DESAPROPRIAÇÃO — SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA — CONCURSO PÚBLICO

Grupo Hospitalar Conceição, cuja maioria acionária foi desapropriada pela União, equipara-se a sociedade de economia mista, embora sem lei específica de criação.

Obrigatoriedade de concurso público para admissão de pessoal.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Proc. TC-2.727/94

GRUPO: II.
CLASSE DE ASSUNTO: VII.
ÓRGÃO DELIBERATIVO: Plenário.

PROCESSO Nº TC-002.727/94-3 — SIGILOSO

Anexo: TC-007.521/94-4 — Solicitação.

Natureza: Denúncia.

Entidade: Grupo Hospitalar Conceição.

Interessado: *Carlos Roberto Siqueira Barros*, Presidente do Conselho de Administração.

Ementa: Denúncia de admissão de pessoal sem concurso público. Atendimento dos requisitos de admissibilidade. Conhecimento. Procedência constatada "in loco". Determinações correlativas, cancelamento do sigilo, ciência ao interessado e juntada às contas anuais.

1. NATUREZA: Denúncia.

2. INTERESSADO: Sr. Carlos Roberto Siqueira Barros, Presidente do Conselho de Administração do Grupo Hospitalar Conceição, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Saúde.

3. OBJETO: admissões de pessoal sem concurso público e utilização de banco privado, em detrimento de estabelecimentos oficiais, para realização de pagamentos a fornecedores.

4. ALEGAÇÕES DO RESPONSÁVEL (fls. 46/51): apresentadas em função de sua audiência prévia a respeito das contratações irregulares, já que, consoante informação da SECEX/RS (fls. 35/37 do TC-007.521/94-4) e do próprio denunciante (fl. 9, item 5), a ocorrência relativa ao pagamento de fornecedores por intermédio de banco particular Já havia sido sanada, consistiram, basicamente, em afirmar que:

4.1. para exame da questão, devem ser levadas em conta as características peculiares do Grupo Hospitalar Conceição, cuja atividade básica gira em torno não da produção ou comercialização de bens ou serviços, mas sim da preservação de vidas humanas;

4.2. o Grupo passava por situação caótica, decorrente de aguda carência de pessoal;

4.3. tal falta de recursos humanos sobrecarregava o quadro de pessoal existente e obrigava à realização de um enorme volume de horas-extras, implicando gastos elevados com pagamentos de adicionais e queda na qualidade do trabalho realizado;

4.4. o Grupo responde por 50% (cinqüenta por cento) do atendimento médico-hospitalar de Porto Alegre e por 40% (quarenta por cento) do atendimento no Estado do Rio Grande

do Sul, além de receber pacientes de outros Estados e de países vizinhos;

4.5. para garantir a transparência e a lisura dos atos da administração do Grupo, foram adotadas providências para regularizar futuras admissões de pessoal, com a realização de concurso público para toda e qualquer contratação a efetuar-se a partir de maio do corrente ano;

4.6. não obstante tais providências, as empresas do Grupo, em virtude de sua natureza jurídica, não estariam obrigadas a realizar tal certame para contratar funcionários, posto que tiveram *sua maioria acionária desapropriada pela União Federal e não seriam sociedades de economia mista, cuja criação, nos termos do inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso III do art. 5º do Decreto-lei nº 200/67, dependeria de lei específica; não se sujeitariam, pois, à exigência contida no inciso II do aludido dispositivo constitucional por não estarem incluídas no rol de entes integrantes da Administração Indireta;*

4.7. "todas as contratações efetuadas no chamado GHC sempre foram submetidas a processo seletivo, onde os candidatos são avaliados e selecionados pelos respectivos serviços para os quais são contratados, além de se submeterem a uma prévia seleção no setor de recrutamento e seleção, o que, sem dúvida, se traduz em transparência na contratação";

4.8. "o limite máximo de servidores do quadro de pessoal ativo no chamado GHC tem sido rigorosamente observado".

5. PARECERES:

5.1. SRA. INFORMANTE (fls. 55/56): concorda, inicialmente, com a afirmação do responsável de que o objetivo final da atuação do GHC é o Homem. Lembra, contudo, que ao Tribunal, por força de mandamento constitucional, cabe apreciar a legalidade dos atos de admissão na Administração Direta e Indireta. No tocante à questão de mérito, recorda parecer exarado pelo então Procurador-Geral e, mais tarde, Ministro desta Corte *Ivan Luz* quando do julgamento das contas dos hospitais que compõem o Grupo Hospitalar Conceição referentes aos exercícios de 1975 e 1976 (Ata nº 15/79 — Plenário, Anexo IX), pronunciamento em que foi discutida e demonstrada a natureza de sociedade de economia mista das entidades integrantes daquele Grupo. Destaca, ainda, que a Decisão TCU nº 200/92 — Plenário (Sessão de 29.04.92 — Ata nº 20/92 — Plenário) já ressaltava a necessidade de realizar o GHC concurso público para admitir pessoal, o que demonstraria a reincidência na irregularidade. Desta forma, propõe seja considerada procedente a presente denúncia, determinada à entidade a adoção de providências para anulação das contratações e aplicada multa ao responsável. Sugere, por fim, não conheça esta Corte de consulta a respeito da limitação do quadro de pessoal do GHC feita pelo Sr. Diretor-Superintendente do Grupo (fls. 52/53), em face de ilegitimidade ativa do interessado.

5.2. SRA. DIRETORA DA 2ª DIVISÃO (fl. 57): endossa as conclusões da Sra. Informante, acrescentando às propostas daquela servidora sugestão de "juntada do presente às contas da entidade referentes ao exercício de 1993, para exame em conjunto e em confronto".

5.3. SR. SECRETÁRIO DA SECEX/RS (fl. 57, v): por sua vez, anui ao encaminhamento alvitrado pela Sra. Diretora.

5.4. MINISTÉRIO PÚBLICO (fl. 61/62): manifestando-se nos autos a pedido do então Relator deste feito, Ministro *Fernando Gonçalves*, rechaça, inicialmente, os argumentos apresentados pelo responsável para tentar descaracterizar a condição de sociedade de economia mista do GHC, valendo-se, para tanto, da lição contida no parecer exarado pelo brilhante ex-Titular daquele órgão, o Procurador-Geral *Francisco de Salles Mourão Branco*, na prestação de contas da COSIPA relativa ao exercício de 1990 (TC-025.407/91), onde, com base nos ensinamentos de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, se demonstrou que impropriedades de formalidades como as apontadas pelo Sr. Diretor-Superintendente não alteram os aspectos substanciais da questão e não modificam a natureza jurídica do GHC. Propõe, assim, seja determinada "a adoção de providências para anulação das admissões realizadas sem concurso público após a publicação D.O.U. de 06.06.90 de Decisão proferidas por esta Corte na Ses-

são de 16.05.90". Finalmente, sugere não se tome conhecimento da consulta formulada pelo responsável, determinando-se ao Grupo, em decorrência de equívocos na adequação aos limites de quadro de empregados estabelecidos pelo Comitê de Coordenação de Empresas Estatais, "que se adapta ao estabelecido pela Resolução nº 11/93 — CCE, de modo que o quadro de pessoal próprio não ultrapasse o limite fixado, sendo incluídos nesse quantitativo os que estejam afastados temporariamente da atividade".

É o Relatório.

VOTO

6. A presente Denúncia preenche os requisitos de admissibilidade fixados pelos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes à matéria. Deverá esta Corte, outrossim, dela tomar conhecimento.

7. No mérito, verifica-se que diligências "in loco" realizadas pela SECEX/RS permitiram constatar haverem ocorrido, de fato, contratações de pessoal pelo denominado Grupo Hospitalar Conceição, sem o indispensável concurso público prévio, após a publicação da deliberação desta Corte que fixou a obrigatoriedade de realização de tal certame por entidades integrantes da Administração Indireta.

8. Ouvido a respeito, o Sr. Diretor-Superintendente apresentou argumentos que tentava, basicamente, descaracterizar a condição de sociedade de economia mista daquela entidade, eis que lhe faltaria a formalidade da criação por lei específica, como exigem a Constituição Federal de 1988 e o Decreto-Lei nº 200/67.

9. Tal argumentação, além de refutada pelo Ministério Público de forma brilhante, também já havia sido rechaçada por esta corte em oportunidades anteriores, razão pela qual, dispensando-nos de repisar matéria já sobejamente discutida no âmbito desta Casa, limitamo-nos a apenas apontar precedentes em que a questão foi tratada e alegações semelhantes às ora em exame foram consideradas improcedentes: Sessão de 13.03.91 — Ata nº 9/91 — Plenário, Anexo XVII; Sessão de 13.05.92 — Ata nº 22/92 — Plenário, Decisão nº 236/92; Sessão Reservada de 31.03.92 — Ata nº 11/92 — Plenário (Reservada), Decisão nº 066/92 — publicada na Ata nº 14/92 — Plenário; Sessão de 16.06.93 — Ata nº 24/93 — Plenário, Acórdão nº 56/93; Sessão de 08.07.93 — Ata nº 23/93 — 2ª Câmara, Decisão nº 230/93; Sessão de 30.09.93 — Ata nº 34/93 — 2ª Câmara, Decisão nº 314/93; Sessão de 03.11.93 — Ata nº 54/93 — Plenário, Acórdão nº 118/93; Sessão de 24.11.93 — Ata nº 57/93 — Plenário, Acórdão nº 126/93; Sessão de 01.12.93 — Ata nº 58/93 — Plenário, Acórdão nº 131/93; Sessão de 19.01.94 — Ata nº 1/94 — Plenário, Decisão nº 8/94; Sessão de 02.03.94 — Ata nº 07/94 — Plenário, acórdão nº 15/94. Destaque-se, ainda, que a obrigatoriedade de realizar o Grupo Hospitalar Conceição concurso público para admitir empregados já havia sido definida por este Colegiado na Sessão de 29.04.92 (Ata nº 20/92 — Plenário, Decisão nº 200/92).

10. Desta forma, esta Corte, no exercício da competência que lhe conferem os incisos III e IX do art. 71 da Constituição Federal, deverá fixar prazo para que a direção do Grupo Hospitalar Conceição, diante da irregularidade dos atos de admissão praticados sem prévio concurso público, adote providências para anulação daquelas contratações, levando-se em conta, na determinação deste prazo, não só o fato de grande parte dos funcionários em situação irregular não se dedicar à atividade-fim do Grupo, mas também informação prestada pelo autor da presente denúncia, em contato telefônico mantido com meu Gabinete em 29.08.94, de que o GHC dispõe de um número bastante razoável de pessoas já aprovadas em certames seletivos públicos e ainda não contratadas que podem substituir, quase de imediato, aquelas que vieram a ser dispensadas.

11. Quanto à proposta de aplicação de multa ao administrador do GHC formulada pela SECEX/RS e não endossada pela douta Procuradoria, entendemos que a questão poderá ser discutida, com maior propriedade, por ocasião do exame das contas da entidade referentes ao exercício de 1993, às quais, como propõem a Sra. Diretora da 2ª Divisão e o Sr. Secretário, deverão ser juntados os presentes autos.

12. Finalmente, a consulta formulada pelo Sr. Diretor-Superintendente do GHC não deverá ser recebida por esta corte, haja vista a manifesta ilegitimidade do autor, antes o que estabelece o art. 210 do Regimento Interno, para feitos de tal natureza, podendo, contudo, ser feita a determinação alvitrada pelo Ministério Público em face das razões expostas por aquele órgão.

Acolhendo, pois, os pareceres da SECEX/RS, em parte, e da douta Procuradoria, na íntegra, nosso VOTO é no sentido de que seja adotada a decisão que ora submetemos à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de setembro de 1994.

BENTO JOSÉ BUGARIN — Ministro-Relator.

Proc. TC-002.727/94-3 (Anexo: TC-007.521/94-4)

PARECER

Cuidam os autos da Denúncia formulada pelo Presidente do Conselho de Administração do Grupo Hospitalar Conceição, sobre contratações de pessoal sem concurso público e utilização de rede bancária particular em detrimento da rede oficial (fls. 02/03). Foi ainda acostada aos autos Consulta do Diretor-Superintendente do mencionado Grupo, onde questiona quais os critérios para cômputo dos empregados, para fins do limite estabelecido pelo Comitê de Coordenação das Empresas Estatais (fls. 52/53 do TC-002.727/94-3).

Efetuadas as averiguações sobre os fatos narrados pela peça vestibular, só restou comprovada a ocorrência de contratações irregulares (fls. 11). Diante disso, foi promovida a audiência do responsável (fls. 33).

A zelosa SECEX/RS, em pareceres uniformes, entendeu que as alegações de defesa não foram suficientes para ilidir a irregularidade e opinou no sentido de determinação à entidade para que torne nulas as contratações irregulares e de aplicação de multa ao responsável (fls. 55/57).

Somos distinguidos com o pedido de audiência do eminente Ministro Relator FERNANDO GONÇALVES, mediante o v. Despacho às fls. 38 do TC-007.521/94-4.

O responsável, em suas alegações de defesa, busca descaracterizar o Grupo Hospitalar Conceição como sociedade de economia mista, visto que não foi criado por lei, como exige a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XIX e o Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 5º, inciso III.

Sobre isso, necessário se faz mencionar a lição do ex-representante deste Ministério Público, Dr. FRANCISCO DE SALLES MOURÃO BRANCO, que, em Parecer de 23.03.93, em sede de Prestação de Contas de COSIPA, exercício de 1990 (cf. TC-025.407/91-0, abordou, com rara clareza, questão similar:

"8. O brocardo latino *nihil interest de nomine, cum de corpore constat* — 'nada interessa o nome, a expressão usada, desde que o principal, a essência, a realidade está evidente' — encaixa-se perfeitamente ao caso concreto. Apega-se a COSIPA a questões meramente perfunctórias, tal como esta associada à definição de sociedade de economia mista, evitando encarar de frente os aspectos materiais, substanciais, que a identificam como tal.

9. Pedimos vênia para reproduzir nosso posicionamento, espendido às contas de 1988 (cf. TC-011.551/89-5), quando fizemos remissão à postura do ilustre administrativista *Celso Antônio Bandeira de Mello* (cf. 'Elementos de Direito Administrativo', 3ª edição, 1992, Malheiros Editores, p. 102), refutando a tese esposada pelos dirigentes.

'*Quid Juris* no que concerne às que tenham surgido sem autorização legislativa de qualquer espécie? Este desmando já ocorreu no Brasil inúmeras vezes, como dantes se averbou, e as entendemos que — apesar de haverem irrompido defeituosamente no universo jurídico — a circunstância de se constituirem em realidade fática de qual irrompeu uma cadeia de relações jurídicas pacificamente aceitas, impõe que se as considere *assujeitadas a todos os limites e contenções aplicáveis a sociedades de economia mista ou empresas públicas regularmente constituídas, até que sejam extintas ou sanado o vício de que se ressentem. Com efeito, seria o maior dos contrasensos entender que violação do direito, ou seja, sua mácula de origem, deva funcio-*

nar como passaporte para que se libertem das sujeições a que estariam submissas se a ordem jurídica houvesse sido respeitada' ".

Portanto, não merece prosperar a tese sustentada pelo responsável, devendo o Grupo Hospitalar Conceição submeter-se aos dispositivos legais aplicáveis às sociedades de economia mista, especialmente o instituto moralizador do concurso público.

Esta Corte já se preonunciou, em diversas assentadas, sobre a proibição de as estatais efetuarem admissão de pessoal a partir de 06.06.90, tendo determinado, às empresas que descumpriram tal orientação, a adoção de providências para anulação das contratações em desacordo com o preceito constitucional (Acórdão nº 56/93, Ata nº 24/93 — Plenário, TC-674.054/91-1, Decisão nº 119/94, Ata nº 13/94 — 1ª Câmara, TC-012.945/93-5; Acórdão nº 302/94, Ata nº 24/94 — 2ª Câmara, TC-399.103/92-9).

Desse modo, manifestamo-nos pela determinação ao Grupo Hospitalar Conceição para a adoção de providências para anulação das admissões realizadas sem concurso público após a publicação no D.O.U. de 06.06.90 da Decisão proferida por esta Corte na Sessão de 16.05.90.

Por derradeiro, quanto à consulta, perfilhamos o entendimento da SECEX/RS de que ela não se enquadra nos requisitos exigidos do art. 210 do Regimento Interno desta Corte. Entretanto, como a entidade vem adotando procedimento equivocado frente aos critérios para adaptar-se aos limites estabelecidos pelo CCE, entendemos de bom alvitre determinar-se ao Grupo Hospitalar Conceição que se adapte ao estabelecido pela Resolução nº 11/93 — CCE, de modo que o quadro de pessoal próprio não ultrapasse o limite fixado, sendo incluídos nessa quantitativo os que estejam afastados temporariamente da atividade.

Procuradoria, em 9 de agosto de 1994.

Jatir Batista da Cunha — Procurador-Geral em exercício

DECISÃO Nº 599/94 — TCU — PLENÁRIO

1. Processo nº TC-002.727-94-3 — SIGILOSO, com 1 Anexo (TC-007.521/94/4 — Solicitação).

2. Classe de Assunto: VII — Denúncia de admissão de pessoal sem concurso público.

3. Interessado: *Carlos Roberto Siqueira Barros*, Presidente do Conselho de Administração.

4. Entidade: Grupo Hospitalar Conceição.
Vinculação: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro: BENTO JOSÉ BUGARIN.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral em exercício *Jatir Batista da Cunha.*

7. Órgão de Instrução: SECEX/RS.

8. Decisão: O Plenário, ao acolher as conclusões do Relator, de acordo com os pareceres da SECEX/RS, em parte, e da douta Procuradoria, na integra, DECIDE:

8.1. conhecer da presente denúncia, em face do atendimento dos requisitos de admissibilidade, para, considerando sua procedência constatatada pela SECEX/RS, determina à direção do Grupo Hospitalar Conceição a adoção de providências para anulação, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, dos atos de admissão de pessoal praticados sem a indispensável aprovação em concurso público após a publicação, no D.O.U. de 06.06.90, da Decisão proferida por esta Corte na Sessão de 16.05.90;

8.2. não conhecer da consulta formulada pelo Sr. Superintendente do Grupo, em virtude do não atendimento dos requisitos regimentais de admissibilidade;

8.3. determinar à direção do GHC a adoção de providências para adaptação ao Estabelecido pela Resolução nº 11/93 — CCE, de modo a que o quadro de pessoal próprio não ultrapasse os limites fixados naquele ato normativo, devendo ser incluídos naqueles parâmetros mesmo os servidores temporariamente afastados de suas atividades;

8.4. cancelar o sigilo destes autos, determinando sua juntada às contas da entidade referentes ao exercício de 1993, para exame em confronto;

8.5. Dar ciência desta decisão ao interessado.

9. Ata nº 33/94 — Plenário.

10. Data da Sessão: 14/09/1994 — Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do quorum:

11.1. Ministros presentes: *Élvia Lordello Castello Branco* (Presidente), *Carlos Átila Álvares da Silva, Homero dos Santos, Paulo Affonso Martins de Oliveira e Iram de Almeida Saraiva*; os Ministros-Substitutos *Bento José Bugarin* (Relator), *José Antonio Barreto de Macedo* e *Lincoln Magalhães da Rocha.*

Élvia L. Castello Branco — Presidente. *Bento José Bugarin* — Ministro Relator.