



TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

Processo Nº: 201606032-00

Natureza: Consulta

Assunto: Contratação Temporária

Município: São João de Pirabas

Origem: Prefeitura Municipal

Interessado: Luís Cláudio Teixeira Barroso – Ex- Prefeito

Relatora: Conselheira Substituta Adriana Oliveira

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 730,
de 05.03.20, pg. 4

Responsável

EMENTA: CONSULTA. 1) GESTÃO COMPARTILHADA DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS. PROGRAMAS DE NATUREZA TRANSITÓRIA CUSTEADOS POR RECURSOS TRANSFERIDOS. MATÉRIA APRECIADA PELO PLENO EM RESPOSTA À CONSULTA PREGRESSA. POSICIONAMENTO TCM-PA FAVORÁVEL À REGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. RESPOSTA ADICIONAL À LUZ DOS PRECEITOS CONSIGNADOS NA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – NOB-RH/SUAS. EQUIPE DE REFERÊNCIA EXECUTA ATIVIDADE PERMANENTE E FINALÍSTICA. COMPOSIÇÃO DO QUADRO DEVE OBSERVAR À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. 2) POSSIBILIDADE DA ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGO E FUNÇÃO PÚBLICOS, EM VIRTUDE DO DISPOSTO NO ART. 37, XVI.

1. Para a prestação de serviços em programas de natureza transitória e custeados com recursos transferidos por outros entes federados, apresenta-se a contratação temporária,



TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

como solução viável, nos moldes do inciso IX, do artigo 37 da CF/88.

2. As equipes de referência executam atividade permanente e finalística, portanto não se confundem com um programa específico da assistência social devendo o preenchimento dos cargos observar a regra constitucional do Concurso Público, nos termos do inciso II do art. 37. Excepcionalmente, admite-se a contratação temporária nas hipóteses de substituição dos referidos profissionais em períodos de licença, a fim de se garantir a continuidade do atendimento aos usuários.

3. É possível, diante do disposto no art. 37, XVI “c” e XVII da CF/88, que autoriza a acumulação de cargos e funções na área da saúde, contratar o mesmo profissional que foi nomeado para exercer clínica geral, para a função de ultrassonografista, desde que não haja sobreposição de períodos laborais. Caso a necessidade do município seja permanente, é imprescindível que se realize concurso público para provimento do cargo, conforme exigência do art. 37, II da Constituição Federal/1988.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, apreciada nos termos do art. 298 do Regimento Interno desta TCM/PA (Ato nº 16/2013), **resolvem os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em conhecer da **CONSULTA**, nos termos da deliberação já exarada por este Pleno, da ata da sessão e do relatório e voto da Conselheira Relatora às fls. 19 a 32 dos autos, que passam a integrar esta decisão, responder ao Consulente que:

a) As equipes de referência compõem o CRAS e o CREAS, que por sua vez não constituem programas assistenciais e sim correspondem às unidades públicas, integrantes do SUAS, que promovem a prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias, a fim de assegurar a efetivação da política pública de forma qualificada.

b) As equipes de referência executam atividades permanentes, que não se confunde com um programa específico da assistência social, pois sua atuação é contínua e finalística no âmbito da Assistência Social, logo, para sua composição deverá ser



TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

observada a regra constitucional do Concurso Público, nos termos do inciso II do art. 37, admitindo-se excepcionalmente, a contratação temporária nas hipóteses de substituição dos referidos profissionais em períodos de licença, a fim de se garantir a continuidade do atendimento aos usuários.

c) Para a prestação de serviços em programas de natureza transitória e custeados com recursos transferidos por outros entes federados, apresenta-se como solução viável a contratação temporária, nos moldes do inciso IX, do artigo 37 da CF/88, a qual prevê lei específica que estabeleça as regras, os prazos de vigência dos contratos, a forma e critérios de seleção, os direitos dos contratados, a remuneração, sua vinculação ao Regime Geral da Previdência Social, entre outras normas pertinentes.

No que diz respeito ao questionamento 02, formulado pelo consulente, adiro aos fundamentos expostos pela unidade instrutória para em resposta assinalar que:

a) É possível diante do disposto no art. 37, XVI “c”¹ da CF/88, que autoriza a acumulação de cargos e funções na área da saúde, contratar o mesmo profissional que foi nomeado para exercer o cargo de clínico geral, para a função de ultrassonografista, desde que não haja sobreposição de períodos laborais² e se a necessidade for temporária de excepcional interesse público, pois, havendo, no município, a necessidade permanente do referido profissional, é imprescindível que se realize concurso público para provimento do cargo, conforme exige a Constituição Federal em seu Art. 37, II³.

b) Em caráter informativo e orientativo, ressalta-se que sobre demais alternativas de contratação de profissionais da área de saúde, à luz do ordenamento jurídico, esta Corte de Contas enfrentou exaustivamente a matéria, por ocasião das respostas às consultas apresentadas mediante os processos nº 201701384-00, 201705672-00 e 201708010-00, nos termos dos votos exarados pelos Exmos. Conselheiros Mara Lúcia Barbalho, Sérgio Leão e Antônio José Guimarães, aprovados pelo Pleno, conforme Resoluções nº 14.172/2018, 14.179/2018 e 14.203/2018, respectivamente.

Alerta-se, que uma vez realizada a contratação temporária, nos moldes descritos no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e com amparo em lei municipal

RESOLUÇÃO Nº 15.238

que discipline as hipóteses, deverá a contabilização das mencionadas despesas ocorrer em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 4.320/64 e as orientações editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Sendo necessário ainda observar as regras quanto à realização de processo seletivo e exposição de justificativa, além de proceder a remessa dos instrumentos contratuais na forma e prazo estabelecidos nos normativos deste Tribunal.

Por força do citado dispositivo regimental, a presente decisão não se constitui em prejulgado do fato ou caso concreto.

Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em 06 de fevereiro de 2020.



Conselheiro **Daniel Lavarada**
Presidente da Sessão



Conselheira Substituta **Adriana Oliveira**
Relatora

Presentes: Conselheiros Mara Lúcia, Antonio José Guimarães, Conselheiro Substituto Sérgio Dantas e a Representante do Ministério Público de Contas, Procuradora Maria Inez Gueiros.

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

Processo Nº: 201606032-00

Natureza: Consulta

Assunto: Contratação Temporária

Município: São João de Pirabas

Origem: Prefeitura Municipal

Interessado: Luís Cláudio Teixeira Barroso – Ex- Prefeito

Relatora: Conselheira Substituta Adriana Oliveira

RELATÓRIO

Cuida-se de Consulta formulada pelo Prefeito de São João de Pirabas¹, fundamentado no art. 298 do Regimento Interno do TCM/PA², mediante a qual faz as seguintes indagações:

Questionamento 01:

Considerando a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, que prevê ocupações profissionais de escolaridade de ensino médio e fundamental completos, que compõem as equipes de referência do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, consistindo, em síntese, em programas do Governo Federal de Assistência Social que são criados em caráter precário e efêmero, haja vista que podem ser extintos a qualquer tempo pelo órgão implementador.

Considerando ainda que, ante a efemeridade do Programa, não exista no Município o Cargo de “Orientador³ Social”, pessoa habilitada a atuar nesse programa, e que a criação de cargos dessa natureza e a realização de concurso público para provimento desse cargo poderia provocar danos ao erário, haja vista que caso esse programa venha a ser extinto pelo Governo Federal, os servidores gozariam de estabilidade no serviço público, razão pela qual deveriam ser transferidos para disponibilidade, sem prejuízo de seus vencimentos.

Nesta hipótese, é possível a contratação por tempo determinado de servidor, ante o excepcional interesse público, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal?

1 Sr. Luís Cláudio Teixeira Barroso, Prefeito no período de apresentação da consulta de 2016.

2 Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da Lei Complementar n.º 84, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III - conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

3 Supõe-se que foi digitada equivocadamente a expressão “orientar social”, daí ter-se efetuado a *correção* para o cargo de “orientador social”, que corresponde a profissional de nível médio que atua no âmbito do SUAS, conforme reconhecimento conferido pela Resolução nº 9 de 15.04.2014.

Questionamento 02:

Considerando que o Município abriu concurso público para provimento da vaga de clínico geral e que o médico que logrou aprovação, tomou posse e entrou em exercício seja especialista em ultrassonografia, poderia o Município celebrar contrato por tempo determinado com este servidor, ante o excepcional interesse público, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que exerça a função de ultrassonografista? Caso negativo, qual a melhor solução para atender a excepcional necessidade?

A consulta foi a mim redistribuída⁴ para relatar e formular *proposição de resposta*⁵. Na sequência encaminhei o processo à então DCAP⁶ para que fosse procedida a juntada de precedentes desta Corte, relativos a registro de Contratos Temporários de profissionais para executar atividades no âmbito do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), em similaridade à questão suscitada no presente processo.

Informou a unidade técnica⁷ que o Colendo Plenário desta Casa tem se posicionado pela regularidade da contratação temporária para atendimento aos programas federais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Citou como exemplo o processo 201212611-00, que versa sobre o PROJOVEM⁸, “*cuja decisão exarada por intermédio do Acórdão nº 24.698/2014TCM (...) registrou os contratos do Município de Belém, ainda que ausente qualquer processo prévio de seleção de pessoal*”. Apontou ainda as contratações temporárias para execução do *programa bolsa família*⁹, assim como os contratos de *agentes de combate de endemias* (no âmbito do SUS)¹⁰.

4 Relatoria originária do Exmo. Conselheiro Daniel Lavareda (fl. 11).

5 Com fundamento na Resolução nº 10.249/2011-TCM/PA, vigente à época, após sorteio realizado pela Secretaria Geral, conforme fl. 13.

6 Com fundamento no Regimento Interno do TCM/PA.

Art. 300 (...)

§4.º Havendo necessidade para subsidiar seu parecer, o Conselheiro Relator poderá determinar a manifestação de outra unidade técnica especializada do Tribunal.

7 (fls. 15 a 17)

8 Sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEN):

Objetivo: Elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, visando à conclusão desta etapa por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos integrada à qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Ações: Apoiar técnica e financeiramente Estados, Municípios e o Distrito Federal para a oferta e o desenvolvimento de cursos do PROJOVEM Urbano, bem como conceder auxílio financeiro mensal aos jovens atendidos, durante os 18 meses de desenvolvimento do curso, no valor de R\$100,00, condicionado a 75% de presença deste jovem nas atividades presenciais e a entrega de trabalhos pedagógicos.

9 Processo nº 201307035-00, registradas pelo Acórdão nº 25.448, de 19.08.2014.

10 Processo nº 201515631-00, registrados pelo Acórdão nº 28.732, de 10.03.2016.

Adicionalmente, quanto ao segundo quesito, manifestou-se pela possibilidade da acumulação remunerada de cargo e função públicos, em virtude do disposto no art. 37, XVI, “c” da Constituição Federal, que prevê “*duplo vínculo com profissional da área de saúde*”. Destacou contudo, que diante da necessidade permanente do município de ter em seus quadros o médico especialista em Diagnóstico por Imagem (ultrassonografia), é recomendada a adequação legislativa para criação do respectivo cargo e suas características de carga horária e atribuições para haver a promoção de ingresso por concurso público.¹¹

É o relatório. Passo à manifestação.

PROPOSTA

ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, convém destacar que o Tribunal de Contas dos Municípios responderá às consultas sobre matéria de sua competência que lhe forem *formuladas em tese*, por autoridade competente, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno, nos termos do Art. 1º, inciso XVI da Lei Complementar nº109/2016¹² c/c o Art. 298, inciso II do RITCM¹³.

Depreende-se dos autos, que a consulta foi formulada pelo Prefeito, portanto, o pressuposto de *legitimidade* restou cumprido. Observo, contudo, que somente o primeiro quesito revela questão formulada em *tese*, pois o segundo versa sobre *caso concreto*. Todavia, considerando a missão pedagógica estrategicamente abraçada e desenvolvida por esta Corte de Contas¹⁴ e diante da convicção de que intervenções orientativas têm o condão de suprimir práticas

11 Art. 37,II da CF/88.

12 Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma desta Lei Complementar:

(...)

XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno na forma estabelecida no Regimento Interno; (grifei)

13 Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da Lei Complementar n.º 84, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

(...)

II - ser formulada em tese; (grifei)

14 Plano Estratégico 2015/2030-TCM/PA. Identidade Estratégica – Missão: Orientar e fiscalizar a administração pública e a gestão dos recursos municipais, visando a sua efetiva e regular aplicação em benefício da sociedade.

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

equivocadas, somando para o aprimoramento da gestão, sirvo-me dos permissivos constantes em Lei Orgânica e Regimento Interno, acima mencionados para conhecer da presente consulta e respondê-la *no que for cabível*, ressaltando que a solução apresentada *não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto*.

MÉRITO

Ao examinar o mérito, observei desde logo que o primeiro questionamento formulado não se configura inédito, já tendo sido a matéria apreciada pelo pleno em resposta à Consulta pregressa¹⁵, ainda que de forma *oblíqua*, tendo em vista que, na ocasião a Consulta tratava especificamente de credenciamento. Na ocasião, o Tribunal, em exame de tese assentou entendimento, quanto à contratação temporária no âmbito da Secretaria de Assistência Social para execução de serviços em programas de natureza transitória, com aporte de recursos transferidos por outros entes da federação. A solução ofertada nos termos do luminoso voto condutor, da lavra da Exma. Conselheira Mara, aprovada pela Resolução nº 12.694 de 13.09.2016 apresentou o seguinte teor:

Assim, se a contratação for para atender a atividades-fim da Secretaria da Assistência Social, a regra a seguir é concurso público, conforme prescreve o inciso II do artigo 37 da CF/88. No entanto, para a prestação de serviços em programas de natureza transitória e custeados com recursos transferidos por outros entes federados, a solução que se apresenta mais viável no momento é a contratação temporária, nos moldes do inciso IX, do artigo 37 da CF/88, a qual prevê lei específica que estabeleça as regras, os prazos de vigência dos contratos, a forma e critérios de seleção, os direitos dos contratados, a remuneração, sua vinculação ao Regime Geral da Previdência Social, entre outras normas pertinentes. (grifo meu)

Uma vez verificado que sobre a questão, formulada em tese, já havia deliberação plenária, o primeiro desdobramento vislumbrado por esta relatora consistiu em remeter cópia da decisão, acima mencionada, nos termos do art. 301, §2º do Regimento Interno desta Casa¹⁶.

(grifei)

15 Processo nº 201605452-00. Consulta. Prefeitura Municipal de Capanema. Exercício de 2016.

16 Art. 301. Se sobre a matéria objeto da consulta já houver deliberação plenária, o órgão técnico ou unidade técnica eventualmente consultada dela dará ciência ao Conselheiro Relator, juntando o referido prejulgado à sua manifestação. (...)

§2º Na hipótese mencionada no caput, o Conselheiro Relator oficiará ao consulente, remetendo-lhe cópia da decisão constituída em prejulgado. (grifo meu)

Contudo, após leitura mais detida, avaliei que informações adicionais deveriam ser registradas diante da particularidade da consulta formulada à luz da NOB RH-SUAS, todavia sem promover qualquer inovação quanto ao entendimento previamente assentado por este Tribunal.

E assim o fiz, por que a questão formulada diz respeito à *gestão compartilhada* das ações socioassistenciais entre os entes federados, que traz à baila os desafios enfrentados pelos municípios, sobre quem recai, na condição de copartícipe, a responsabilidade pela execução das atividades da assistência social, que são ofertadas por meio de *serviços, programas, projetos e benefícios*¹⁷.

O questionamento feito merece ser estratificado em duas abordagens, tendo em vista que a forma pela qual foi apresentado induz à fusão de aspectos que são distintos, considerando que indaga sobre o ingresso dos profissionais que compõem as equipes de referência, especificamente do orientador social (nível médio) sob o entendimento de que mencionadas equipes consistem em programas assistenciais do Governo Federal, criados em caráter precário e efêmero; o que se apresenta equivocado, conforme passo a explicitar.

Faz-se indispensável esclarecer que as equipes de referência¹⁸ formam o conjunto de profissionais responsáveis diretamente pela gestão e oferta dos serviços, programas, projetos, benefícios de proteção básica (Centro de Referência da Assistência Social - CRAS¹⁹) e especial (Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS²⁰), levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

Não se deve confundir as equipes de referência com toda a rede de proteção social, que pode ser formada por instituições públicas ou privadas²¹, assim como é necessário compreender

17 Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993 alterada pela Lei nº 12.435/2011), dispõe em seu Capítulo IV: “Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social”

18 LOAS. Art. 60-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

19 LOAS. Art. 6º-C (...)

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

20 LOAS. Art. 6º-C (...)

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

21 LOAS. Art. 6º-C (...)

RESOLUÇÃO Nº 15.238

que o CRAS e CREAS não constituem programas assistenciais e sim correspondem às unidades públicas, integrantes do SUAS, que promovem a prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, a fim de assegurar a efetivação da política pública de forma qualificada.

Vale assinalar, que sobre o provimento de cargos referentes aos profissionais que exercem atividades nas *equipes de referência*, o consulente adequadamente busca resposta à luz dos preceitos consignados na *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS*²², cuja finalidade consiste exatamente em estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social. Oportuno então destacar, pela pertinência com a matéria sob exame, a existência de mais dois normativos do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, quais sejam, as Resoluções CNAS nº 17/2011 e nº 09/2014 que reconhecem as categorias *profissionais de nível superior* e de *nível médio e fundamental*, respectivamente, todos atuantes no âmbito do SUAS, dentre os quais inclui-se, o cargo de “orientador social”²³, objeto do questionamento apresentado pelo consulente, quanto à possibilidade de contratação temporária.

É imperativo notar ainda que a mencionada NOB-RH/SUAS, estabelece *princípios e diretrizes* que ressaltam o caráter público da prestação de serviços socioassistenciais e reafirmam a necessidade da *desprecarização* do trabalho no âmbito do sistema²⁴, e encontra guarida no art.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

22 Aprovada pela Resolução nº 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social.

23 Art. 4º As ocupações profissionais com escolaridade de *ensino médio*, que compõem as equipes de referência do SUAS, desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS, quais sejam:

(...)

II – *Orientador Social* ou Educador Social, com as seguintes funções:

(...)

24II – PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NACIONAIS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS.

1. A promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, e conseqüentemente a formulação da PNAS/2004 e a construção e regulação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e da sua Norma Operacional Básica – NOB/SUAS tornam necessária a reflexão da política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visto que a mesma surge como eixo delimitador e imprescindível à qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial.

2. Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

(...)

5. Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços.

(...)

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

203 da Constituição Federal²⁵, assim como no art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social²⁶ que dispõem, que a prestação de serviços de assistência social é obrigação do Poder Público – portanto, *permanente*. Por esta razão, os profissionais dos centros de referência, responsáveis pelos serviços de proteção social não podem exercer atividades temporárias em um Município, pois serão sempre *necessários* e estarão a executar serviço de *natureza permanente*, salvo nas situações em que reste comprovada a necessidade excepcional e temporária, prevista na Constituição Federal, nas hipóteses devidamente disciplinadas em lei municipal.

A propósito, o Caderno de Orientações Técnicas Sobre os Gastos no Pagamento dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS / Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário²⁷ descreve como circunstâncias possíveis de contratação temporárias, as seguintes:

Nas hipóteses previstas nas leis municipal, estadual ou distrital e pelo prazo determinado nestas. Assim, orienta-se que a lei que regulamenta a contratação por tempo determinado para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, disponha sobre as seguintes situações:

- Para contratar profissionais que integrarão as equipes dos programas e projetos socioassistenciais, tendo em vista a sua temporalidade limitada e seu caráter complementar às ações continuadas da Assistência Social, observando o prazo máximo deste contrato, previsto na legislação;
- Para atender necessidades temporárias e de interesse público, como por exemplo o atendimento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências durante a ocorrência destas situações, cuja demanda por profissionais amplia;
- Para substituir temporariamente profissionais das equipes de referência em períodos de licença, garantindo a continuidade do atendimento aos usuários;
- Para a implantação dos equipamentos/serviços socioassistenciais, considerando que os trâmites legais e administrativos para a realização de concurso público para o provimento de pessoal efetivo requerem um tempo maior e que esse processo não pode inviabilizar a sua execução, de

8. A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também:

- garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização.
- garantir a educação permanente dos trabalhadores,
- realizar planejamento estratégico,
- garantir a gestão participativa com controle social,
- integrar e alimentar o sistema de informação.” (grifos meus).

25 Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...)

26 Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

27BRASÍLIA, Caderno de Orientações Técnicas Sobre os Gastos no Pagamento dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS / Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ISBN 978-85-60700-82-0 Organizador: José Ferreira da Cruz et al. - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2016, 88 p. :

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

modo a prejudicar o público da política de assistência social. Nesse caso, orienta-se a contratação de servidores públicos temporários, por meio de processo seletivo simplificado, para compor as equipes de referência, durante esse período e sem prejuízo da realização do concurso público, em cumprimento aos prazos para implementação dos serviços estabelecidos na Resolução da CIT nº 5, de 08 de junho de 2011, conforme tratado no item 3 deste caderno. (grifos meus)

Logo, os profissionais do SUAS, que compõem as equipes de referência, reconhecidos por normativos específicos, *sejam de nível superior, médio ou fundamental, executam atividades públicas clássicas, de natureza permanente*, que o Poder Público deve prestar de forma *obrigatória e contínua*. Daí a necessidade de criação do cargo por lei e provimento mediante concurso público.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)²⁸, Senão vejamos:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE PERDÕES. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. AGENTES TÉCNICOS PARA ATUAREM JUNTO AO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL / CRAS E AO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL / CREAS. ATIVIDADE ESSENCIAL E CONTINUADA. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. INFRINGÊNCIA AO ARTIGO 37, INCISO IX, CONSTITUIÇÃO DA CR/88. SENTENÇA MANTIDA.

I. Na dicção da Lei Federal nº 8.745, de 1993, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, necessita da presença de três requisitos, quais sejam: i) previsão legal; ii) excepcional interesse público e; iii) que a contratação tenha caráter temporário.

II. A ação sócio-assistencial não pode ser considerada como excepcional situação de interesse público, por ser uma atividade administrativa permanente do Estado, prevista nos art. 203 e 204 da CR/88.

III. Consoante a Lei Federal nº 8.742, de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 2011, a assistência social, como uma garantia do cidadão, deve ser prestada de forma continuada, a fim de melhorar a vida da população, devendo ser integrada às políticas setoriais, assegurando o mínimo social e a universalização dos direitos sociais.

IV. Os profissionais que prestam serviços ao Município, em prol da coletividade, mediante o CRAS e CREAS, ao executarem atividades de cunho essencial e permanente, estão sujeitos a regra do concurso.

28 Apelação Cível nº 1.0499.12.001642-7/001. Relator: Desembargador Washington Ferreira. Publicação em 07.02.2014.

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

De outra banda, não se pode olvidar que dentre as formas pelas quais se oferta a proteção social, destacam-se os *programas*, que correspondem a ações integradas e complementares com objetivo, prazo certo e área de abrangência definidos para *incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais*, que diante de sua temporalidade limitada, admite-se a contratação temporária de profissionais para integrar as equipes dos programas e projetos socioassistenciais, observando o prazo máximo deste contrato, previsto na lei autorizativa, conforme Caderno de Orientações Técnicas do próprio SUAS, acima mencionada.

Portanto, trata-se de entendimento consentâneo com as decisões consignadas por esta Corte de Contas, tanto em sede de resposta à Consulta, conforme ao norte mencionado, como na apreciação de *casos concretos* de contratações temporárias, que se submeteram ao exame de legalidade por este Colendo Plenário, nos termos dos precedentes diligentemente colecionados pela unidade instrutória, a fim de subsidiar a presente questão.

Diante de todo exposto, nos termos da deliberação já exarada por este Pleno, acrescidas de informações afeitas à particularidade da questão formulada no item nº 01, cumpre responder ao Consulente que:

a) As equipes de referência compõem o CRAS e o CREAS, que por sua vez não constituem programas assistenciais e sim correspondem às unidades públicas, integrantes do SUAS, que promovem a prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias, a fim de assegurar a efetivação da política pública de forma qualificada.

b) As equipes de referência executam atividades permanentes, que não se confunde com um programa específico da assistência social, pois sua atuação é contínua e finalística no âmbito da Assistência Social, logo, para sua composição deverá ser observada a regra constitucional do Concurso Público, nos termos do inciso II do art. 37, admitindo-se excepcionalmente, a contratação temporária nas hipóteses de substituição dos referidos profissionais em períodos de licença, a fim de se garantir a continuidade do atendimento aos usuários.

c) Para a prestação de serviços em programas de natureza transitória e custeados com recursos transferidos por outros entes federados, apresenta-se como solução viável a contratação temporária, nos moldes do inciso IX, do artigo 37 da CF/88, a qual prevê lei específica que estabeleça as regras, os prazos de vigência dos contratos, a forma e critérios de seleção, os direitos

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

dos contratados, a remuneração, sua vinculação ao Regime Geral da Previdência Social, entre outras normas pertinentes.

No que diz respeito ao questionamento 02, formulado pelo consulente, adiro aos fundamentos expostos pela unidade instrutória para em resposta assinalar que:

a) É possível diante do disposto no art. 37, XVI “c”²⁹ da CF/88, que autoriza a acumulação de cargos e funções na área da saúde, contratar o mesmo profissional que foi nomeado para exercer o cargo de clínico geral, para a função de ultrassonografista, desde que não haja sobreposição de períodos laborais.³⁰ e se a necessidade for temporária de excepcional interesse público, pois, havendo, no município, a necessidade permanente do referido profissional, é imprescindível que se realize concurso público para provimento do cargo, conforme exige a Constituição Federal em seu Art. 37, II³¹.

b) Em caráter informativo e orientativo, ressalta-se que sobre demais alternativas de contratação de profissionais da área de saúde, à luz do ordenamento jurídico, esta Corte de Contas enfrentou exaustivamente a matéria, por ocasião das respostas às consultas apresentadas mediante os processos nº 201701384-00, 201705672-00 e 201708010-00, nos termos dos votos exarados pelos Exmos. Conselheiros Mara Lúcia Barbalho, Sérgio Leão e Antônio José Guimarães, aprovados pelo Pleno, conforme Resoluções nº 14.172/2018, 14.179/2018 e 14.203/2018, respectivamente.

Por fim, alerta-se, que uma vez realizada a contratação temporária, nos moldes descritos no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e com amparo em lei municipal que discipline as hipóteses, deverá a contabilização das mencionadas despesas ocorrer em conformidade com a Lei

29 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001).

30 Na manifestação do órgão técnico consta alerta para que não haja sobreposição de períodos laborais, e que seja observada a carga horária máxima de 60 horas semanais, pois assim entendia a maioria da jurisprudência pátria, ex vi os decisórios do STJ, citados no Parecer (fl.17). Ocorre que quanto ao limite de horas, o STJ mudou a orientação no julgamento do REsp 1.767.955 de 27.03.2019, quando decidiu que o limite semanal de 60 horas para acúmulo de cargo público não se aplica aos profissionais da saúde.

31 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios (...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 4.320/64 e as orientações editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Sendo necessário ainda observar as regras quanto à realização de processo seletivo e exposição de justificativa, além de proceder a remessa dos instrumentos contratuais na forma e prazo estabelecidos nos normativos deste Tribunal.

Por todo o exposto, apresento proposta de decisão pelo conhecimento da presente consulta, para no mérito respondê-la, conforme regra do artigo Art. 298 do Regimento Interno deste TCM/PA³², mediante a aprovação da seguinte Resolução com Ementa e enunciados de teses:

CONSULTA. 1) GESTÃO COMPARTILHADA DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS. PROGRAMAS DE NATUREZA TRANSITÓRIA CUSTEADOS POR RECURSOS TRANSFERIDOS. MATÉRIA APRECIADA PELO PLENO EM RESPOSTA À CONSULTA PREGRESSA. POSICIONAMENTO TCM-PA FAVORÁVEL À REGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. RESPOSTA ADICIONAL À LUZ DOS PRECEITOS CONSIGNADOS NA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – NOB-RH/SUAS. EQUIPE DE REFERÊNCIA EXECUTA ATIVIDADE PERMANENTE E FINALÍSTICA. COMPOSIÇÃO DO QUADRO DEVE OBSERVAR À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. 2) POSSIBILIDADE DA ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGO E FUNÇÃO PÚBLICOS, EM VIRTUDE DO DISPOSTO NO ART. 37, XVI.

1. Para a prestação de serviços em programas de natureza transitória e custeados com recursos transferidos por outros entes

³² Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

federados, apresenta-se a contratação temporária, como solução viável, nos moldes do inciso IX, do artigo 37 da CF/88.

2. As equipes de referência executam atividade permanente e finalística, portanto não se confundem com um programa específico da assistência social devendo o preenchimento dos cargos observar a regra constitucional do Concurso Público, nos termos do inciso II do art. 37. Excepcionalmente, admite-se a contratação temporária nas hipóteses de substituição dos referidos profissionais em períodos de licença, a fim de se garantir a continuidade do atendimento aos usuários.

3. É possível, diante do disposto no art. 37, XVI “c” e XVII da CF/88, que autoriza a acumulação de cargos e funções na área da saúde, contratar o mesmo profissional que foi nomeado para exercer clínica geral, para a função de ultrassonografista, desde que não haja sobreposição de períodos laborais. Caso a necessidade do município seja permanente, é imprescindível que se realize concurso público para provimento do cargo, conforme exigência do art. 37, II da Constituição Federal/1988.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, apreciada nos termos do art. 298 do Regimento Interno desta TCM/PA (Ato nº 16/2013), **resolvem os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em conhecer da **CONSULTA**, nos termos da deliberação já exarada por este Pleno, da ata da sessão e do relatório e voto da Conselheira Relatora, que passam a integrar esta decisão, responder ao Consulente que:

a) As equipes de referência compõem o CRAS e o CREAS, que por sua vez não constituem programas assistenciais e sim correspondem às unidades públicas, integrantes do SUAS, que promovem a prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias, a fim de assegurar a efetivação da política pública de forma qualificada.

b) As equipes de referência executam atividades permanentes, que não se confunde com um programa específico da assistência social, pois sua atuação é contínua e finalística no âmbito da Assistência Social, logo, para sua composição deverá ser observada a regra constitucional do Concurso Público, nos termos do inciso II do art. 37, admitindo-se excepcionalmente, a contratação temporária nas hipóteses de substituição dos referidos profissionais em períodos de licença, a fim de se garantir a continuidade do atendimento aos usuários.

c) Para a prestação de serviços em programas de natureza transitória e custeados com recursos transferidos por outros entes federados, apresenta-se como solução viável a contratação temporária, nos moldes do inciso IX, do artigo 37 da CF/88, a qual prevê lei específica que estabeleça as regras, os prazos de vigência dos contratos, a forma e critérios de seleção, os direitos dos contratados, a remuneração, sua vinculação ao Regime Geral da Previdência Social, entre outras normas pertinentes.

No que diz respeito ao questionamento 02, formulado pelo consulente, adiro aos fundamentos expostos pela unidade instrutória para em resposta assinalar que:

a) É possível diante do disposto no art. 37, XVI “c”³³ da CF/88, que autoriza a acumulação de cargos e funções na área da saúde, contratar o mesmo profissional que foi nomeado para exercer o cargo de clínico geral, para a função de ultrassonografista, desde que não haja sobreposição de períodos laborais³⁴ e se a necessidade for temporária de excepcional interesse público, pois, havendo, no município, a necessidade permanente do referido profissional, é imprescindível que se realize concurso público para provimento do cargo, conforme exige a Constituição Federal em seu Art. 37, II³⁵.

b) Em caráter informativo e orientativo, ressalta-se que sobre demais alternativas de contratação de profissionais da área de saúde, à luz do ordenamento jurídico, esta Corte de Contas enfrentou exaustivamente a matéria, por ocasião das respostas às consultas apresentadas mediante os processos nº 201701384-00, 201705672-00 e 201708010-00, nos termos dos votos exarados pelos Exmos. Conselheiros Mara Lúcia Barbalho, Sérgio Leão e Antônio José Guimarães, aprovados pelo Pleno, conforme Resoluções nº 14.172/2018, 14.179/2018 e 14.203/2018, respectivamente.

33 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001).

34 Vide nota de rodapé nº 30.

35 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

GABINETE CONSELHEIRA SUBSTITUTA ADRIANA OLIVEIRA

RESOLUÇÃO Nº 15.238

Alerta-se, que uma vez realizada a contratação temporária, nos moldes descritos no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e com amparo em lei municipal que discipline as hipóteses, deverá a contabilização das mencionadas despesas ocorrer em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 4.320/64 e as orientações editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Sendo necessário ainda observar as regras quanto à realização de processo seletivo e exposição de justificativa, além de proceder a remessa dos instrumentos contratuais na forma e prazo estabelecidos nos normativos deste Tribunal.

Por força do citado dispositivo regimental, a presente decisão não se constitui em prejudgado do fato ou caso concreto.

Belém, 06 de fevereiro de 2020.



Conselheira Substituta **Adriana Oliveira**
Relatora