsto no inciso II do art. 37 da CF/88.

ACÓRDÃO TCE/MT n.º 221/2017 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: JOSÉ CARLOS NOVELLI. AUDITORIA.

21. Quanto a possibilidade de complementação dos serviços pela iniciativa privada, ressalta-se que as entidades político-administrativas possuem a competência de planejar, executar, controlar e ajustar os serviços públicos, cabendo-lhes repassar à iniciativa privada parcela de suas atribuições, nos termos da Constituição Federal e das leis. No entanto, a Constituição Federal, no artigo 199, § 1º, autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada, atuando de forma paralela, cumulativa com o Estado, com o intuito de garantir a universalidade e igualdade no acesso à saúde e maior eficiência na sua prestação, o que não é o caso, visto que o objetivo pretendido pelo gestor foi a substituição de servidores públicos afastados e o preenchimento de cargos nos quadros do município, com atuação em PSF, Centro de Referência, Centro de Reabilitação, dentre outros.

### **Saúde. Complementação de serviços de saúde. Requisitos. Despesa com pessoal. Inclusão no limite. Requisitos.**

1) As entidades político-administrativas possuem a competência de planejar, executar, controlar e ajustar os serviços públicos, cabendo-lhes repassar à iniciativa privada parcela de suas atribuições, nos termos da Constituição Federal e das leis. 2) A Constituição Federal, no artigo 199, § 1º, autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada, atuando de forma paralela, cumulativa com o Estado, com o intuito de garantir a universalidade e igualdade no acesso à saúde e maior eficiência na sua prestação. 3) A complementação do serviço de saúde, através do desenvolvimento de atividades finalísticas ou acessórias, atenderá os seguintes requisitos: a) preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos; b) celebração de convênio ou contrato conforme as normas de direito administrativo, prevalecendo o interesse público sobre o particular; c) integração dos serviços privados às diretrizes organizativas do Sistema Único de Saúde; d) regulamentação legal pela entidade político-administrativa; e, e) depende de licitação prévia, salvo nos casos de contratação direta previstos em lei. 4) As despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada não devem ser computadas no cálculo da despesa com pessoal, desde que observados os seguintes requisitos cumulativos: a) não correspondam a atribuições de categorias funcionais, com cargos vagos, que se destinam ao fim específico objeto da complementação; b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública





e o prestador de serviço; e, c) os serviços de saúde não sejam transferidos por completo para a iniciativa particular pela Administração Pública, em afronta aos ditames constitucionais.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA TCE/MT n.º 16/2013 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: ANTONIO JOAQUIM. CONSULTAS.

**Saúde. Prestação de Serviços. Participação complementar por entidades privadas. Realização de exames médicos e laboratoriais para ações de média e alta complexidade. Credenciamento. Possibilidade. Substituição de servidor. Impossibilidade.**

**1)** É possível a utilização do procedimento de credenciamento de prestadores de serviços para realização de exames médicos e laboratoriais para as ações de média e alta complexidade, devendo ser observados os requisitos gerais do credenciamento, bem como as orientações e diretrizes do Ministério da Saúde para realização do procedimento. **2)** É ilegal a substituição de servidor por prestador de serviços para execução de serviços de saúde para suprir eventuais faltas dos profissionais concursados, tendo em vista que a contratação de serviços privados somente pode ocorrer para complementação da cobertura assistencial e não para substituição dos serviços de saúde a serem prestados pelos municípios, sob pena de violação ao art. 198 c/c art. 37, inciso II, da Constituição Federal. **3)** A Administração deve fazer o planejamento adequado do provimento de pessoal para evitar a descontinuidade dos serviços, mesmo no caso de faltas injustificadas ao trabalho. Tais demandas devem ser supridas por outros profissionais do quadro, devendo ser tomadas as medidas administrativas necessárias à apuração e possível responsabilização do servidor desidioso.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA TCE/MT n.º 68/2011 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: WALDIR JÚLIO TEIS. CONSULTAS.

22. Quanto ao argumento de que a escolha do Pregão Presencial se deu pela flexibilidade da ata de registro de preços, no que concerne à possibilidade de empenho somente do período de trabalho executado e à possibilidade inclusive de execução em determinados períodos e não execução em outros, é fundamental expor que o Processo Seletivo Simplificado também permite flexibilidade, visto que visa a seleção de servidores temporários para atender o excepcional interesse público, com contratos de trabalho por tempo determinado.

23. Por todo o exposto, mantém-se a irregularidade.





### 3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Após análise dos autos, conclui-se pela procedência desta Representação de Natureza Interna, restando configurada a seguinte irregularidade:

**1) KB17 PESSOAL\_GRAVE\_17. Ocorrência de irregularidades relativas a concurso público e processo seletivo (art. 37, I a V, VIII, da Constituição Federal).**

1.1) Contratação de servidores para realização de atividades finalísticas da área da saúde, tais como médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, por meio de licitação, violando a regra constitucional do Concurso Público. (art. 37, II, da Constituição Federal).

**Fundamento legal:** Art.37, inciso II, da CF/88 e Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2013.

**Responsável:** Sr. Thiago Assis da Silva – Secretário Municipal (período 01/01/18 a 26/06/18)

É o relatório.

3ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso, em Cuiabá, 29 de novembro de 2022.

(Assinatura digital)<sup>3</sup>  
**Patrícia Leite Lozich**  
Auditora Pública Externa

<sup>3</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

