

REPRESENTAÇÃO N. 969697

Representante: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Procedência: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG)
Responsável: Antônio Carlos de Barros Martins
Interessado: Jorge Raimundo Nahas
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. GRATIFICAÇÃO DE EFICIÊNCIA PAGA AOS DIRIGENTES DA FHEMIG EM VALOR SUPERIOR À DOS SERVIDORES, SEM FUNDAMENTO LEGAL. CUSTEIO, SEM PREVISÃO LEGAL, DE PLANTÕES COM RECURSOS DESTINADOS À GRATIFICAÇÃO PREVISTA NO ART. 112 DA LEI ESTADUAL Nº 11.406/95. IRREGULARIDADE. PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO.

1. A forma como a Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço foi regulamentada na Portaria Presidencial nº 729/10, além de contrariar o art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94, privilegiando desproporcionalmente os cargos hierarquicamente superiores e não retratando o desempenho institucional e individual dos servidores, vai de encontro à orientação doutrinária das vantagens pecuniárias *propter laborem*, que não podem se vincular aos cargos ocupados e que deveriam remunerar o exercício de funções ordinárias em condições especiais.
2. Adotar o local de prestação dos serviços como fundamento para criação de nova vantagem pecuniária por meio da Portaria Presidencial nº 727/10 é irregular, não apenas por extrapolar o poder de regulamentar a Lei Estadual nº 11.406/94, mas por criar gratificação sem fato gerador adequado.
3. Não havendo indícios de que a redução nos valores pagos a título de gratificação de eficiência teve por fim compensar a criação de abono pecuniário fixado em negociação coletiva, não se pode falar em ofensa ao princípio da legalidade por desvio de finalidade.
4. O julgamento pela irregularidade das contas do gestor decorrente da prática de grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial enseja a aplicação de multa.

Segunda Câmara

36ª Sessão Ordinária – 5/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (CSALMG), em que relata a ocorrência de irregularidades no pagamento de valores a título de Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço (GIEFS) aos ocupantes de cargos de direção da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), fl. 03/79.

Em análise preliminar (fls. 81/83v), a Unidade Técnica analisou o requerimento encaminhado pelo presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), opinando pela sua

distribuição como representação e pela intimação do presidente da FHEMIG para que encaminhasse os documentos pertinentes.

A documentação foi recebida como representação em 14/03/16 (fl. 85).

Após o encaminhamento dos documentos de fls. 108/182, a Unidade Técnica procedeu ao exame da representação e opinou pela citação dos presidentes da FHEMIG, Senhores Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas, para que se defendessem sobre o pagamento irregular de GIEFS e sobre o uso de recursos destinados ao benefício para custear plantões estratégicos. Opinou, ainda, pela intimação do presidente da Comissão de Saúde da ALMG e do governador para que tomassem ciência das irregularidades e para que este apresentasse projeto de lei regulamentando a GIEFS.

Em parecer de fl. 196/198, o Ministério Público de Contas aderiu às conclusões da Unidade Técnica, discordando apenas da intimação do governador para que apresentasse projeto de lei regulamentando a GIEFS, porquanto tal questão já seria objeto de análise na Representação nº 951.585.

Determinada a citação, à fl. 199, os responsáveis apresentaram manifestação e documentos de fls. 213/260 e 261/318.

Em sua análise conclusiva (fls. 320/335v), a Unidade Técnica considerou que o Relatório de Auditoria nº 2270.1.18.03.041.04, a Nota Técnica nº 01/09 (fls. 290/305), o Processo Administrativo nº 0024.09.002525-5 da 1ª Promotoria de Saúde do Ministério Público Estadual e os Processos desta Corte de nºs 603.374, 703.913 e 622,723 não têm influência na presente ação de controle, pois remetem a fatos passados e regulamentados por atos administrativos já revogados.

Quanto às irregularidades, opinou pela responsabilização dos Senhores Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas, por terem regulamentado a GIEFS de modo a beneficiá-los e usado recursos destinados a essa gratificação para pagamento de plantões estratégicos, ambos sem fundamento legal para tanto. Opinou, ainda, pela fixação de prazo para que o Estado de Minas Gerais regularize o pagamento de plantões estratégicos e a intimação do presidente da FHEMIG para que regulamente e dê publicidade aos critérios de concessão da GIEFS.

Em 18/02/19, os autos foram a mim redistribuídos, com fundamento no art. 115 do Regimento Interno (fl. 336).

Em parecer conclusivo (fls. 337/346), o *Parquet* de Contas opinou pela procedência da representação, com imposição de multa aos Senhores Jorge Raimundo Nahas e Antônio Carlos de Barros, em razão da instituição e aplicação de critério ilegal para pagamento da GIEFS e do pagamento de plantão estratégico sem amparo legal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Como relatado, a presente representação foi formulada pela Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (CSALMG), em face de possíveis irregularidades no pagamento da Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço (GIEFS) pela FHEMIG, fl. 03/79.

Entre as ilegalidades narradas durante sessão da CSALMG, consta denúncia de pagamento de GIEFS aos ocupantes de cargos de direção em valores muito superiores aos demais servidores e de diminuição dos valores dessa gratificação no ano de 2015 para compensar pagamento de novo abono.

A Unidade Técnica apurou, ainda, em análise da documentação encaminhada pela FHEMIG, a utilização de recursos destinados a essa gratificação para o custeio de plantões estratégicos, que constituiriam, em realidade, serviço extraordinário (fls. 183/193v).

Diante disso, cumpre apreciar cada um dos apontamentos apresentados, à luz das manifestações técnicas e dos pareceres ministeriais.

A) Ilegalidade dos critérios de distribuição da GIEFS

O Órgão Técnico opinou pela ilegalidade do critério estabelecido nos regulamentos da GIEFS por beneficiar, sem qualquer fundamento em eficiência ou desempenho, os ocupantes de cargos de diretoria (fls. 320/335v).

Em sede de defesa (fls. 213/217), o Senhor Jorge Raimundo Nahas sustentou que as fórmulas complicadas e de difícil implementação da GIEFS refletem a própria complexidade dos serviços prestados pela FHEMIG e que não seria justificável uma distribuição igualitária desse benefício. Sustentou, ainda, que o pagamento de valores maiores de GIEFS aos servidores que ocupam funções de direção e gerenciamento é justificável em razão das maiores responsabilidades e riscos inerentes às suas atribuições.

Já o Senhor Antônio Carlos de Barros Martins argumentou, em defesa de fls. 261/268, que, após a edição da Portaria Presidencial nº 264/05, tomara todas as medidas necessárias para regularizar o pagamento da GIEFS, o que encontrou respaldo em notas técnicas e auditorias realizadas. Esclareceu, ainda, que a redução dos valores pagos em 2015 se deveu à queda na arrecadação da fundação.

Em análise das defesas (fls. 320/335v), a Unidade Técnica considerou que o Relatório de Auditoria nº 2270.1.18.03.041.04, a Nota Técnica nº 01/09 (fls. 290/305), o Processo Administrativo nº 0024.09.002525-5 da 1ª Promotoria de Saúde do Ministério Público Estadual e os Processos desta Corte de nºs 603.374, 703.913 e 622,723 não têm influência na presente ação de controle, pois remetem a fatos passados, regulamentados por atos administrativos já revogados, como a Portaria Presidencial nº 264/05. Entendeu, ainda, que não há fundamento legal para associar valores maiores de GIEFS ao exercício de cargos comissionados.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, considerou ilegal a classificação por pontos apresentada nas portarias que regulamentaram a GIEFS, opinando pela aplicação de multa aos Senhores Jorge Raimundo Nahas e Antônio Carlos de Barros Martins (fls. 337/346).

Note-se, primeiramente, em conformidade com a análise conclusiva da Unidade Técnica (fls. 320/335v), que o objeto de investigação dos relatórios e nota técnica apresentados pela defesa, de fato, é diverso da presente representação, pois avaliaram o pagamento da GIEFS antes de 2009 e fundado em atos normativos anteriores à Portaria Presidencial nº 729/10, de forma que não resguardam a regularidade do atual método de cálculo da gratificação.

Sobre o tema das vantagens pecuniárias, importa fazer alguns esclarecimentos.

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles¹, gratificações são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidos de forma precária, em razão da prestação de serviços ordinários em condições anormais (*propter laborem*) ou em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). Disso deriva, em última análise, que a gratificação não é vantagem inerente ao cargo ou à função exercida, mas concedida em face das condições excepcionais aos quais o servidor se submete ou em face de condições pessoais.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p.462

Segundo o art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94, a GIEFS é uma gratificação mensal atribuída aos servidores do HEMOMINAS e da FHEMIG mediante avaliação baseada em dois critérios de eficiência, a saber:

Art. 112 - A GIEFS será atribuída mensalmente aos servidores pertencentes ao Quadro de Pessoal e ao Quadro Especial de Pessoal das fundações referidas no artigo anterior e àqueles colocados à disposição dessas entidades, bem como aos contratados, mediante contrato de direito administrativo, por essas fundações, e que nelas estejam em efetivo exercício, considerando-se os seguintes indicadores e critérios de avaliação:

I - o desempenho institucional, vinculado a metas de produtividade e de qualidade dos serviços prestados pelas unidades administrativas;

II - a participação individual do servidor, vinculada ao seu esforço para a consecução das metas mencionadas no inciso anterior, à sua qualificação e à quantidade de trabalho efetivamente executado.

Essas avaliações seriam definidas pelo Plano Global de Avaliação (PGA), previsto no art. 113, e fundamentariam o cálculo do pagamento das gratificações nos meses subsequentes, conforme art. 115, levando em conta também as diretrizes dispostas no art. 114:

Art. 114 - No processo de avaliação, serão observadas, ainda, as seguintes diretrizes:

I - integração, nos níveis institucional e individual;

II - continuidade;

III - participação;

IV - nível de escolaridade;

V - jornada de trabalho.

Com base na classificação doutrinária apresentada e nos dispositivos citados, pode-se compreender a GIEFS como uma vantagem pecuniária *propter laborem*, porquanto concedida mensalmente de forma precária, com o objetivo de remunerar o exercício de funções ordinárias em condições especiais, quais sejam, aquelas inerentes ao esforço na consecução da maior eficiência do serviço.

Conforme informado pelo atual presidente da FHEMIG, a definição da avaliação de eficiência no PGA foi regulamentada pelas Portarias Presidenciais nºs 729/10 (fls. 110/115), 728/12 (fls. 127/128) e 1.098/15 (fls. 131/133).

Os artigos e os anexos da Portaria Presidencial nº 729/10 preveem a seguinte metodologia de cálculo para apuração do valor individual de GIEFS:

- a) Apura-se o Montante Financeiro Distribuível Geral (MFDG), que corresponde a 30% da receita diretamente arrecada pela FHEMIG, observado o estabelecido na Lei Orçamentária Anual (art. 3º);
- b) O Montante Financeiro Distribuível por Unidade (MFDu), descrito no anexo I (fl. 114), resulta da soma de um montante baseado na participação da unidade na arrecadação da FHEMIG (MFDPRu) com outro baseado na participação da unidade administrativa no total de pontos existentes na FHEMIG (MFDPOu);
- c) A partir da razão entre MFDu e a somatória dos pontos alocados na unidade administrativa, chega-se ao Valor Unitário do Ponto por Unidade (VUPu);
- d) Por fim, o valor da GIEFS destinado ao servidor é obtido pela multiplicação dos pontos que lhe são atribuídos em determinado mês com o VUPu (art. 7º).

Sobre o nível de pontos por servidor (NPS), observa-se que resulta do acréscimo (escolaridade) e do abatimento (desempenho, faltas e ausências) de alguns fatores, expressos em percentual, após classificação em uma das categorias constantes do anexo II da fl. 114:

ANEXO II – CLASSIFICAÇÃO DE PONTOS POR SERVIDOR

1) Pontos por nível de Participação e Porte de Unidade:

Presidência	2600
Vice-presidência	2200
Diretor – Porte V	2200
Diretor – Porte IV	1700
Diretor – Porte III	1300
Diretor – Porte II	800
Assessoria	2200
Gerência/Assessorias – Porte IV	1400
Gerência/Assessorias – Porte III	1100
Gerência/Assessorias – Porte II	900
Gerência/Assessorias – Porte I	600
Chefia/Coordenadoria/Supervisor – Porte IV	400
Chefia/Coordenadoria/Supervisor – Porte III	360
Chefia/Coordenadoria/Supervisor – Porte II	330
Chefia/Coordenadoria/Supervisor – Porte I	300
Apoio	240
Servidores	230

No art. 5º da Portaria nº 728/10 (fl. 226), que regulamentou a avaliação de desempenho, consta que, para fins de cálculo do valor financeiro a ser pago aos servidores, será observada a metodologia e os pesos fixados em seu anexo. O anexo, por sua vez, embora trazendo fórmulas diferentes para servidores lotados nas Diretorias, nas Assessorias, nas Gerências e nos serviços em geral, apresenta a seguinte estrutura básica: o NPS é multiplicado por indicadores de desempenho que, caso totalizados, equivalem a 1 (um).

Note-se, assim, que os resultados desses indicadores de desempenho e dos fatores “faltas” e “ausências” podem apenas deduzir do montante de pontos inicialmente atribuídos aos servidores, não alterando de forma significativa a proporção prefixada pelo Anexo II da Portaria Presidencial nº 729/10. Saliente-se, ainda, que o fator escolaridade, único que acresce ao NPS, aumenta em, no máximo, 15% (quinze por cento) a pontuação, caso o servidor possua “especialização/mestrado/doutorado” (fl. 234), também não sendo suficiente para alterar a proporção mencionada.

Após esses esclarecimentos, que bastam para demonstrar a forma complexa e pouco transparente com que a vantagem fora regulamentada, cabe fazer duas considerações sobre pontos específicos da metodologia criada na Portaria Presidencial nº 729/10. Antes, porém, faz-

se necessário transpor a metodologia descrita no Anexo II dessa portaria para facilitar a visualização das observações a serem feitas (fl. 114):

ANEXO II – METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA OBTENÇÃO DO MONTANTE FINANCEIRO A SER DESTINADO AS UNIDADES ASSISTENCIAIS E ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - MFDu

1 – MFDPR² = MFDG³ x 0,1

% PARTu⁴ = arrecadação da unidade / arrecadação da FHEMIG

% CUSTu⁵ = custeio da unidade / custeio da FHEMIG

[a] Se] % PARTu ≥ % CUSTu, então:

MFDPRu⁶ = % PARTu x MFDPR;

[b] Se, % PARTu < % CUSTu, então:

MFDPRu = [% PARTu - (% PARTu - % CUSTu)] x MFDPR;

[c] Se, % PARTu < (% PARTu - % CUSTu), então:

MFDPRu = 0 (zero)

2 – MFDPO⁷ = MFDG - ∑ MFDPRu

% P = ∑ pontos da unidade / ∑ pontos da FHEMIG

MFDPOu⁸ = % P x MFDPO

3 – MFDu⁹ = MFDPOu + MFDPRu

4 – VUPu¹⁰ = MFDu / ∑ Pontos da Unidade

Em primeiro lugar, observa-se que a metodologia em questão consagra dois critérios para a obtenção do montante financeiro a ser destinado às unidades assistenciais e à administração central (MFDu): a participação da unidade na arrecadação da FHEMIG, que é conjugada com seu custo, e os pontos alocados em cada unidade administrativa.

Infere-se, pela operação descrita no item 1 (MFDPR = MFDG x 0,1), que apenas 10% (dez por cento) do montante geral partilhado (MFDG) era dividido segundo o critério de participação da unidade na arrecadação da FHEMIG, podendo, inclusive, ser nulo, no intervalo previsto no item 1, c.

Deduz-se, ainda, considerando que a quantia distribuível por pontos (MFDPO) era a diferença entre o montante total (MFDG) e o somatório dos montantes por participação da unidade na arrecadação, descrita na primeira linha do item 2 (MFDG - ∑ MFDPRu), que, no mínimo, 90% (noventa por cento) do montante distribuível em dada unidade (MFDu) era atribuído segundo o critério de participação por pontos.

Já nessa parcela dos recursos dividida pelo critério dos pontos, afere-se que a partilha resultava de simples multiplicação do montante total distribuível por pontos (MFDPO) pelo percentual dos pontos da FHEMIG alocados nesse órgão (% P), descrita na segunda linha do item 2 (% P x MFDPO).

Logo, fica claro que a pontuação alocada em uma determina unidade é o fator mais relevante nessa fórmula para a fixação dos recursos destinados à gratificação.

² Montante financeiro distribuível por participação.

³ Montante financeiro distribuível geral.

⁴ Percentual de arrecadação da unidade na arrecadação da FHEMIG.

⁵ Percentual de participação do custeio da unidade no custeio da FHEMIG.

⁶ Montante financeiro distribuível por participação da unidade na arrecadação da FHEMIG.

⁷ Montante financeiro distribuível por ponto.

⁸ Montante financeiro distribuível por ponto da unidade.

⁹ Montante financeiro distribuível por unidade.

¹⁰ Valor unitário do ponto por unidade.

Em segundo lugar, importa observar que, além de a pontuação influenciar no montante atribuível à cada unidade administrativa, a divisão interna dos valores entre os servidores do órgão também era proporcional à pontuação, pois, como disposto no art. 7º da Portaria Presidencial nº 729/10, a GIEFS corresponde ao produto da pontuação do servidor pelo VUPu.

Ou seja, por esse método, no mínimo, 90% do valor distribuível a título de GIEFS seria alocado em maior proporção nas unidades administrativas dotadas de mais pontos e, entre os servidores dessa unidade, aqueles com mais pontos receberiam as maiores gratificações.

Tal constatação reforça a suspeita de que o método não premiava a eficiência, pois a classificação de pontos por servidor, constante do Anexo II da fl. 114, que era base para definição do NPS, graduava a atribuição de pontos simplesmente em função do nível hierárquico do cargo ocupado, sem qualquer relação com o desempenho individual ou institucional.

Nesse contexto, percebe-se que o pagamento da gratificação estava baseado quase que exclusivamente na atribuição prévia de pontos aos servidores da FHEMIG (NPS), que não possuía relação com o seu desempenho, de forma que os ocupantes de cargos de chefia, gestão e assessoramento acabariam por receber valores bem superiores, independentemente do seu desempenho institucional e participação individual. Em outras palavras, quanto mais alto o cargo ocupado pelo beneficiado maior seria o valor da GIEFS.

No relatório técnico de fls. 185/186, inclusive, avaliando o referido anexo II, entendeu-se que o nível de participação e o porte da unidade, que é a base do NPS, constituem uma única variável, que não possui relação com o desempenho do servidor, porquanto o simples fato de estar investido em um cargo de chefia ou assessoramento já garantia uma pontuação até 10 (dez) vezes maior que a dos servidores em geral, como é o caso da Presidência com pontuação de 2.600 (dois mil e seiscentos) em oposição aos 230 (duzentos e trinta) pontos atribuídos aos servidores.

Em realidade, como já mencionado, a avaliação de desempenho prevista nas Portarias Presidenciais nº 728/10 e nº 1.098/15, que deveria nortear a GIEFS, não interfere de forma relevante nessa distribuição, pois, caso o servidor e sua unidade administrativa obtenham nota máxima em todos os critérios, simplesmente permanecem com a pontuação inicialmente atribuída.

Corroborando esses indícios de favorecimento, a Unidade Técnica aferiu, ao comparar os valores de GIEFS recebidos em 2014 e 2015, que os servidores agraciados com os maiores valores foram justamente o presidente e os titulares de cargos de diretoria, gerência e assessoria: em 2014, dos 11.288 servidores agraciados com a gratificação, apenas 24 servidores receberam valores acima de R\$2.000,00 (dois mil reais) e a média aritmética dos valores recebidos foi de R\$258,32 (duzentos e cinquenta e oito reais e trinta e dois centavos); em 2015, dos 11.240 beneficiados, apenas 14 servidores receberam acima de R\$1.000,00 (mil reais) e a média aritmética dos valores recebidos foi de R\$109,17 (cento e nove reais e dezessete centavos).

Outra constatação do Órgão Técnico, que aponta para a inadequação do método criado, foi o fato de o valor recebido por todos os diretores, entre 2014 e 2015, reduzir na mesma proporção dos recebidos pelos demais servidores. Caso a divisão da gratificação efetivamente refletisse o desempenho institucional e individual dos diretores, teríamos de supor que a redução do benefício resultou de uma queda de eficiência uniforme de todas as unidades administrativas e diretores, o que é improvável.

Nesse ponto, note-se que o fato de haver uma relação entre arrecadação/gratificação individual, sem interferência relevante de um critério de desempenho, sugere que a gratificação está sendo

paga como uma espécie de participação na receita da fundação, arrimada apenas no nível hierárquico do cargo ocupado, o que constitui desvio de finalidade da vantagem criada.

Sobre a argumentação de que o pagamento de gratificações maiores para gestores é uma implicação de sua maior responsabilidade, cumpre destacar que a remuneração básica desses cargos já reflete a complexidade de suas atribuições, não havendo sentido em remunerar novamente esse fato por meio de gratificação instituída com a finalidade de premiar a eficiência e produtividade dos servidores.

Ressalte-se que aceitar o pagamento de gratificações maiores para gestores em função da maior responsabilidade inerente a essas funções conduz à absurda presunção de que a produtividade de todo o setor subordinado ao gestor pode lhe ser atribuída indiretamente, em detrimento da apuração do desempenho individual dos servidores.

Afere-se, assim, que a forma como essa gratificação foi regulamentada, além de contrariar o art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94, que instituiu a GIEFS, privilegiando desproporcionalmente os cargos hierarquicamente superiores e não retratando o desempenho institucional e individual dos servidores, vai de encontro à orientação doutrinária das vantagens pecuniárias *propter laborem*, que não podem se vincular aos cargos ocupados e que deveriam remunerar o exercício de funções ordinárias em condições especiais.

Portanto, é imprescindível a emissão de determinação para que a FHEMIG, dentro do prazo de 90 (noventa) dias, reveja a regulamentação existente sobre o cálculo da GIEFS para atender às orientações do art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94 e, principalmente, para extinguir a classificação de pontos por nível de participação e porte da unidade, prevista no Anexo I da Portaria Presidencial nº 729/10, baseada no grau hierárquico do cargo ocupado pelo servidor.

Da mesma forma, entende-se que a irregularidade apurada enseja a aplicação de multa aos responsáveis por caracterizar infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em especial ao disposto no art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94.

A infração em questão se configurou com a edição, pelo Senhor Antônio Carlos de Barros Martins, presidente da FHEMIG entre 2010/2014, da Portaria Presidencial nº 729/10 que, ao estabelecer um método de cálculo centrado no grau hierárquico do cargo ocupado pelo servidor, extrapolou o poder regulamentar concedido pela Lei Estadual nº 11.406/94 e incorreu em desvio de finalidade da vantagem criada.

O resultado dessa regulamentação foi o recebimento dos maiores valores possíveis de GIEFS pelo Presidente da FHEMIG. Essa circunstância foi reconhecida pelo próprio responsável em sua defesa ao argumentar que o pagamento de valores maiores de GIEFS aos servidores que ocupam funções de direção e gerenciamento era justificável em razão das maiores responsabilidades e riscos inerentes às suas atribuições.

Diante disso, era perceptível ao ex-presidente que a gratificação estava remunerando as atribuições dos cargos de direção e gerenciamento, o que vai de encontro à norma instituidora do benefício, razão pela qual aplico multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Senhor Antônio Carlos de Barros Martins, uma vez que foi a autoridade responsável pela regulamentação da GIEFS.

Por outro lado, no caso do Senhor Jorge Raimundo Nahas, não há indícios nos autos de que tenha tomado parte na criação do método de apuração do GIEFS, instituído em portaria da gestão anterior, de modo que, quando efetuou o pagamento dessa gratificação aos servidores da FHEMIG, estava apenas executando a folha de pagamento existente, fato que não é passível de sanção por este Tribunal.

Por fim, não se pode dizer que a irregularidade aqui analisada implicou dano ao patrimônio da FHEMIG, pois a gratificação foi instituída por lei e recebida de boa-fé pelos servidores da fundação. Além disso, uma possível quantificação do dano dependeria da definição do valor adequado a ser pago a título de GIEFS, o que não se mostra viável.

B) Custeio de plantões estratégicos com recursos destinados em lei para a GIEFS

O Órgão Técnico opinou, ainda, pela ilegalidade no custeio de plantões estratégicos com recursos destinados em lei à GIEFS, uma vez que não poderiam ser custeados com recursos destinados a essa gratificação e por caracterizarem, em realidade, remuneração de serviço extraordinário (fls. 320/335v).

Em sede de defesa (fls. 216/217), o Senhor Jorge Raimundo Nahas argumentou que os plantões estratégicos constituem ferramenta indispensável para a FHEMIG e para o SUS, pois, além de a manutenção do atendimento emergencial ser uma obrigação legal dos gestores do SUS, a FHEMIG não possui outro recurso que não o seu próprio faturamento para custeá-lo. Alega, ainda, que o custeio de plantões estratégicos, por resultarem em mais receita para a fundação e, logo, mais recursos para a GIEFS, foi uma opção razoável para a manutenção dos serviços essenciais e da gratificação.

Já o Senhor Antônio Carlos de Barros Martins alegou, em defesa de fls. 261/268, que o pagamento dos plantões estratégicos não se confunde com a remuneração de hora extra, pois tratar-se-ia de “produtividade do servidor da assistência à saúde nas horas de maiores necessidades destes nos hospitais públicos do Estado de Minas Gerais”.

Em análise das defesas (fls. 320/335v), a Unidade Técnica considerou que as portarias presidenciais apresentadas não eram aptas a autorizar o pagamento de plantões estratégicos, porquanto não é possível criar adicionais por ato administrativo. Ponderou, contudo, que, em função do risco de se comprometer a continuidade do serviço público de saúde, deve ser estabelecido prazo razoável para que a FHEMIG regularize os pagamentos de plantões.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, aderiu ao posicionamento apresentado no relatório técnico e acrescentou que o objetivo desses plantões era remunerar serviços além da carga horária. Opinou, assim, pelo estabelecimento de prazo para que a FHEMIG regularize esses pagamentos e pela aplicação de multa aos Senhores Jorge Raimundo Nahas e Antônio Carlos de Barros Martins (fls. 337/346).

Sobre o tema, cumpre lembrar que os plantões médicos presenciais caracterizam simplesmente um regime de cumprimento da carga horária diária, em que o excesso de horas trabalhadas de forma ininterrupta é compensado com um maior período de descanso entre jornadas, como na chamada jornada de trabalho “12x36”, na qual o funcionário labora por 12 horas e folga por 36 horas. Conforme o art. 9º, II, e, da Lei Estadual nº 15.462/05, que dispõe sobre o plano de carreiras de atividades de saúde do Poder Executivo de Minas Gerais, por exemplo, a carga horária para os ocupantes da carreira de médico será de “vinte e quatro horas, a serem exercidas em regime normal ou de plantão”.

Nesse regime de plantão ou jornada de trabalho “12x36”, as horas que excederem o limite diário fixado no estatuto não precisam ser pagas como horas extras, pois, em tese, serão compensadas com um maior período de descanso¹¹.

Já no que se refere aos plantões estratégicos da FHEMIG, nota-se que foram instituídos pela Portaria Presidencial nº 727/10 (fl. 218), segundo a qual serão pagos “aos profissionais Médicos, Cirurgiões Bucomaxilofacial, Fisioterapeutas Respiratório, Enfermeiros e Auxiliares/Técnicos de Enfermagem (...) lotados nos serviços de urgência e emergência, unidades de tratamento intensivo e bloco cirúrgico, **em decorrência de déficit de profissionais para cobertura mínima de escala** por motivo de férias regulamentares, licenças médicas, licença maternidade, licença gala, licença nojo, licença paternidade, exonerações, aposentadorias e rescisões de contrato administrativo” (grifo nosso).

Na prática, então, essa vantagem era paga aos servidores que prestassem serviços em áreas ligadas à urgência, à emergência, a unidades de tratamento intensivo ou ao bloco cirúrgico em função de déficit de pessoal que comprometesse a cobertura mínima de escala.

Entre os anexos dessa portaria, consta a tabela com o valor máximo a ser pago por plantão estratégico de 12 horas (fl. 222 e 260):

CATEGORIA	VALORES (R\$)	VALORES APÓS REAJUSTE DA PORT. Nº 1.184/16
MÉDICOS	800,00	1.000,00
MÉDICOS HJXXIII	900,00	1.125,00
CIRURGIÃO BUCOMAXILOFACIAL	550,00	550,00
FISIOTERAPEUTA RESPIRATÓRIO	350,00	350,00
ENFERMEIRO	350,00	350,00
AUXILIAR/TÉCNICO DE ENFERMAGEM	120,00	120,00
TÉCNICO EM LABORATÓRIO	-	100,00

Diante desses valores e considerando que o inciso V do art. 4º da Portaria Presidencial nº 727/10 estabelece um limite de 10 (dez) plantões para qualquer profissional no período de apuração (entre 20 e 21 do mês consecutivo), percebe-se que seria possível receber R\$11.250,00 (onze mil duzentos e cinquenta reais) a título de plantões estratégicos em um único mês, caso um médico do Hospital João XXIII realizasse 10 (dez) plantões de 12 (doze) horas dentro do período de apuração.

Já a autorização para que o Montante Financeiro Distribuível Geral da GIEFS custeie plantões estratégicos, consta do art. 13 da Portaria Presidencial nº 727/10 e do art. 4º da Portaria Presidencial nº 729/10:

Art. 4º - O MFDG será destinado:

I – ao custeio de Plantões Estratégicos, que visem assegurar a continuidade dos serviços de saúde, observado seu regramento;

(...)

¹¹ Nesse sentido está a **Súmula nº 444** do TST: “É válida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho, assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas”.

Destaque-se, ainda, que, na folha de pagamento dos servidores da FHEMIG, os plantões estratégicos eram pagos sobre as rubricas de “Gratif.Inc.Efic.Serv. Plantao Estrateg” e “Gratif.Inc.Efic.Serv.-Ca- Plantao Estrateg” como se fossem espécies de GIEFS (fls. 160/162).

Assim, observam-se indícios de que esses plantões constituem vantagem pecuniária criada para beneficiar os servidores que preencheram déficit de profissionais para cobertura mínima de escala em setores estratégicos, o que seria custeado com os 30% (trinta por cento) da receita diretamente arrecada pela FHEMIG (MFDG).

Antes de avaliar a regularidade dessa vantagem, cabe esclarecer, quanto ao fato de serem custeados com recursos destinados à GIEFS, que o art. 120 da Lei Estadual nº 11.406/94 não reserva 30% (trinta por cento) da receita diretamente arrecada pela FHEMIG à gratificação, já que apenas estabelece um limite legal para a despesa com seu custeio:

Art. 120 - O valor total mensal da GIEFS não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) da receita diretamente arrecadada, respectivamente, pela HEMOMINAS e pela FHEMIG.

Como já mencionado no tópico anterior, é a Portaria Presidencial nº 729/10 que, ao regulamentar a vantagem, fixou esses 30% (trinta por cento) como base de cálculo do benefício sob o nome de MFDG.

Considerando, assim, que o art. 120 criou apenas um limite para o gasto com a GIEFS e que estes recursos são, antes de tudo, receita da FHEMIG, não há como se falar em irregularidade na utilização desses valores para manter os plantões estratégicos, pois se trata apenas do custeio das próprias atividades da fundação com os recursos que arrecadou diretamente.

Por outro lado, cumpre notar que, caso consideremos o plantão estratégico como uma espécie de GIEFS, não houve autorização legal para criação dessa gratificação, uma vez que não foi mencionada na Lei Estadual nº 11.406/94, sendo instituída somente pelo art. 1º da Portaria nº 727/10 (fl. 218).

Em realidade, avaliando seu fato gerador, art. 3º da Portaria nº 727/10, fica evidente que não há descrição de qualquer condição pessoal de servidor ou condição anormal de exercício de atribuições que fundamente a instituição de uma gratificação diversa da remuneração básica. O fato de o servidor estar atuando nos serviços de urgência e emergência, unidades de tratamento intensivo e bloco cirúrgico para atender déficit de pessoal, por si só, não altera a circunstância de esses servidores estarem exercendo apenas suas atribuições ordinárias.

Logo, apesar da alegação do Senhor Antônio Carlos de Barros Martins de que se está remunerando a produtividade, constata-se o uso do local de prestação dos serviços como fundamento para criação de vantagem pecuniária, o que é irregular na medida em que cria gratificação sem fato gerador adequado e extrapola o poder de regulamentar a Lei Estadual nº 11.406/94.

Ressalte-se que é plenamente possível e até necessário que a FHEMIG estabeleça plantões emergenciais em setores estratégicos para dar continuidade ao serviço de saúde. Isso, entretanto, não pode ser remunerado sob a rubrica de gratificação de eficiência, ignorando a natureza do fato gerador da GIEFS e deixando de lado a regulamentação pertinente.

Caso as horas necessárias para o cumprimento mínimo de escala no hospital ultrapassem as disponíveis ao ente por seu quadro de pessoal, a FHEMIG deveria reconhecer a necessidade de serviço extraordinário e remunerá-lo em conformidade com o art. 148 da Lei nº 869/52, Estatuto dos Servidores de Minas Gerais, e com o inciso XVI do art. 7º da CF/88:

Art. 148 - A gratificação pela prestação de serviço extraordinário, que não poderá, em hipótese alguma, exceder ao vencimento do funcionário, será:

a) previamente arbitrada pelo Secretário de Estado ou Diretor de Departamento diretamente subordinado ao Governador do Estado;

b) paga por hora de trabalho prorrogado ou antecipado.

§ 1º - No caso da alínea "b", a gratificação será paga por hora de trabalho antecipado ou prorrogado, salvo quando a prorrogação for apenas de uma hora e tiver corrido apenas duas vezes no mês, caso em que não será remunerada.

§ 2º - Entende-se por serviço extraordinário todo e qualquer trabalho previsto em regimento ou regulamento, executado fora da hora do expediente regulamentar da repartição e previamente autorizado pelo Secretário de Estado ou Diretor de Departamento diretamente subordinado ao Governador do Estado.

§ 3º - O pagamento de que trata este artigo será efetuado mediante folha especial previamente aprovada pela autoridade a que se refere o parágrafo anterior e publicado no órgão oficial, da qual constem o nome do funcionário, cargo, o vencimento mensal, e o número de horas de serviço extraordinário, a gratificação arbitrada, se for o caso, e a importância total de despesa.

(...)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

Logo, apesar da forma como os plantões estratégicos foram regulamentados e contabilizados, observo que seu fato gerador não se distingue da prestação de serviços ordinários em regime de plantão, de modo que se faz necessário que a FHEMIG regularize o pagamento dos plantões em setores estratégicos, remunerando-os como serviço extraordinário e não mais na forma prevista na Portaria Presidencial nº 727/10, porquanto ilegal.

Entendo, ainda, como grave a conduta do gestor que, ao criar por regulamento o plantão estratégico, vinculando seu custeio à GIEFS, deixou de remunerar os serviços extraordinários de seus servidores em conformidade com a Lei Estadual nº 869/52, caracterizando infração à norma legal, razão pela qual aplico multa no valor de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)¹² ao Senhor Antônio Carlos de Barros Martins, presidente da FHEMIG entre 2010/2014, uma vez que foi a autoridade responsável pela instituição e regulamentação dessa “gratificação”, o que indica a ciência pessoal das inconsistências apontadas.

Por outro lado, no caso do Senhor Jorge Raimundo Nahas, não há indícios nos autos de que tenha tomado parte na criação do plantão estratégico, instituído em portaria da gestão anterior, de modo que, quando efetuou o pagamento dessa “gratificação” aos servidores da FHEMIG, estava apenas executando a folha de pagamento existente, fato que não é passível de sanção por este Tribunal.

Note-se, por fim, que essa irregularidade não ensejou dano ao patrimônio da FHEMIG, pois não há indícios de que a fundação não tenha usufruído dos serviços dos plantonistas, situação em que a determinação do ressarcimento dos valores pagos caracteriza enriquecimento ilícito.

¹² O valor da multa, nesse caso, é inferior ao da multa aplicada no tópico anterior, pois, embora grave, por ter instituído o pagamento por plantões estratégicos sem autorização legal, foi realizado com o propósito de viabilizar a prestação do serviço de saúde, serviço cuja prestação é indispensável para a população e cuja continuidade é obrigação constitucional imposta ao administrador público. Além disso, os recursos utilizados para o custeio desses plantões são recursos próprios da FHEMIG que, mediante a regulamentação adequada, poderiam ser utilizados para essa finalidade.

C) Diminuição dos valores da GIEFS no ano de 2015 para compensar pagamento de novo abono

Conforme mencionado, a CSALMG noticiou a diminuição dos valores da GIEFS, no ano de 2015, para compensar pagamento de novo abono concedido aos servidores que participaram da greve (fl. 30v), o que, caso confirmado, constituiria ofensa ao princípio da legalidade por desvio de finalidade. Tal desvio de finalidade restaria caracterizado no fato da gestão da FHEMIG subverter o cálculo da gratificação para compensar o pagamento de abono acordado.

Ao prestar esclarecimentos, o presidente da FHEMIG apresentou documentos e ofício de fls. 108/140, informando que a redução das quantias pagas à título de GIEFS em 2015 se deveu à diminuição da receita diretamente arrecadada pela fundação e não como compensação do abono de R\$190,00 (cento e noventa reais), acordado com o governo para pôr fim à greve dos servidores da saúde em 2015.

Em exame de fls. 183/193v, a Unidade Técnica confirmou que os recursos diretamente arrecadados pela FHEMIG em 2015 sofreram uma redução de 20% (vinte por cento) em relação a 2014, porém, também atestou que, no mesmo período, o percentual distribuído aos servidores caiu de 29,49% (vinte e nove vírgula quarenta e nove por cento) da receita diretamente arrecadada para 20,11% (vinte vírgula onze por cento). Concluiu, assim, que da queda de 46,05% (quarenta e seis vírgula zero cinco por cento) no valor das gratificações percebida pelos servidores, apenas 20% (vinte por cento) teve relação com a redução na arrecadação direta.

Em defesa (fls. 268/269), o Senhor Antônio Carlos de Barros Martins argumentou que a queda de arrecadação de 2014 para 2015 foi de 43% (quarenta e três por cento), passando de R\$14.917.479,81 (quatorze milhões novecentos e dezessete mil quatrocentos e setenta e nove reais e oitenta e um centavos) para R\$8.416.948,78 (oito milhões quatrocentos e dezesseis mil novecentos e quarenta e oito reais e setenta e oito centavos). Esses valores, referentes ao mês de outubro destes exercícios, indicariam, segundo o defendente, uma variação que corresponderia exatamente a queda apontada pela Unidade Técnica em reexame.

Em análise conclusiva (fl. 335), o Órgão Técnico entendeu não ser possível, com os elementos presentes nos autos, determinar com precisão a razão da queda nos valores pagos aos servidores no período.

Já em apreciação dos autos, com base nos demonstrativos de receita diretamente arrecadada de fls. 135/136, afere-se que, apesar do alegado pelo defendente, em outubro de 2015 a arrecadação direta da FHEMIG foi de R\$13.235.017,93 (treze milhões duzentos e trinta e cinco mil dezessete reais e noventa e três centavos) e que o valor de R\$14.917.479,81 (quatorze milhões novecentos e dezessete mil quatrocentos e setenta e nove reais e oitenta e um centavos), mencionado como arrecadação de outubro de 2014, constou no demonstrativo como o valor de setembro de 2014. Ressalte-se que o valor R\$8.416.948,78 (oito milhões quatrocentos e dezesseis mil novecentos e quarenta e oito reais e setenta e oito centavos), utilizado para se chegar à variação de 43% (quarenta e três por cento), não constou de nenhum dos demonstrativos de arrecadação juntados aos autos.

Diante dessas informações, percebe-se que somente os percentis apresentados no reexame técnico encontram respaldo na documentação dos autos, prevalecendo a análise de que a queda na arrecadação direta da FHEMIG, de 2014 para 2015, correspondeu a uma redução de 20% (vinte por cento), enquanto o valor total pago a título de GIEFS caiu 46,05% (quarenta e seis vírgula zero cinco por cento) no mesmo período (fl. 139).

Ainda assim, importa lembrar que, embora não se tenha comprovado que a queda nos valores pagos se deveu, exclusivamente, à queda na arrecadação direta, a representação noticiou um

possível desvio de finalidade ao narrar que a redução nos valores recebidos teria por fim específico compensar o pagamento de novo abono.

Sobre esse aspecto, a Unidade Técnica (fls. 188/189), analisando a GIEFS recebida pelos ocupantes de cargos comissionados, apresentou uma variação aproximadamente equivalente entre os valores recebidos em 2014 e em 2015 pelos comissionados e pelos servidores em geral, o que sugere que a redução nos pagamentos do GIEFS em 2015 não ficou restrita aos servidores que receberiam o abono.

Se não há tratamento diferenciado com os servidores que receberiam o abono e nem há outros indícios de que a redução teve por fim compensar a nova parcela, não se pode falar em ofensa ao princípio da legalidade por desvio de finalidade.

Portanto, entendo ser improcedente a representação quanto a este item.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente a denúncia, em vista da irregularidade do critério de apuração da Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço e do pagamento de plantões estratégicos sem autorização legal, e aplico ao Senhor Antônio Carlos de Barros Martins, presidente da FHEMIG entre 2010 e 2014, multa no valor total de R\$7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), por ter extrapolado seu poder de regulamentar a Lei Estadual nº 11.406/94.

Além disso, determino que o atual gestor da FHEMIG realize estudos com o fim de alterar os critérios de cálculo da GIEFS, previsto nas Portarias Presidenciais nºs 729/10, 728/12 e 1098/15, de forma a extinguir a distinção de Nível de Pontos por Servidor (NPS) baseada no cargo ocupado, uma vez que infringe as orientações do art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94, bem como regularizar o pagamento dos plantões em setores estratégicos, de modo a remunerá-los como serviço extraordinário e não mais na forma da Portaria Presidencial nº 727/10, e informe sobre as medidas adotadas no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de multa, nos termos do disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica.

Intimem-se os responsáveis e o representante acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata da Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedente a denúncia, em vista da irregularidade do critério de apuração da Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço - GIEFS e do pagamento de plantões estratégicos sem autorização legal; **II)** aplicar ao Senhor Antônio Carlos de Barros Martins, presidente da FHEMIG entre 2010 e 2014, multa no valor total de R\$7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), por ter extrapolado seu poder de regulamentar a Lei Estadual nº 11.406/94; **III)** determinar que o atual gestor da FHEMIG: **a)** realize estudos com o fim de alterar os critérios de cálculo da GIEFS, previsto nas Portarias Presidenciais nºs 729/10, 728/12 e 1098/15, de forma a extinguir a distinção de Nível de Pontos por Servidor (NPS) baseada no cargo ocupado, uma vez que infringe as orientações do art. 112 da Lei Estadual nº 11.406/94; **b)** regularize o pagamento dos plantões em setores estratégicos, de modo a remunerá-los como serviço extraordinário e não mais na forma da Portaria Presidencial nº 727/10; e **c)** informe sobre as medidas adotadas no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de

multa, nos termos do disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica; **IV)** determinar a intimação dos responsáveis e do representante acerca do teor desta decisão; **V)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/mp/ms/fg

