



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 107625/19  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JACAREZINHO  
INTERESSADO: MARCELO JOSE BERNARDELI PALHARES, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE JACAREZINHO, SERGIO EDUARDO EMYGDIO DE FARIA  
ADVOGADO / PROCURADOR: GABRIEL FERREIRA DE CRISTO  
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

### ACÓRDÃO Nº 1468/23 - Tribunal Pleno

Representação. Ministério Público de Contas. Município de Jacarezinho. 2. Procedência parcial. 2.1. Prestação de serviços sem respaldo jurídico (contrato). Aplicação de uma multa do artigo 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar n.º 113/05 ao gestor responsável. 2.2. Lei de Acesso à Informação. Jurisprudência. Oportunidade de complementação das informações disponibilizadas, a fim de permitir a fiscalização sobre os serviços médicos. Recomendação para que o ente adeque o seu Portal da Transparência às disposições da Lei nº 12.527/2011, disponibilizando os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, incluindo as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço. 2.3. Contabilização incorreta de despesas referentes à prestação privada de serviços médicos. Apreciação dos contratos envolvendo o tópico nos autos n.º 5433-4/19. Desconsideração da matéria neste feito. 2.4. Desobediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais. Médicos. Redução expressiva do valor do subsídio do alcaide no período. Necessidade de continuidade do atendimento à saúde. Situação posteriormente regularizada, com a recomposição da remuneração do Chefe do Poder Executivo. Improcedência.

### RELATÓRIO

Trata-se de REPRESENTAÇÃO com pedido de medida cautelar proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS em face contra o Município de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Jacarezinho, em razão de fiscalização na área da saúde pública, concernentes às seguintes irregularidades<sup>1</sup>:

**II.1 Incorreta contabilização das despesas** atinentes à prestação privada de serviços médicos, lançadas no elemento de despesa “*Demais Despesas com Serviço Médico – Hospital, OD e Ambulatorial*”, quando deveriam ser contabilizadas no elemento “*Outras despesas de Pessoal*”, em contrariedade ao artigo 18 da Lei Complementar n.º 101/2000, e aos artigos 3º, § 2º, e 16, § 5º, da Instrução Normativa n.º 56/2011 deste Tribunal;

**II.2 Desobediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais**, em relação a alguns médicos que estariam recebendo valores acima do subsídio do Prefeito;

**II.3 Desatendimento à Lei n.º 12527/11 – Lei da Transparência** (artigo 8º), pois, segundo o *Parquet*:

Ocorre que a consulta aos empenhos e aos documentos disponíveis no Portal de Transparência não permitem aferir quais são os serviços efetivamente prestados, inexistindo informações pormenorizadas.

O correto atendimento à Lei de Transparência requer que os valores recebidos pelas entidades citadas sejam detalhados, com a indicação nos empenhos ou a disponibilização no Portal de Transparência dos procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e profissionais responsáveis.

Tais informações são imprescindíveis para a melhor fiscalização por parte dos órgãos de controle e do cidadão, visto que existem diversos contratos vigentes com as mesmas empresas.

Ainda, convém mencionar que embora as informações relativas aos procedimentos licitatórios constem do Portal de Transparência, alguns poucos documentos permanecem ausentes, devendo o fato ser revisado pelo Município.

Assim, claro é o descumprimento da Lei n.º. 12527/2011, devendo tais falhas serem objeto de imediata correção **visando a disponibilização das informações relativas à execução e fiscalização dos serviços no Portal de Transparência, bem como a sua indicação nos empenhos e vinculação correta aos contratos firmados.**

**II.4 Prestação de serviço sem respaldo jurídico:** conforme dados extraídos do Portal de Transparência, o Município de Jacarezinho teria realizado despesas sem respaldo contratual em favor das empresas Ana Claudia Donini Rosa e da Clínica Médica NRG Ltda – EPP, em outubro e novembro de 2018, posto inexistir contrato vigente ou qualquer acordo formal entre as partes.

2. Em razão de tais apontamentos, o representante **requereu a expedição das seguintes medidas cautelares:**

a) Determinar cautelarmente ao Município que as despesas referentes às empresas contratadas para prestação de serviços de saúde sejam lançadas no elemento de despesa 3.3.90.34 e incluídas no cálculo da despesa total de pessoal, para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal;

<sup>1</sup> Elencadas na petição de representação após um relato DOS FATOS (item I), em que abordada a estrutura de saúde do Município de Jacarezinho, as Dispensas de Licitação e as Inexigibilidades processadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Determinar cautelarmente ao Município que sejam suspensos imediatamente os pagamentos acima do teto remuneratório aos servidores do Município de Jacarezinho, diante da clara violação ao artigo 37, XI, da Constituição Federal;

c) Determinar cautelarmente ao Município que disponibilize no Portal de Transparência as informações relativas à execução e fiscalização dos serviços, "bem como a sua indicação nos empenhos e vinculação correta aos contratos firmados", para integral atendimento à Lei de Acesso à Informação.

3. Complementarmente, requereu a **citação do Município de Jacarezinho e do senhor Sergio Eduardo Emygdio de Faria**, para o exercício do contraditório, assim como a instrução do feito pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

4. **Requereu**, ao final, a **procedência da Representação**, com as seguintes **determinações e recomendações** ao Município de Jacarezinho:

**d.1** em caso de contratação excepcional, as despesas sejam lançadas no elemento de despesa 3.3.90.34 e incluídas no cálculo da despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**d.2** comprove a suspensão do pagamento a servidores acima do teto remuneratório e se abstenha de efetuar pagamento em violação ao artigo 37, XI da Constituição Federal;

**d.3** se abstenha da contratar serviços sem o respaldo jurídico/contratual;

**d.4** adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei n.º. 12527/2011.

5. Consoante **Despacho n.º 109/19-GATBC** (peça 20), a **representação foi recebida, sem a concessão da medida cautelar**, considerando-se **ausentes os requisitos** da probabilidade do direito e do perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo:

7. Como cediço, o artigo 300 e seguintes do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015, aplicável nos processos desta Corte de Contas por força do artigo 52 da Lei Complementar n.º 113/2005, nos termos dos artigos 400 e 537 do Regimento Interno (Resolução n.º 1/2006), dispõe sobre os requisitos aptos a subsidiar a concessão de uma tutela provisória de urgência de natureza cautelar, quais sejam, a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano** ou o **risco ao resultado útil do processo**.

8. Neste contexto, tenho que **não estão presentes os requisitos necessários para a concessão da cautelar**.

9. Quanto à **incorreta contabilização das despesas**, não vislumbro risco na eventual demora no registro contábil correto dos gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como *Outras Despesas de Pessoal*. Ademais, considerando que o próprio *Parquet* reconhece que quando "*o contrato de terceirização envolver objeto que represente atividade meio e de natureza essencialmente complementar, a contabilização dos valores não integrará o cômputo do percentual de gastos com pessoal*", afigura-se razoável a possibilidade de que as situações tratadas relacionem-se com tais finalidades, não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estando configurada, ao menos nesse juízo perfunctório, a probabilidade do direito.

10. Em complementação, verifico, em consulta ao Relatório de Gestão Fiscal disponível no *site* deste Tribunal, que o Município já se encontra na situação de **extrapolação** dos limites de gastos com pessoal previsto no art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, conseqüentemente, sujeito às restrições dispostas no parágrafo único do art. 22, da LRF, de tal sorte que, independentemente de computar as despesas mencionadas como *Outras Despesas de Pessoal*, aquela administração já necessita adotar as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para regularizar sua situação fiscal.

11. Adicionalmente, observo que matéria semelhante foi decidida pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em seu Despacho n.º 1850/18, ratificado pelo Acórdão n.º 3821/18-Tribunal Pleno<sup>2</sup>, indeferindo-se a medida requerida pelo *Parquet* em face da possibilidade de exclusão de valores concernentes a plantões médicos prestados em período noturno, finais de semana e feriados, tendo sido mencionados precedentes consubstanciados nos Acórdãos n.º 3894/16-Segunda Câmara, relatado pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, e n.º 4535/16-Segunda Câmara, relatado pelo Conselheiro Fabio de Souza Camargo.

12. Quanto aos **pagamentos acima do teto remuneratório**, há que se atentar para a possibilidade de dano reverso, caso adotada a medida propugnada pelo *Parquet*. É pública e notória a dificuldade dos municípios, especialmente os de pequeno porte, em preencher os seus cargos ou empregos públicos de médicos, seja pelas condições de trabalho e de moradia nestes, seja pela baixa atratividade das remunerações oferecidas. Na situação descrita, razoável supor que a concessão de medida liminar limitando o valor das remunerações ao teto, ao impactar na remuneração dos médicos, provocará reações por parte destes, com possível prejuízo à prestação dos serviços de saúde no Município, caracterizando-se o dano reverso.

13. Assim, na análise do cabimento da medida cautelar propugnada, há que se ponderar a necessidade de atrair e manter médicos mesmo que ultrapassando o teto remuneratório *versus* o risco à prestação dos serviços de saúde do Município. Neste ponto, lembro que em 2018 as Normas de Introdução ao Direito Brasileiro foram alteradas para acrescentar, entre outras, as seguintes orientações gerais, que bem se aplicam ao caso:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)  
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

14. Considerando, pois, as circunstâncias em comento, em que o maior salário, dentre os oito médicos que estariam recebendo acima do teto, perfaz a remuneração líquida de R\$ 13.605,82<sup>3</sup>, (treze mil, seiscentos e cinco reais e oitenta e dois centavos), montante que não se afigura excessivo ou desarrazoado para a referida função, bem como a necessidade de que a prestação dos serviços de saúde seja contínua e adequada, tenho que eventual cautelar deferida poderia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trazer mais riscos e prejuízos que benefícios aos munícipes, principalmente ao se considerar os obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor na contratação de médicos.

15. Prudente, pois, deixar o exame da matéria, que é complexa, para o final, após a prévia manifestação do gestor público, possibilitando ao mesmo planejar a regularização do tema.

16. Quanto à **disponibilização de informações no Portal de Transferência**, o art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que o representante alega estar sendo violado, prescreve:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 \(Lei de Responsabilidade Fiscal\)](#).

17. O representante entende que:

**“O correto atendimento à Lei de Transparência requer que os valores recebidos pelas entidades citadas sejam detalhados, com a indicação nos empenhos ou a disponibilização no Portal de Transparência dos procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e profissionais responsáveis.”**

18. Ao mesmo tempo, o representante reconhece que o Município atendeu quase em sua íntegra as informações referentes aos procedimentos licitatórios:

“Ainda, convém mencionar que embora as informações relativas aos procedimentos licitatórios constem do Portal de Transparência, alguns poucos documentos permanecem ausentes, devendo o fato ser revisado pelo Município.”

19. Logo, não me parece, nesse exame perfunctório das alegações do *Parquet*, que o Município estaria, de algum modo, se comportando de forma omissa quanto à Lei de Acesso à Informação, devendo, antes de ser determinado a ele que produza no Portal de Transparências as informações solicitadas, ser concedido a oportunidade de se manifestar, mesmo porque é possível que haja dificuldades técnicas para a implementação imediata na *internet* da descrição dos procedimentos realizados, número de atendimentos, consultas, cirurgias e profissionais responsáveis.

20. Ademais, em consulta ao Portal de Transparência deste Tribunal de Contas, cuja conduta deve servir de exemplo aos jurisdicionados, constatei que há dados sobre as licitações e contratos realizados, mas quanto à despesa e informações sobre empenhos, o *site* remete ao endereço eletrônico do SIAF, no qual, ao se pesquisar as despesas do exercício de 2018, e as realizadas até março de 2019, retornou-se o resultado “Nenhum registro encontrado”. Deste modo, entendo desarrazoado a cobrança cautelar de medida que essa própria Corte de Contas parece não atender.

21. Em acréscimo, observo que no processo n.º 846815/18, o *Parquet* formulou pedido cautelar similar, sendo que o relator, Conselheiro Fabio Camargo, por meio do Despacho n.º 1700/18, indeferiu o pleito, ante a seguinte fundamentação:

“Com relação ao pedido para que, desde já, o Município de Pato Branco “disponibilize as informações relativas à execução e fiscalização dos serviços, bem como a indique na descrição de todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço”, tenho para mim que há divergência nesse sentido.

Como disciplina o art. 60 da Lei nº 4.320/64, o empenho deve ser prévio à realização da despesa<sup>4</sup>, ou seja, anterior à prestação dos serviços. Logo, não há como informar previamente no empenho da despesa o nome dos médicos e a quantidade de horas prestadas dos serviços, que devem ser realizadas na liquidação da despesa.

Logo, tenho para mim que essas questões devem ser analisadas no mérito do julgamento, após a oitiva dos envolvidos e das análises pela unidade técnica e do parecer do próprio Ministério Público de Contas.”





# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

22. Considerando, portanto, ser relevante ouvir previamente o Município sobre a possibilidade de disponibilizar no Portal de Transparência os dados requeridos, indefiro o pedido de cautelar também com relação a este tema.

23. De todo modo, considerando preenchidos os requisitos dos artigos 30 e 32 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual n.º 113/2005), **recebo a presente representação.**

24. **Remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo**, para que:

- Proceda à **citação do Município de Jacarezinho**, e do senhor **Sergio Eduardo Emygdio de Faria**, atual prefeito municipal, via comunicação processual eletrônica, *e-mail* com certificação nos autos e/ou ofício com aviso de recebimento, efetuando as inclusões na autuação que se fizerem necessárias, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias úteis**, sejam apresentadas justificativas quanto à representação formulada.

25. Publique-se.

Notas de rodapé:

1

Tabela da Despesa com Pessoal do Poder Executivo:

Data Base	Receita Corrente Líquida	Despesa Total com Pessoal	% Despendido	Situação
31/12/2016	85.185.029,46	48.318.747,59	55,77%	Extrapolação
30/04/2017	88.448.991,62	48.077.290,72	54,36%	Extrapolação
31/08/2017	90.261.774,36	48.150.008,71	53,34%	Alerta 95%
31/12/2017	90.628.883,63	49.801.627,16	54,95%	Extrapolação
30/04/2018	93.552.748,73	52.478.994,03	56,10%	Extrapolação
31/08/2018	94.759.724,38	54.417.999,27	57,43%	Extrapolação

Tabela de Recálculo do Índice da Despesa com Pessoal:

Mes/Ano Base	Processo	Nr. Ato	Ano do Ato	Unidade	Tipo do Ato	Apurado	Determinado	Situação
12/2016	256895/17	3442	2017	S1C	ACO	56,72	55,77	Extrapolação

Situações: 1. Normal 2. Extrapolação 3. Alerta 90% 4. Alerta 95%

Na data-base correspondente a dois períodos anteriores o Poder Executivo Municipal extrapolou o limite previsto no art. 20, III, b da LRF. Na data-base desta análise o Executivo não apresenta o percentual sobre a Receita Corrente Líquida reduzido em pelo menos 1/3 do excedente ao limite, como determinam os art. 23 e 66 da LRF. O excesso impõe ao Executivo as restrições contidas no Parágrafo Único do art. 22, além de trazer a obrigatoriedade de obter a eliminação de excedentes na forma estabelecida no art. 23 da mesma Lei. Contudo, tendo em vista que a análise engloba um período afetado por baixo crescimento econômico, na forma prevista no art. 66 da LRF, faz-se necessária a aplicação da duplicação dos prazos de recondução ao limite, assim dispõe o Executivo de mais dois quadrimestres para eliminação total dos excedentes. O desatendimento à redução parcial na data-base desta análise configura impedimento ao recebimento de transferências voluntárias em relação à exigência contida no art. 25, § 1º, IV, c, e o disposto no art. 23, § 3º, I, da LRF. Aplicam-se ainda as restrições do art. 23, § 3º, II e III.

<sup>2</sup> Autos n.º 847226/18.

<sup>3</sup> Trata-se do salário do médico PSF Paulo Cesar Menegoti. O valor bruto corresponde ao montante de R\$ 17.846,36 (dezesete mil, oitocentos e quarenta e seis reais, e trinta e seis centavos), referente às somas das verbas "Salário", "Anuênio" e "Insalubridade (20%)".

<sup>4</sup> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. O Município de Jacarezinho, por intermédio da petição n.º 432453/19 (peça 29), firmada por seu representante legal, senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, juntou justificativas e documentos, em face do contido no Despacho n.º 109/19-GATBC (peça 20), consoante adiante descrito para cada uma das irregularidades aventadas pelo *Parquet* de Contas:

**II.1 Incorreta contabilização das despesas** na área da saúde: alegou que as empresas prestam serviços destinados ao Sistema Único de Saúde, de forma temporária, conforme o seguinte quadro descritivo:

Identificação	Contratado	Objeto	Valor Contrato	Computado
408/18	Ana Claudia Donini Rosa	Prestação de serviço de enfermagem, para atendimento aos usuários do SUS, para dar vazão aos atendimentos de Pronto Atendimento e Pronto Socorro.	26.000,00	12.912,50
409/18	A.L. Miranda Possetti - Clínica de Serviços Médicos Ltda.	Prestação de serviço de consultas médicas em clínica geral, para atendimento aos usuários do SUS, para dar vazão aos atendimentos de Pronto Atendimento e Pronto Socorro.	41.600,00	41.600,00
410/18	Clínica NGR LTDA.	Consultas Médicas em Clínico Geral - SUS, para dar vazão aos atendimentos de Pronto Atendimento e Pronto Socorro.	62.400,00	67.800,00
			130.000,00	122.312,50

7. Ressaltou que o artigo 3º da Instrução Normativa n.º 56/2011 deste Tribunal dispõe que “a despesa com mão de obra terceirizada será incluída no cálculo do índice de pessoal quando se referir a substituição de servidores”, concluindo daí que nem toda despesa de mão de obra deve ser incluída no índice de despesas de pessoal, mas que cada contrato deve ser avaliado separadamente.

8. Neste contexto, asseverou que os três contratos questionados “tem como finalidade exclusiva a implementação de expediente adicional no horário noturno, visando a regularização dos atendimentos desta natureza, atualmente sobrecarregado. Ou seja, a prestação do serviço é precária e temporária, até a sua breve regularização”, motivos pelos quais pede a **ressalva desse item**.

9. **Alternativamente**, argumenta que os contratos questionados foram analisados pormenorizadamente no Requerimento Externo n.º 54334/19, e assim computados no índice de pessoal referente ao exercício de 2018, cujo cálculo resultou em 55,4%. Assim, e visando evitar decisões conflitantes, **pede a exclusão desse apontamento**.

**II.2 Desobediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais** (em relação a alguns médicos): o representado informou que o subsídio mensal do prefeito municipal foi reduzido no ano de 2016, de R\$ 16.212,56, para R\$ 11.324,50 e, assim, o teto remuneratório “foi drasticamente reduzido de forma ilegal, prejudicando servidores médicos de carreira, que foram surpreendidos com o novo parâmetro.”





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. Afirma que o Município tinha dois dispositivos legais em colisão. De um lado o que manda incidir o limite do teto constitucional, e de outro, o que traz a garantia da irredutibilidade salarial dos servidores públicos. Como solução, alegou ter proposto Ação Direta de Inconstitucionalidade para reverter a redução prejudicial do referido limitador.

11. Pontuou que a redução dos salários dos médicos poderia resultar em dano reverso à saúde pública, dada a dificuldade dos municípios de pequeno porte em conseguir médicos, devido, entre outros fatores, à pouca atratividade da remuneração.

12. Assim, considerando demonstrado que a extrapolação do limite se deu em razão da redução drástica no subsídio do prefeito, e não pela elevação descontrolada dos salários dos médicos, solicitou a **ressalva do apontamento**.

**II.3 Desatendimento à Lei n.º 12527/11 – Lei da Transparência** (artigo 8º): quanto ao ponto, comprometeu-se em “realizar a revisão de todas as informações constantes do Portal da Transparência”, informando a este Tribunal tão logo o trabalho terminasse.

**II.4 Prestação de serviço sem respaldo jurídico:** o representado afirmou que a contratação dos médicos se deu em caráter emergencial, diante do Inquérito Civil n.º MPPR-0070.16.000008-2, aberto pelo Ministério Público do Estado, que questionara a demora no atendimento à população no Pronto Socorro, cobrando uma solução imediata.

13. Sustentou que outro ponto motivador do início dos atendimentos teria sido a existência de recursos destinados pela Câmara de Vereadores para a implementação do serviço, encaminhados via emenda impositiva, que poderia gerar sanções ao prefeito caso não cumprida.

14. Alegou que as tratativas entre representantes da Câmara de Vereadores, da Santa Casa e do Ministério Público concluíram pelo início imediato dos atendimentos, já a partir de julho de 2018, motivo pelo qual o Município contratou as empresas mencionadas na representação.

15. Em face do que expôs, o Município de Jacarezinho requereu a **improcedência da representação**.

16. A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução n.º 5555/22 (peça 41), subscrita pelo Auditor de Controle Externo Alexandre Diehl da Silva, opinou pela **parcial procedência da representação** quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4 (itens **II.1**, **II.3** e **II.4** respectivamente, consoante indicados na petição da representação), com **recomendação**<sup>2</sup> para que o Município de Jacarezinho fizesse

<sup>2</sup> 1) Expedir recomendação para que o Município de Jacarezinho adeque o seu Portal da Transparência às disposições da Lei nº 12.527/2011, disponibilizando os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, incluindo as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequações ao seu Portal de Transparência. Quanto ao item 2.2 (II.2 deste Relatório), opinou pela **intimação** do gestor atual do ente, para que prestasse esclarecimentos mais detalhados<sup>3</sup> sobre os supostos pagamentos a servidores médicos acima do teto remuneratório, tudo conforme a seguinte análise das irregularidades representadas:

**II.1 Incorreta contabilização das despesas** na área da saúde: a unidade técnica entendeu que os contratos de terceirização podem ser reputados como serviços de natureza complementar ao Sistema Único de Saúde, motivo pelo qual não precisariam de ser incluídos no índice de gastos com pessoal. Porém, considerando que ditos contratos já estavam sendo analisados por este Tribunal nos autos n.º 54334/19 (de Requerimento Externo, consoante informação do representado), entendeu pela **exclusão desse item**, para evitar a sua análise duplicada e decisões conflitantes.

**II.2 Desobediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais** (médicos): a unidade técnica apontou não ter encontrado em suas buscas a confirmação da alegação do Município de Jacarezinho (desprovida de detalhes ou documento probatório) de que ajuizara ação direta de inconstitucionalidade para reverter a situação atinente à drástica redução do subsídio do prefeito em 2016, de R\$ 16.212,56 para R\$ 11.324,50, tendo em vista a garantia da irredutibilidade salarial dos servidores públicos. Ainda assim, a CGM entendeu que seria **inaplicável** multar o antigo gestor pela inobservância do teto remuneratório, visto ter ocorrido de fato a expressiva diminuição no subsídio do prefeito, que repercutiu no valor do teto remuneratório. Ponderou que a redução salarial dos servidores médicos poderia ter gerado um desinteresse nas vagas por parte dos servidores e, assim, resultar em uma crise no sistema público de saúde do Município. De outra feita, a unidade, pesquisando a situação (em 2022), constatou que a remuneração do prefeito municipal passara a R\$ 19.058,80, e que, conforme o Portal da Transparência de Jacarezinho e dados do sistema SIAP, havia algumas incongruências nas remunerações, inclusive sobre o abate teto, motivo pelo qual opinou que **o gestor fosse intimado para apresentar esclarecimentos**.

---

<sup>3</sup> 2.1) Preste esclarecimentos e informe como foi calculado o desconto do abate teto no caso do servidor **PAULO CESAR MENEGOTI** no presente ano (meses de janeiro até o presente momento), **em especial nos meses de março, abril e maio de 2022**, diante das incongruências constatadas, tendo em vista que os vencimentos totais do servidor, de acordo com o Portal da Transparência, ultrapassaram o limite constitucional, e nos meses mencionados os dados disponíveis no SIAP não condizem com as informações disponíveis no Portal, bem como acoste os holerites do servidor no período em questão, para que esta Unidade possa analisar o salário efetivamente auferido pelo servidor. Ressalte-se que, de acordo com o Portal da Transparência, no mês de março o servidor Paulo auferiu vencimentos e descontos na mesma proporção (no valor de R\$ 42.620,00 (quarenta e dois mil seiscentos e vinte reais), resultando num salário líquido nulo;

2.2) Trazer esclarecimentos a respeito dos valores discrepantes de salário e descontos auferidos, disponíveis no SIAP e Portal de Transparência do Município, em relação às funcionárias Mariana Castilho Nascimento (abril 2022), Patricia Vicente Binda (maio/2022), Jessica Kumagai (maio/2022) e Daniele Tatiane Orlandini (janeiro/fevereiro/setembro/2022), tendo em vista que nos meses em questão os proventos totais destas ultrapassaram o teto do gestor municipal, de acordo com os dados do Portal da Transparência, bem como explicitar como foi realizado o cálculo de abate teto para as servidoras em questão, trazendo documentos comprobatórios e holerites, uma vez que os dados do SIAP demonstram que o salário das médicas, em alguns meses, eram bem abaixo do limite constitucional, porém ainda assim foi aplicado o redutor de abate teto, resultando num salário final muito inferior ao salário base das servidoras.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### II.3 Desatendimento à Lei n.º 12527/11 – Lei da Transparência

(artigo 8º): a unidade verificou que o Portal de Transparência da Câmara Municipal de Jacarezinho e do Município de Jacarezinho disponibilizam documentos inerentes aos processos licitatórios, como editais das licitações, resultados e os contratos celebrados com seus fornecedores. Constatou ainda que os empenhos apresentam as informações principais referentes às contratações realizadas. Quanto à necessidade – segundo o representante – dos empenhos mencionarem os serviços efetivamente prestados, como procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e profissionais responsáveis, a CGM aduziu que tais atos não são adequados para tanto, pois são constituídos previamente à realização e à liquidação da despesa, ou seja, quando a prestação de serviço ainda não ocorreu. Apontou ainda que o Município de Jacarezinho disponibiliza as informações expressamente indicadas no artigo 8º<sup>4</sup>, da Lei n.º 12.527/11, motivo pelo qual entendeu que, de uma forma geral, **o ente está cumprindo a Lei da Transparência**. Entrementes, postulou que no caso de serviços médicos, terceirizados ou não, seria importante a fiscalização sobre os serviços efetivamente prestados, e o controle da carga horária do profissional de plantão, **sugerindo** que tais informações poderiam constar em uma parte separada do Portal da Transparência (equivalente àquela destinada às licitações), e não na aba separada para os empenhos do Município. Mencionou o Acórdão n.º 3059/20-Pleno<sup>5</sup>, no qual

<sup>4</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 \(Lei de Responsabilidade Fiscal\)](#).

<sup>5</sup> Por fim, no que diz respeito ao não atendimento integral à Lei de Transparência nº 15.527/11, é de se destacar que as falhas de transparência e publicidade se verificaram de pronto nos autos. Conforme teor do Despacho nº 1231/18 (peça nº 36), foi necessário determinar ao ente representado que realizasse a juntada de informações relativas à execução e fiscalização dos serviços de saúde terceirizados, bem como que indicasse na descrição de todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço. Ainda, determinei ao representado que encaminhasse a esta Corte comprovantes do controle de frequência dos servidores médicos, em especial dos que possuem excesso de carga horária, assim como a escala de plantões, com indicação do registro do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

este Tribunal teria afirmado que “a ausência de descrição, nos empenhos, das informações relativas à carga horária, número de horas remuneradas, escala de plantões e relação dos médicos que efetivamente prestaram o serviço, bem como dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas, já configuram, por si só, o não atendimento à devida publicidade e transparência dos atos e gastos públicos”. Assim, opinou pela expedição de **recomendação** ao Município de Jacarezinho para que passe a disponibilizar as informações indicadas.

**II.4 Prestação de serviço sem respaldo jurídico: 2.3 Da violação da Lei de Transparência:** a unidade verificou, dos documentos juntados pelo representado, que o Projeto de Lei n.º 47/2018, dispendo sobre a abertura de crédito adicional suplementar no valor de R\$ 232.000,00 destinado à execução emergencial de serviços de saúde (fl. 12, da peça 29) fora apreciado em regime de urgência e aprovado, dando origem à Lei n.º 3514/2018. Embora referindo que o gestor municipal não explicou o motivo de a licitação ter sido celebrada somente em dezembro de 2018, a unidade considerou que os serviços foram prestados antecipadamente em razão de contratação emergencial, conforme lei municipal, motivo pelo qual compreendeu que **a prestação de serviços restou devidamente justificada e foi realizada com respaldo jurídico**. Assentou haver indícios de que ocorrera uma excepcionalidade no ente, e que não seria razoável aplicar multa ao antigo gestor por tais fatos. Confirmou ainda ter sido ajuizado inquérito civil pelo Ministério Público da Comarca de Jacarezinho exigindo da administração uma solução imediata para a implementação de turno de atendimento diferenciado no Posto de Saúde Central. Por esses motivos, entendeu pela **improcedência** deste apontamento.

17. O Ministério Público de Contas, mediante Parecer n.º 1151/22 (peça 42), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, corroborou o entendimento da unidade técnica, opinando pela **parcial procedência da representação**, com a adoção das medidas sugeridas pela instrução.

18. Por meio do Despacho n.º 402/22-GATBC (peça 43), determinei a **intimação do Município de Jacarezinho e de seu gestor** para a finalidade indicada pela instrução técnica.

19. O Município de Jacarezinho, representado por seu Prefeito, senhor Marcelo José Bernardeli Palhares, mediante petição n.º 121009/23 (peças 46 a 53), juntou os holerites dos servidores indicados como beneficiários de remuneração acima do teto, bem como o Memorando n.º 27/2023 do Departamento Geral de Recursos Humanos do Município, em que apresentados os detalhes da forma de cálculo e pagamento das remunerações e abate-teto dos servidores.

---

número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento da empresa contratada. **A ausência de publicidade dessas informações já confirmaria, por si só, o não atendimento à devida publicidade e transparência dos atos e gastos públicos**. Contudo, para corroborar a ilegalidade verificada, tem-se que o próprio município admitiu falhas em seu sistema de registro e publicação de informações. **Assim, procedente a Representação também quanto a este ponto, cabendo a expedição de determinação ao Município de Castro que adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei n.º 12527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência.** (ACÓRDÃO Nº 3059/20 - TRIBUNAL PLENO; RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

20. A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante Instrução n.º 875/23 (peça 54), emitida pelo Auditor de Controle Externo Alexandre Diehl da Silva, opina pela **improcedência da representação no que tange ao item (2.2) II.2 Desobediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais**, ratificando, no mais, a Instrução n.º 5555/22-CGM (peça 41).

21. Segundo a unidade técnica, os documentos juntados pelo Município de Jacarezinho indicam que, atualmente, **o salário dos médicos não está acima do teto constitucional**:

Após a juntada dos holerites dos servidores municipais nos meses acima mencionados, bem como do Memorando n.º 27/2023-DGRH do Departamento Geral de Recursos Humanos do Município, no qual consta de maneira detalhada os parâmetros de cálculo e pagamento do salário e do abate-teto dos servidores, observou-se que o salário dos médicos não se encontra acima do teto constitucional.

Conforme se extrai do Memorando n.º 27/2023 (Peça 48), o salário do servidor Paulo Cesar Menegoti não permaneceu acima do teto constitucional, uma vez que foi aplicado o redutor do abate teto no salário ao longo do ano de 2022, de modo a possibilitar que o salário não ultrapassasse os vencimentos do prefeito (atualmente no valor de R\$ 19.058,80), cuja explicação segue no documento abaixo acostado pelo Município:

Proventos	Janeiro 2022	Fevereiro 2022	Março 2022	Abril 2022
Salário	R\$ 15.941,95	R\$ 17.545,71	R\$ 3.509,14	R\$ 14.621,43
Anuênio	R\$ 2.391,29	R\$ 2.631,85	R\$ 526,37	R\$ 2.193,20
Insalubridade	R\$ 3.188,39	R\$ 3.509,14	R\$ 701,82	R\$ 2.924,28
Retroativo 2021	R\$ 477,54	R\$ 477,54	R\$ 477,54	R\$ 477,54
Retroativo 2022	R\$ 0,00	R\$ 2.165,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Férias	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 24.164,24	R\$ 0,00
Férias 1/3*	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 8.054,76	R\$ 0,00
Total	R\$ 21.999,17	R\$ 26.329,32	R\$ 37.433,87	R\$ 20.216,45
Subsídio Prefeito	R\$ 17.316,74	R\$ 18.187,77	R\$ 19.058,80	R\$ 19.058,80
Abate Teto	R\$ 4.682,43	R\$ 8.141,55	R\$ 10.320,31	R\$ 10.320,31

**Observações:**

1. Para se calcular o "Abate-Teto", este Departamento soma todos os proventos e subtrai do valor do Subsídio do Prefeito. A diferença a maior para o servidor é lançada como "Abate Teto" (desconto). Pode-se observar no mês de Janeiro de 2022, que o total de proventos do servidor em questão é de R\$ 21.999,17 e o subsídio o prefeito é de R\$ 17.316,74. Assim, R\$ 21.999,17 – R\$ 17.316,74 = R\$ 4.682,43 (valor do Abate Teto).

2. O servidor esteve de Férias no período: 07 de março a 05 de abril de 2022.

3. O pagamento das férias ocorreu conforme o Art. 145 da CLT.

Além disso, foi possível observar que o Portal da Transparência e o SIAP não faziam constar os vencimentos referentes às férias dos servidores (na tabela acima, por exemplo, denota-se que o servidor auferiu valor expressivo referente às férias no mês de março/2022 (aproximadamente R\$ 25.000,00, mais um terço de férias), e a ausência de tal informação tornava a soma dos valores e descontos equivocados, conforme analisado na Instrução n.º 5555/22 – CGM. A municipalidade ressaltou, ainda, que o pagamento das férias ocorre conforme o art. 145 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Ainda, o Departamento de Recursos Humanos observou que nos meses de abril e maio/2022 o valor do abate teto do servidor Paulo foi repetido equivocadamente, e no mês de maio de 2022 houve um desconto indevido no





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abate teto, de aproximadamente R\$ 5000,00 (cinco mil reais) a mais, o que foi devidamente ressarcido ao profissional posteriormente (vide imagem abaixo- Peça 48). Com estas explicações, restaram solucionadas as supostas impropriedades verificadas por esta Unidade de Instrução anteriormente:

4. Para cálculo do Abate teto no mês de Março de 2022, somou-se todos os proventos, exceto a verba Férias 1/3: R\$ 37.433,87 (total de proventos) – R\$ 8.054,76 (1/3 de Férias) – R\$ 19.058,80 (Subsídio do Prefeito) = R\$ 10.320,31 (Abate Teto).
5. No mês de Março de 2022, o servidor ficou com saldo negativo no valor de R\$ 5.187,11, devido ao desconto do Abate Teto, valor este que foi compensado no mês de Abril de 2022.
6. Nos meses de Abril e Maio de 2022, a valor do Abate Teto do servidor foi repetido equivocadamente, por ter sido lançado em Março de 2022 em movimento fixo.
7. No mês de Maio de 2022, este Departamento observou que houve um desconto indevido de Abate Teto para o Sr. Paulo C. Menegoti, pois o total de sua remuneração em maio de 2022 foi de R\$ 24.164,24, o valor do subsídio do Prefeito Municipal foi de R\$ 19.058,80, dessa forma, gerando um Abate Teto de R\$ 5.105,44 e não no valor de R\$ 10.320,31. Devendo o Município ressarcir o servidor no valor de R\$ 5.214,87.
Desse modo, o Município realizou o depósito do valor de R\$ 5.214,87 diretamente na conta bancária do servidor, a fim de restituir o desconto indevido, conforme comprovante de depósito em anexo.

Por fim, também restou devidamente esclarecida a forma de cálculo dos salários das servidoras Mariana Castilho Nascimento, Patrícia Vicente Binda e Jessica Kumagai, sendo que também houve a incidência do abate teto no salário das servidoras:

Ainda, considerando a solicitação de esclarecimentos sobre os valores de salário das médicas: Mariana Castilho de Nascimento (abril 2022), Patrícia Vicente Binda (maio 2022), Jessica Kumagai (maio 2022) e Daniele Tatiane Orlandini (janeiro, fevereiro e setembro de 2022), segue abaixo a forma de cálculo realizado às servidoras em questão:

### 1. Mariana Castilho de Nascimento - Abril de 2022

Proventos	Abril 2022	Observações:
Salário	R\$ 5.162,92	A servidora gozou férias no período de 11 de abril a 10 de maio de 2022.
Anuênio	R\$ 258,14	
Insalubridade	R\$ 80,80	Para cálculo do Abate teto não se utilizou a verba Férias 1/3:
Retroativo 2021	R\$ 354,85	
Férias (30 dias)	R\$ 16.860,44	
Férias 1/3*	R\$ 5.620,15	
Total	R\$ 28.337,30	
Subsídio Prefeito	R\$ 19.058,80	R\$ 28.337,30 (total de proventos) - R\$ 5.620,15 (1/3 de férias) – R\$ 19.058,80 (Subsídio do Prefeito) =
Abate Teto	R\$ 3.658,35	R\$ 3.658,35 (Abate Teto)

Observa-se que, para a soma total dos proventos e desconto do abate teto, não foi considerado somente o salário, mas também anuênio, adicional de insalubridade e retroativos, sendo que o único valor que não foi incluso para o cálculo do abate teto foi o 1/3 de férias, de modo que tais valores estão dentro dos parâmetros legais. Ademais, deve ser salientado que o valor exposto nas tabelas acima não considera os demais descontos incidentes no salário, de forma que, após a incidência dos descontos (INSS, IRFF, seguro de vida, dentre outros), o salário líquido dos servidores varia de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) a R\$ 17.000,00 (dezessete mil reais), aproximadamente (vide holerites acostados na Peça 49), valor este bastante razoável.

**Diante do exposto, considerando que o salário dos profissionais médicos no Município de Jacarezinho, atualmente, não está acima do limite**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constitucional, estando em observância ao artigo 37, XI da Constituição Federal e dentro dos parâmetros legais, opina esta Coordenadoria de Gestão Municipal pela improcedência da Representação quanto a este item.

22. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 218/23, da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, opina pela **procedência parcial** da representação, com **aplicação de multa e expedição de recomendação**, consoante a seguinte análise:

Reexaminando o feito, este representante do Parquet de Contas entende que a representação deve ser julgada parcialmente procedente.

Verifica-se que os contratos de prestação de serviços de saúde firmados em 2018 estão sendo analisados por esta Corte no Requerimento Externo n.º 54334/19, para fins de retificação do índice de gastos com pessoal, bem como que as despesas das recentes contratações do Município estão sendo corretamente contabilizadas, como certificado pelo setor técnico. Em vista destes fatos, temos pela improcedência da representação neste ponto.

O pagamento de salários a servidores médicos acima do teto remuneratório constitucional no exercício de 2018, por sua vez, não restou afastado em sede de contraditório. A justificativa apresentada pelo gestor, de que a extrapolação ocorreu em razão da redução drástica do subsídio do prefeito no ano de 2016, que passou de R\$ 16.212,56 para R\$ 11.324,50, não é suficiente para afastar a desconformidade dos pagamentos, vez que a regra do teto remuneratório é imperativa e decorre de norma constitucional. De todo modo, a unidade técnica apontou que a questão foi regularizada posteriormente, sendo que quando da emissão da Instrução n.º 5555/22 - CGM o subsídio do prefeito era de R\$ 19.058,80 e não mais foi constatada a extrapolação do teto remuneratório por servidores municipais. Assim, considera-se procedente o item, sem aplicação de penalidades.

A representação também merece procedência em relação ao atendimento ao princípio da transparência, considerando a necessidade de adequações no Portal da Transparência do Município para integral atendimento ao que preceitua a Lei n.º 12.527/2011, cabendo a expedição de recomendação.

Por fim, restou confirmada a realização de despesas sem respaldo contratual às empresas Ana Claudia Donini Rosa e da Clínica Médica NRG Ltda – EPP, haja vista que foram remunerados serviços prestados em outubro e novembro de 2018, ou seja, em momento anterior à formalização dos contratos, que ocorreu em dezembro de 2018.

A alegada urgência da contratação não é apta para justificar a conduta administrativa, que configura contratação verbal de serviços pela Administração, vedada expressamente pela legislação de regência<sup>1</sup>. Não merece reparos, portanto, a conclusão exposta na peça inaugural de que “o Município de Jacarezinho, ao permitir a prestação de serviços antes da realização de licitação e assinatura do contrato infringiu as normas dos artigos 2º e 60, parágrafo único da Lei n.º 8.666/93”, sendo cabível a aplicação de multa ao gestor.

[Nota de rodapé:]

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, “É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

23. Concluindo, o representante ministerial opina pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação, prescrevendo as seguintes medidas:

- Aplicação de multa ao sr. Sergio Eduardo Emygdio de Faria, com fulcro no art. 87, III, "d" da LC nº 113/05, em virtude da realização de despesas sem respaldo contratual.
- Expedição de recomendação ao ente, para adequação do Portal da Transparência do Município às disposições da Lei nº 12.527/2011, disponibilizando os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, incluindo as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, incluindo os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço.

### FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Em consonância com o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, entendo que a presente Representação deve ser julgada parcialmente procedente.

2. Dentre as 4 supostas irregularidades representadas, as manifestações são convergentes quanto à **exclusão** (o *Parquet* opina pela improcedência) do item que trata da **incorreta contabilização das despesas** atinentes à prestação privada de serviços médicos, dado que os contratos envolvendo o tópico já estavam sendo tratados nos autos n.º 5433-4/19<sup>6</sup>. Considerando tal fundamento, despicienda a análise da matéria neste feito, evitando-se a sua análise repetida e a possibilidade de decisões conflitantes.

3. Quanto à **desobediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais**, em relação a alguns médicos que estariam recebendo valores acima do subsídio do Prefeito, o Ministério Público de Contas contrapõe-se à unidade técnica, postulando sua procedência, sem aplicação de penalidades. Para tanto, argumenta que a justificativa apresentada pelo Município, de que a extrapolação ocorreu em razão da redução drástica do subsídio do prefeito no ano de 2016, que passou de R\$ 16.212,56 para R\$ 11.324,50, não seria suficiente para afastar a desconformidade dos pagamentos, vez que a regra do teto remuneratório é imperativa e decorre de norma constitucional. Todavia, considerando que a situação foi regularizada posteriormente, deixa de propor qualquer penalização.

---

<sup>6</sup> Tal processo foi decidido segundo o Despacho n.º 2279/19-GP, subscrito pelo que então Presidente desta Corte, Conselheiro Nestor Baptista:

"(...)

Tendo em vista as manifestações das unidades técnicas, defiro parcialmente a retificação do cálculo da Despesa total com Pessoal apurado no Relatório de Análise de Gestão Fiscal na data-base de 31/12/2018, com base nos dados do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM), nos termos propostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal e Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização.

Encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização para as anotações pertinentes. Após, retornem os autos a esta Presidência."



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Da minha parte, filio-me ao entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, pela **improcedência do item**. Sendo incontestável a expressiva e súbita redução do valor do subsídio do alcaide no período, justificável, pela necessidade de continuidade do atendimento à saúde, que alguns médicos efetivos tenham recebido remuneração acima do teto remuneratório municipal, situação que foi posteriormente regularizada, com a recomposição da remuneração do Chefe do Poder Executivo local. Considerado o contexto minuciosamente explanado pela instrução técnica, aplicável ao caso o que prevê o artigo 22<sup>7</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sendo deste modo insubsistente o apontamento.

5. Em relação ao **desatendimento à Lei n.º 12527/11 – Lei da Transparência** (artigo 8º), ao examinar o Portal de Transparência do Município, a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu que, de forma geral, o ente está atendendo ao artigo 8º da Lei n.º 12.527/11<sup>8</sup>. Todavia, ponderou que, a fim de permitir a fiscalização sobre os serviços médicos, terceirizados ou não, seria importante a disponibilização das informações solicitadas pelo Ministério Público de Contas, mas não nos empenhos, como sugerido pelo *Parquet*, por serem emitidos previamente à realização da despesa, e sim em aba separada (semelhante à

<sup>7</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. ([Regulamento](#))

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

<sup>8</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 \(Lei de Responsabilidade Fiscal\)](#).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

destinada às licitações). Neste sentido, a unidade mencionou o Acórdão n.º 3059/20-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, o qual, no ponto que interessa, apresenta a seguinte passagem:

Por fim, no que diz respeito ao não atendimento integral à Lei de Transparência n.º 15.527/11, é de se destacar que as falhas de transparência e publicidade se verificaram de pronto nos autos.

Conforme teor do Despacho n.º 1231/18 (peça n.º 36), foi necessário determinar ao ente representado que realizasse a juntada de informações relativas à execução e fiscalização dos serviços de saúde terceirizados, bem como que indicasse na descrição de todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço. Ainda, determinei ao representado que encaminhasse a esta Corte comprovantes do controle de frequência dos servidores médicos, em especial dos que possuem excesso de carga horária, assim como a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento da empresa contratada.

A ausência de publicidade dessas informações já confirmaria, por si só, o não atendimento à devida publicidade e transparência dos atos e gastos públicos. Contudo, para corroborar a ilegalidade verificada, tem-se que o próprio município admitiu falhas em seu sistema de registro e publicação de informações.

Assim, procedente a Representação também quanto a este ponto, cabendo a expedição de determinação ao Município de Castro que adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência.

6. Ainda que em tal julgado tenha sido emitida uma determinação para que o ente adequasse seu Portal de Transparência, considerando que as referidas “informações relevantes” a princípio não correspondem com aquelas reclamadas pelo Ministério Público de Contas no presente feito, e levando em conta a interpretação de que o Município de Jacarezinho tem a obrigação de fornecer os dados específicos do *Parquet* sempre que solicitados, e não necessariamente disponibilizá-los continuamente em seu *site*, adiro ao entendimento da instrução e ao parecer ministerial, propondo a **procedência** do item e a emissão de **recomendação** para que o Município de Jacarezinho adéque o seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, disponibilizando os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, incluindo as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço.

7. Finalmente, também deve ser julgado procedente a questão referente à **prestação de serviço sem respaldo jurídico**, vez que o gestor não explicou o motivo pelo qual a licitação foi realizada apenas em dezembro de 2018, e os serviços foram remunerados, sem contrato, em outubro e novembro de 2018. Como bem exposto pelo Ministério Público de Contas, ainda que demonstrada a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

urgência da contratação, o ordenamento jurídico não possibilita a contratação verbal de serviços pela Administração, exceto para pequenas compras de pronto pagamento<sup>9</sup>, o que não é o caso.

8. Assim sendo, **procedente** a representação nesse ponto, e cabível a aplicação ao responsável, senhor Sergio Eduardo Emygio de Faria, de uma multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”<sup>10</sup>, da Lei Complementar n.º 113/05, em virtude da realização de despesas sem respaldo contratual.

9. Diante do exposto, proponho a esta Corte que:

i) julgue parcialmente procedente a presente Representação, em face dos itens **desatendimento à Lei n.º 12527/11 – Lei da Transparência e prestação de serviço sem respaldo jurídico**;

ii) aplique uma multa do artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 ao senhor Sergio Eduardo Emygio de Faria, ex-prefeito do Município de Jacarezinho, em razão do item **prestação de serviço sem respaldo jurídico**;

ii) expeça recomendação para que o Município de Jacarezinho adeque o seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, disponibilizando os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, incluindo as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

<sup>9</sup> Nos termos do artigo 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, “É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento”.

<sup>10</sup> Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

III -No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná –UPFPR (...)

d)deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I) julgar parcialmente procedente a presente Representação, em face dos itens **desatendimento à Lei n.º 12527/11 – Lei da Transparência e prestação de serviço sem respaldo jurídico**;

II) aplicar uma multa do artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 ao senhor Sergio Eduardo Emygio de Faria, ex-prefeito do Município de Jacarezinho, em razão do item **prestação de serviço sem respaldo jurídico**;

III) recomendar ao Município de Jacarezinho que adeque o seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, disponibilizando os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, incluindo as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**THIAGO BARBOSA CORDEIRO**

Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

Presidente