



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 127804/19  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA  
INTERESSADO: JOÃO CARLOS BITENCOURT SOSNITZKI, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA, PEDRO CLARO DE OLIVEIRA NETO  
ADVOGADO / PROCURADOR: BRUNO VINICIUS MALAGHINI, JOSE CARLOS DIAS NETO  
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

## ACÓRDÃO Nº 1703/23 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Santo Antônio da Platina. Terceirização dos serviços de saúde no Município. Instrução da CGM pela procedência parcial com expedição de determinações. Parecer do MPC pela procedência parcial, com aplicação de multa e expedição de determinações. Pelo Conhecimento e Procedência Parcial da Representação com expedição de Determinações, sem aplicação de multa.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de representação protocolada perante este Tribunal de Contas pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, na qual foi noticiada supostas impropriedades praticadas pelo Poder Executivo Municipal na esfera da saúde pública.

Narrou o representante as seguintes irregularidades: a) terceirização do serviço público de saúde, deixando de contratar pessoal efetivo para prestar os serviços; b) irregular contabilização das despesas com terceirização de mão de obra, na medida em que a municipalidade estaria contabilizando as despesas com serviços médicos na natureza de despesa 3.3.90.39.50.99 (demais despesas com serviços médicos).

A Representação foi recebida, conforme Despacho nº 279/19-GCFC (peça 23), sendo negada, no entanto, a concessão de medida liminar.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, o Representante interpôs recurso de agravo (Autos nº 173.253/19) contra a decisão denegatória da liminar, o qual não foi provido, conforme Acórdão nº 1.527/19 – Pleno.

Em resposta (peça 43), o Sr. JOSÉ DA SILVA COELHO NETO, Prefeito Municipal, esclareceu que sua contestação, acompanhada de documentação probatória, havia sido juntada aos autos do processo nº 173.253/19 – Recurso de Agravo.

Por meio das peças 46 e 76, respectivamente, o Controlador Interno do Município, bem como o antigo gestor responsável, Sr. Pedro Claro de Oliveira, apresentaram contestação, pugnando pela improcedência do feito.

Concluída a fase de oportunização de contraditório, o procedimento foi remetido à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) que, por meio do Parecer nº 2286/19 (peça 81), manifestou-se pela procedência do feito, com a aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar nº 113/05 ao antigo gestor do Município, Sr. Pedro Claro de Oliveira Neto e expedição de determinações.

O D. Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 984/19-3PC (peça 82), manifestou-se pelo deferimento dos requerimentos feitos na inicial.

Por meio do Despacho nº 1602/19-GCFC (peça 83), o Relator determinou o retorno dos autos à Unidade Técnica para análise da defesa prestada pelo Município, juntada nos autos nº 173.253/19, devendo, ainda, a Unidade Técnica (Peça 83): *“a) Apontar, para cada contrato, os valores empenhados e liquidados, segregando os classificados corretamente na natureza de despesa 3.3.90.39.50.99 – Demais Despesas com Serviço Médico e os que deveriam ser classificados conforme art. 18, § 1º, da LRF; b) Quais contratos referem-se à terceirização irregular de mão de obra, considerando a jurisprudência deste Tribunal<sup>2</sup>; e c) Após a análise dos itens anteriores, recalcular os índices de gastos com pessoal relativos aos exercícios de 2018 e 2019. Na sequência, sigam os autos para manifestação do Ministério Público de Contas.”*

Na sequência, foi acostado parecer de arquivamento elaborado pela



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Santo Antônio da Platina em setembro/2022 (Peça 86), referente ao Procedimento Administrativo nº MPPR – 0130.19.000241- Patrimônio Público, instaurado para investigar possíveis irregularidades relativas à contabilização de despesas com serviços médicos e terceirização na área de saúde no Município de Santo Antônio da Platina.

Em sua derradeira manifestação, através da Instrução 311/23 (peça 88), a CGM opinou pela procedência parcial da presente Representação, com expedição de determinações ao Município.

O MPC, mediante o Parecer nº 171/23-3PC (peça 89), acompanhou o opinativo técnico pela procedência parcial da presente Representação, e reitera as determinações sugeridas na última instrução técnica. Ainda, o *parquet* sugere a aplicação de multa administrativa ao ex-gestor Pedro Claro de Oliveira Neto, prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica, em razão da contratação de clínicas particulares para a prestação de serviços médicos de atenção básica como forma de terceirização de serviço público.

É o breve relato.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

No caso em tela verifica-se duas irregularidades a serem analisadas: a) terceirização do serviço público de saúde, deixando de contratar pessoal efetivo para prestar os serviços; b) irregular contabilização das despesas com terceirização de mão de obra, na medida em que a municipalidade estaria contabilizando as despesas com serviços médicos na natureza de despesa 3.3.90.39.50.99 (demais despesas com serviços médicos).

Em que pese no Despacho nº 1602/19-GCFC (peça 83), o Relator tenha determinado o retorno dos autos à Unidade Técnica para análise da defesa prestada pelo Município, juntada nos autos nº 173.253/19, devendo, ainda, a Unidade Técnica (Peça 83): *“a) Apontar, para cada contrato, os valores empenhados e liquidados, segregando os classificados corretamente na natureza de despesa 3.3.90.39.50.99 – Demais Despesas com Serviço Médico e os que deveriam ser*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*classificados conforme art. 18, § 1º, da LRF; b) Quais contratos referem-se à terceirização irregular de mão de obra, considerando a jurisprudência deste Tribunal<sup>2</sup>; e c) Após a análise dos itens anteriores, recalculando os índices de gastos com pessoal relativos aos exercícios de 2018 e 2019, a CGM, em sua Instrução 311/23 (peça 88), esclareceu que não realizou referida análise em razão do lapso temporal entre o Despacho do Relator (novembro de 2019) e a análise realizada pela unidade técnica (janeiro 2023), somado ao fato que as prestações de contas do Município ora em análise, relativas aos exercícios de 2018 e 2019, já foram julgadas por este Tribunal.*

Acato a manifestação da unidade técnica, tendo em vista o transcurso de tempo e o julgamento das contas municipais dos anos de 2018 e 2019 por esta Corte de Contas.

Assim, o presente julgamento limitar-se-á aos achados indicados acima.

No tocante à primeira irregularidade, qual seja, da defasagem de pessoal e da terceirização do serviço público, os contraditórios e documentos apresentados demonstram o esforço do Município para regularizar o quadro efetivo de servidores<sup>1</sup>, através da realização de concursos públicos, ainda que em muitos casos o resultado almejado não tenha sido atingido.

Ainda, os dados constantes no Portal de Transparência reforçam que o Município diminuiu as contratações terceirizadas de serviços médicos nas Unidades Municipais de Saúde, contratando apenas serviços médicos de urgência e emergência e serviços especializados e complementares, que não puderam ser preenchidos pela via do concurso público.

Reforça-se que em se tratando da contratação de serviços médicos especializados e suplementares, a terceirização possui caráter COMPLEMENTAR, conforme a previsão contida no art. 37, IX da CF, já que não é possível exigir que um Município de apenas 46.503 habitantes<sup>2</sup> possua todas as especialidades

<sup>1</sup> Desde o momento da Representação (2018), a quantidade de servidores efetivos aumentou de 4 (quatro) para 6 (seis) médicos.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/santo-antonio-da-platina/panorama>. Acesso em 26 jan. 2023.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicas.

Nesse sentido a Coordenadoria de Gestão Municipal esclareceu que:

*“esta Unidade Técnica entende que não é possível generalizar que o Município esteja transferindo, de forma automática, todas as atividades que deveriam ser executadas por servidores efetivos, em burla à regra do concurso público, uma vez que nem todas as esferas da saúde são de competência primária do Município, sendo necessária a análise individualizada de cada caso.”*

Ademais, o arquivamento do Procedimento Administrativo nº MPPR-0130.19.000241-5, promovido pelo Ministério Público Estadual (constante na peça 83), reforça a ideia que o Município atuou diligentemente em relação às questões de terceirização do serviço público de saúde municipal, inclusive com a realização de concurso público no ano de 2022, nos termos seguintes:

*“[...] Conforme consta das informações acostadas nas fls. 57/58, nos anos de 2011 e 2016 o Município realizou concurso público para suprir a ausência de médicos plantonistas. **Porém, devido ao reduzido interesse dos candidatos em realizar o certame, não foi possível suprir a demanda municipal.** Assim, das 14 (quatorze) vagas ofertadas para médicos plantonistas, apenas 01 (um) foi contratado para cumprir carga horária de apenas 12 (doze) horas semanais (fls. 57/58). Devido a falta de interesse por parte dos médicos e o iminente déficit de atendimento médico, foi necessário realizar a contratação via credenciamento para suprir a necessidade do Município. **A contratação direta realizada pela Administração Pública municipal justifica-se em virtude do risco suscitado pela falta de médicos, dado que a assistência médica deficitária pode ocasionar danos irreversíveis e irreparáveis à sociedade.** [...]*

*Outrossim, é importante anotar que no ano de 2018 os*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*credenciamentos foram objeto de investigação deste órgão ministerial no Inquérito Civil nº 0130.13.00010-7, o qual resultou em Termo de Ajustamento de Conduta, em que o Município se comprometeu a avaliar a necessidade das contratações realizadas, conforme dispõe a cláusula 13ª do TAC: Cláusula 13ª. O Município de Santo Antônio da Platina se compromete a avaliar quais contratações realizadas por credenciamento são essenciais para a manutenção dos serviços de saúde municipal e para a garantia dos direitos fundamentais dos munícipes, mantendo o contrato com esses profissionais até a posse dos candidatos aprovados.*

***Segundo consta no Portal da Transparência do Município, houve a realização de concurso público no corrente ano possibilitando a contratação de profissionais da área da saúde, dentre eles, médico generalista, médico psiquiatra e médico urgência e emergência. Verifica-se, ainda, que o resultado definitivo de tal concurso foi publicado na data de 06/06/2022, estando em andamento para a convocação dos aprovados. Ante o exposto, é evidente que o Município foi diligente frente ao imbróglgio oriundo das contratações de médicos por credenciamento. [...]***

*No presente caso, percebe-se que foram contratados vários tipos de profissionais, os quais integraram tanto a atenção primária (Unidade Básica de Saúde (UBS) e Equipe de Saúde de Família), como também áreas de complexidade média e baixa (SAMU e hospitais). Assim, diante da particularidade e dificuldade da definição da correta identificação do que é complementariedade, especialidade dos atendimentos e tipos de procedimentos dos serviços prestados, não se verifica a presença de dolo na conduta dos gestores. [...]*

***Dessa forma, considerando que os atos dos agentes devem visar, sobretudo, resultados satisfatórios para o interesse coletivo, o que se verificou in casu, não***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*subsistem motivos para a continuidade do presente procedimento administrativo, razão pela qual determino o seu arquivamento e a tomada das seguintes providências [...].”*

Esta Corte de Contas já se pronunciou sobre a possibilidade de contratação de serviços médicos em situações excepcionais, desde que adotadas medidas de reestruturação do sistema público, conforme Acórdão nº 90/09 – STP:

*“Consulta sobre a possibilidade de contratação de unidade hospitalar. Pela resposta nos termos dos precedentes desta Corte, ressaltando a necessidade de cada ente que, **em situações excepcionais e justificadas**, poderá terceirizar os serviços, de forma que a população não seja afetada. Contudo, devem ser **adotadas medidas paralelas de reestruturação do sistema público.**”*

Entendo que é possível a terceirização para atividades-meio, desde que reste comprovado que a Administração emvidou os esforços necessários para cumprir a norma constitucional do concurso público e que a terceirização ocorra somente quando aquela restar frustrada.

No caso em tela o Município demonstrou seu esforço para preencher as vagas do quadro de médicos e que as contratações realizadas foram para os serviços de urgência, emergência e especialidades médicas, tratando-se, portanto, de serviços médicos complementares à Atenção Básica à Saúde.

Pelas razões acima, em que pese a terceirização realizada pelo Município, afasto a aplicação de multa ao gestor Municipal, como sugerido pelo MPC.

Acolho, contudo, a sugestão da unidade técnica e do Ministério Público de Contas para a expedição de Determinação ao Município para, no prazo de 10 (dez) meses, contados a partir da data da publicação do acórdão:

- a) Informe a esta Corte de Contas se os profissionais aprovados para o cargo de Médico Generalista e Médico Urgência e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Emergência foram convocados para o cargo por meio do Concurso Público de edital nº 01/2022, esclarecendo se não houve pessoas interessadas nas demais vagas ofertadas (Médico do Trabalho e Médico PSF), comprovando documentalmente;

b) Caso as vagas não tenham sido preenchidas, deverá o Município realizar novo concurso público para a contratação de médicos, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei municipal, abstendo-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público.

No tocante a incorreta contabilização de despesas com terceirização de mão de obra, entendo que assiste parcial razão ao Representado.

Como bem destacado pela unidade técnica não é todo e qualquer serviço médico que deve ser incluído no item “despesas com pessoal”.

Este Tribunal já admitiu, excepcionalmente, a exclusão do cálculo da despesa de pessoal dos municípios os valores despendidos com a terceirização de serviços médicos que não estejam compreendidos na Atenção Básica à Saúde<sup>3</sup>, mediante a comprovação de que estejam voltados a serviços médicos especializados, como é caso de algumas modalidades contratadas pelo Município ora em análise, tal como contratação de médico Cardiologista, Neurologista, Ortopedista, Psiquiatra (vide Credenciamento nº 01/2015 e contratos acostados nas Peças 54-56, 17325-3/19, por exemplo).

Por outro lado, as despesas médicas relativas à contratação de serviços médicos terceirizados na Atenção Básica à saúde devem, de fato, ser categorizadas no elemento de “Despesas com Pessoal”, nos precisos termos do artigo 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos seguintes:

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos,*

<sup>3</sup> Vide Acórdãos nº 3894/16 e 2617/2017, da 2ª Câmara.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.*

Vale destacar a edição da Instrução Normativa nº 56/2011, por este Tribunal de Contas, a qual esclarece, em seu artigo 3º, caput, que para fins de apuração deve ser considerada a essência da despesa sobre a forma e, no §2º, assim como a LRF, determina que para apuração devem ser somados os valores decorrentes da terceirização de serviços públicos:

*Art. 3º A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma, tendo por primazia o caput do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*§ 1º Para efeito do caput, a contabilização da despesa aglutinará os componentes remuneratórios correspondentes a vantagens pessoais e institucionais e os benefícios que caracterizem salário direto e indireto.*

**§ 2º Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza "Outras Despesas de Pessoal" e, ainda:**

*I - as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*jurídica ou por meio de interposta pessoa que, embora se enquadrando nas características definidas no § 1º do art. 18 da LRF, não tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal".*

***II – as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade.***

Desta forma, entendo que os contratos excepcionais de terceirização na Atenção Básica à Saúde devem ser lançados no elemento da despesa 3.3.90.34-“Outras Despesas com Pessoal”, de modo a não caracterizarem irregularidades, visto que a incorreta classificação das despesas altera a percepção da realidade fiscal do Município.

No presente caso, identificou-se que o Município realizou algumas contratações de serviços médicos atinentes à Atenção Básica à Saúde entre os anos de 2011-2018, tal como, a contratação de médicos clínicos gerais e Equipe de Saúde de Família para atendimento nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), atividades estas que deveriam ser prestadas por servidores efetivos da municipalidade e, portanto, ser incluídas no elemento de despesa “Outras Despesas de Pessoal”.

Assim, deverá ser expedida Determinação ao Município para que no prazo de 30 (trinta) dias, promova a adequada contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3. VOTO

Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, com a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Município de Santo Antônio da Platina para:

(i) Informar a esta Corte de Contas se os profissionais aprovados para o cargo de Médico Generalista e Médico Urgência e Emergência foram convocados para o cargo por meio do Concurso Público de edital nº 01/2022, esclarecendo se não houve pessoas interessadas nas demais vagas ofertadas (Médico do Trabalho e Médico PSF), comprovando documentalmente;

(ii) Caso as vagas não tenham sido preenchidas, deverá o Município realizar novo concurso público para a contratação de médicos, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei municipal, abstendo-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público.

(iii) no prazo de 30 (trinta) dias, promova a adequada contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção dos procedimentos de praxe e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito.

**VISTOS, relatados e discutidos,**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público de Contas, julgar pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, com a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Município de Santo Antônio da Platina para:

(i) Informar a esta Corte de Contas se os profissionais aprovados para o cargo de Médico Generalista e Médico Urgência e Emergência foram convocados para o cargo por meio do Concurso Público de edital nº 01/2022, esclarecendo se não houve pessoas interessadas nas demais vagas ofertadas (Médico do Trabalho e Médico PSF), comprovando documentalmente;

(ii) Caso as vagas não tenham sido preenchidas, deverá o Município realizar novo concurso público para a contratação de médicos, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei municipal, abstendo-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;

(iii) no prazo de 30 (trina) dias, promova a adequada contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – Determinar, com o trânsito em julgado do presente o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção dos procedimentos de praxe e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 22 de junho de 2023 – Sessão Virtual nº 11.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**  
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente