



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 256732/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
INTERESSADO: CLEBER FONTANA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 3241/21 - Tribunal Pleno

Representação. Irregularidade na gestão dos contratos de serviços médicos. Pagamentos por horas de serviço não trabalhadas. Procedência. Conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária. Determinação.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de Representação iniciada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** em face do **MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO** em razão de irregularidades apontadas quanto à terceirização e controle da prestação dos serviços de saúde.

Alega o órgão ministerial que após levantamento e análise de dados relativos à contratação de médicos plantonistas no exercício de 2017, constatou as seguintes inconformidades:

- a) Terceirização do serviço público de saúde em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos médicos existentes no Município;
- b) Realização de sucessivos processos de inexigibilidade sem o enquadramento nas hipóteses autorizadas pela Lei nº 8.666/93, evidenciando uma falta de planejamento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

economicidade nas contratações, considerando que o valor total dos contratos firmados ultrapassa R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais);

c) Parte dos profissionais médicos contratados prática jornadas de trabalho inviáveis, tornando possível o questionamento acerca da efetiva prestação do serviço público à população.

A Representação foi recebida por meio do Despacho nº 649/18 (peça 12), que determinou a citação do Município e do Prefeito, senhor Cleber Fontana.

A municipalidade apresentou suas razões de contraditório sustentando a legalidade da terceirização de serviços médicos em caráter complementar, ante diversas tentativas de realização de concurso público e convocação dos aprovados, bem como a consonância dos valores pagos aos terceirizados em relação aos estatutários.

Aduziu a prejudicialidade do questionamento acerca dos procedimentos licitatórios, considerando a existência de um APA em andamento, e a regularidade da jornada de trabalho dos profissionais contratados e a implementação de controle de jornada, inclusive dos terceirizados, através de ponto biométrico.

Na Informação nº 334/19 (peça 100), a CAGE informou que o APA nº 5458 contemplou questões referentes aos Contratos nº 170/2017 e 171/2017 do Município de Francisco Beltrão, e que o referido procedimento foi descartado devido ao término da vigência dos contratos questionados, o que inviabiliza o caráter concomitante ao qual se propõe a fiscalização por acompanhamento. Assim sendo, concluiu que inexistente risco de ocorrência de julgamentos em duplicidade quanto às questões tratadas nestes autos de representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mediante o Parecer nº 414/20 (peça 164), a Coordenadoria de Gestão Municipal apontou que os documentos acostados não eram suficientes para comprovar a correspondência entre as obrigações contratuais e os respectivos pagamentos, razão pela qual se determinou a intimação do Município (Despacho nº 1211/19 – GCAML). Após sucessivas intimações, novos documentos foram colacionados nas peças 181 a 252.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM**, em sua manifestação conclusiva opina pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Representação (Parecer nº 309/21, peça 253), em razão da falha no controle de jornada e conseqüente pagamento irregular da prestação de serviços médicos, com expedição de determinação ao Município de Francisco Beltrão para que *“adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do trânsito em julgado do respectivo acórdão, medidas eficientes para que a municipalidade se assegure da real prestação de serviços, providenciando comprovação adequada e segura, como condicionante ao respectivo pagamento, com a finalidade de garantir o cumprimento dos contratos de prestação de serviços de saúde, e da jornada de trabalho afeta aos cargos públicos pertinentes”*.

Entretanto, concluiu pela regularidade da terceirização dos serviços, bem como dos procedimentos licitatórios, tendo em vista a comprovada impossibilidade da Administração Pública em admitir médicos em razão da frustração sucessiva de concursos públicos, bem como a viabilidade da adoção de credenciamento para seleção e contratação de profissionais de saúde.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, no Parecer nº 602/21 (Peça 255), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, opinou pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** do feito, corroborando o opinativo técnico, todavia, sugere a **conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária**, a fim de identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, consistente no pagamento a maior nos contratos de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicos vigentes no exercício de 2017 (horas de serviço pagas e não trabalhadas).

É o breve relatório.

II – ANÁLISE

Corroborando os opinativos acostados, o feito merece ser julgado **PARCIALMENTE PROCEDENTE**.

Inicialmente, observamos que o Município demonstrou que se utilizou do credenciamento como uma forma de complementar o atendimento médico à população, tendo simultaneamente adotado providências para contratar profissionais por intermédio de concursos públicos, os quais restaram frustrados, razão pela qual não há irregularidade neste aspecto.

Com efeito, o credenciamento pode ser utilizado para atender demandas reprimidas de serviço de saúde, de forma suplementar, por se tratar de atividade-fim da administração municipal, que deve ser preenchida por meio de concurso público, nos precisos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.

É neste sentido a Consulta nº 408048/08, com força normativa, assim respondida:

“1 - É possível a realização de credenciamento de Clínicas Médicas especializadas para atendimento médico diretamente à população, nos termos da Lei 8.666/93? Sim, tal medida, porém, deve ser adotada em caráter suplementar, devendo ser respeitado o Termo de Ajuste firmado com o Ministério Público do Trabalho. Quanto ao credenciamento, devem ser observados os valores da tabela do Sistema Único de Saúde, conforme jurisprudência desta Corte.”¹

Igualmente, o Acórdão nº 1467/16, também proferido em sede de Consulta, assegurou a possibilidade da utilização do credenciamento

¹ O Município consulente havia firmado Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho se comprometendo a realizar concursos públicos para contratação de médicos e dentistas e a cessar as contratações por meio de credenciamento na data final estabelecida no ajuste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como forma complementar a contratação de prestadores de serviços de saúde:

“É ilícito o credenciamento de prestadores de serviços de saúde (pessoas físicas e jurídicas) para atendimento dos usuários de Consórcio Intermunicipal, em seus próprios consultórios ou clínicas, sem a necessidade de cumprimento de jornada de trabalho e cuja remuneração se faz pelos serviços/procedimentos efetivamente realizados de acordo com Tabela de Valores devidamente publicada e vinculada ao Chamamento Público correspondente, de forma complementar e devidamente justificada, desde que observados os requisitos fixados na Resolução nº 5351/04 desta Corte, sendo vedadas exclusões de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no Chamamento.”

Destarte, o credenciamento não é forma ilegal de contratação de profissionais de saúde, não havendo ilegalidade neste ponto.

De outro lado, não há que se falar em excessiva jornada de trabalho exercida pelos médicos, eis que a jornada máxima de 60 horas semanais é restrita a servidores públicos, situação não aplicada ao caso.

Contudo, a documentação acostada aos autos atesta que os pagamentos lançados em folha e as notas de empenho eram emitidas com fundamento nas horas contratadas e não nas horas efetivamente executadas, eis que os controles ponto denotam o descumprimento das jornadas por parte dos profissionais médicos (peças 81 a 96).

O médico Sr. Francisco Luiz Jaime Lund, por exemplo, estava contratado para uma jornada de segunda à sexta feira das 7h30 às 11h30, contudo, não cumpriu o horário um dia sequer, pois seu ponto atesta uma saída sempre perto das 10:00 horas. O mesmo se vê em relação ao Sr. Rodolfo Montemezzo, cuja jornada é das 7h30 às 11h30 e das 13h00 às 17h00, que sempre encerra sua jornada as 15h00 (peça 81).

Infelizmente essa conduta é replicada pelos outros médicos em todas as peças seguintes, conforme detalhou a Unidade Técnica²:

² Parecer nº 309/21, peça 253.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- “1. Sr. Ivomar Moraes do Couto, peça 183: em janeiro, pago R\$ 402,96 (fl. 4) equivalente a quatro horas (fl. 2), comprovadas 0 (zero) horas (fl. 1);*
- 2. Sra. Mabel Satomi Kawasaki, peça 191: em fevereiro foi pago R\$ 31.611,40 (fl. 2), equivalente a 274 horas (fl.1), comprovadas 17 horas e 47 minutos (fl. 3);*
- 3. Sr. Ismael Souza dos Santos, peça 192: em fevereiro foi pago R\$ 5.956,60 (fl. 2), equivalente a 58 horas (fl. 1), comprovadas 0 (zero) horas (fl. 3);*
- 4. Sra. Priscyla Carniatto Salomão, peça 193: em fevereiro foi pago R\$ 21.100,20 (fl. 2), equivalente a 188 horas (fl. 1), comprovadas 71 horas (fl. 3);*
- 5. Sr. Andrey Stalbaum Zancan Eireli, peça 194: em fevereiro foi pago R\$ 7.657,20 (fl. 2), equivalente a 72 horas (fl. 1), comprovadas 54 horas (fl. 3); 6. Sra. Bruna Letícia Zibetti, peça 195: em fevereiro foi pago R\$ 2.193,00 (fl. 2), equivalente a 17 horas (fl. 1), comprovadas 10 horas (fl. 3);*
- 8. Sra. Patrícia Mates, peça 197: em fevereiro foi pago R\$ 16.564,70 (fl. 2), equivalente a 149 horas (fl. 1), comprovadas 57 horas (fl. 3); 9. Sra. Eveline de Fabris Nicolaou, peça 198: em fevereiro foi pago R\$ 3.431,50 (fl. 2), equivalente a 30 horas (fl. 1), comprovadas 17 horas (fl. 3);*
- 10. Sra. Letícia Zardo de Leão, peça 201: em fevereiro foi pago R\$ 24.434,80 (fl. 2), equivalente a 220 horas (fl. 1), comprovadas 80 horas (fl. 3);*
- 11. Sra. Simone Pereira dos Santos Ribeiro, peça 202: em fevereiro foi pago R\$ 35.106,60 (fl. 2), equivalente a 310 horas (fl. 1), comprovadas 91 horas (fl. 3);*
- 12. Sr. John Richard Mendonça Ronchesel, peça 206: em fevereiro foi pago R\$ 31.184,40 (fl. 2 e 3), equivalente a 287*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

horas (fl. 1), comprovadas cerca de 51 horas (fl. 3, com diversas anotações manuais, adulterando o ponto eletrônico);

13.Sra. Jaqueline Salmoria, peça 208: em fevereiro foi pago R\$ 29.995,40 (fl. 2), equivalente a 268 horas (fl. 1), comprovadas 44 horas (fl. 3, com anotações manuais, adulterando o ponto eletrônico);

14.Sra. Lívia Ferreira Pellegrino, peça 209: em fevereiro foi pago R\$ 20.220,60 (fl. 3), equivalente a 191 horas (fl. 1 e 2), comprovadas 16 horas (fl. 4, destacando a ocorrência de 28 horas em faltas, sem anotações manuais ou justificativas);

15.Sr. Paulo Sérgio Giotti, peça 210: em fevereiro foi pago R\$ 20.077,80 (fl. 3), equivalente a 185 horas (fl. 1 e 2), comprovadas 135 horas e meia (fl. 4 e 6);

16.Sr. Francisco Lund, peça 211: em fevereiro foi pago R\$ 20.743,91 (fl. 3), equivalente a 192 horas (fl. 1 e 2), comprovadas 90 horas (fl. 4 e 6, havendo registro de aproximadas 5 horas extras e 48 horas em faltas, atrasos e saídas antecipadas);

17.Sr. Nilo João Cuoghi Melhorança, peça 213: em fevereiro foi pago R\$ 7.209,17 (fl. 2), equivalente a 57 horas (fl. 1), horas realizadas não totalizadas (fl. 3); 18.Sr. Francisco Aurílio de Matos, peça 214: em fevereiro foi pago R\$ 6.394,80 (fl. 2), equivalente a 58 horas (fl. 1), comprovadas cerca de 7 horas extras e não totalizadas horas normais realizadas (fl. 3);

19.Sra. Pilar Ordonez Ramos, peça 215: em fevereiro foi pago R\$ 5.424,30 (fl. 2), equivalente a 50 horas (fl. 1), comprovadas cerca de 43 horas extras e não totalizadas horas realizadas, com anotações manuais adulterando o ponto eletrônico (fl. 3);

20.Sra. Lilian Cordeiro de Lucena Lehrbach, peça 216: em fevereiro foi pago R\$ 7.553,00 (fl. 2), equivalente a 61 horas (fl. 1), não totalizadas as horas realizadas (fl. 3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

21.Sra. Sara Thais Steffens, peça 217: em fevereiro foi pago R\$ 12.837,50 (fl. 3), equivalente a 125 horas (fl. 1 e 2), registradas apenas cerca de 46 horas, como extras e não totalizadas demais horas realizadas, contendo anotações manuais adulterando o ponto eletrônico (fl. 4);

22.Sra. Raquel Bertoldo, peça 218: em fevereiro foi pago R\$ 27.077,30 (fl. 2), equivalente a 250 horas (fl. 1), registradas apenas cerca de 86 horas, como extras, e não totalizadas demais horas realizadas, contendo anotações manuais adulterando o ponto eletrônico (fl. 3);

23.Sra. Nathielen Caroline Schoeler, peça 220: em fevereiro foi pago R\$ 3.474,10 (fl. 2), equivalente a 24 horas (fl. 1), não totalizadas as horas realizadas (fl. 3);

24.Sra. Thalita Gonçalves Picciani, peça 221: em fevereiro foi pago R\$ 3.231,30 (fl. 2), equivalente a 29 horas (fl. 1), registradas apenas cerca de 20 horas, como extras, e não totalizadas demais horas realizadas, contendo anotações manuais adulterando o ponto eletrônico (fl. 3);

25.Sra. Liana Zandona Neugbauer, peça 222: em fevereiro foi pago R\$ 9.813,90 (fl. 2), equivalente a 93 horas (fl. 1), registradas apenas cerca de 66 horas, como extras, e não totalizadas demais horas realizadas, contendo anotações manuais sem adulteração do ponto eletrônico (fl. 3);

26.Sra. Kelly Valnice Kirch Simon, peça 223: em fevereiro foi pago R\$ 6472,60 (fl. 2), equivalente a 62 horas (fl. 1), não totalizadas as horas realizadas (fl. 3);

27.Sr. Leonardo Berto Eireli, peça 224: em fevereiro foi pago R\$ 924,30 (fl. 2), equivalente a 9 horas (fl. 1), registradas apenas cerca de 23 minutos, como extras, e não totalizadas demais horas realizadas (fl. 3); 28.Sra. Luciane Martins, peça



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

225: em fevereiro foi pago R\$ 4.399,80 (fl. 2), equivalente a 39 horas (fl. 1), não totalizadas horas realizadas (fl. 3);

29.Sra. Isabella Schwingel Guarda, peça 226: em fevereiro foi pago R\$ 3.870,00 (fl. 2), equivalente a 30 horas (fl. 1), registradas apenas cerca de 6 horas, como extras, e não totalizadas demais horas realizadas (fl. 3);

30.Sra. Kenny Coutinho Mattos Rosa, peça 227: em fevereiro foi pago R\$ 1.290,00 (fl. 2), equivalente a 10 horas (fl. 1), registradas apenas cerca de 1 hora e meia, como extras, e não totalizadas demais horas realizadas (fl. 3);

31.Sr. Edson Mitsuo Inafuko, peça 234: em fevereiro foi pago R\$ 5.924,44 (fl. 2), equivalente a 57 horas (fl. 1), não totalizadas horas realizadas, com anotações manuais adulterando o ponto eletrônico (fl. 3);

32.Sra. Melina Branco Behne, peça 237: em fevereiro foi pago R\$ 3.191,20 (fl. 2), equivalente a 28 horas de plantão (fl. 1), não totalizadas horas realizadas, com anotações manuais no registro de ponto, sem possibilidade de verificar as horas de plantão e horas ordinárias do cargo (fl. 3);

33.Sra. Jaqueline Janaina Jumes, peça 238: em fevereiro foi pago salário integral de R\$ 13.887,92 (fl. 1), sem qualquer desconto não obstante o ponto indicar mais de 12 horas de faltas (fl. 2);

34.Sr. Gabriel Radtke Ascari, peça 244: em fevereiro foi pago salário integral de R\$ 4.671,36 (fl. 1), sem qualquer desconto não obstante o ponto indicar mais de 12 horas de faltas (fl. 2);

35.Sr. Helio Sergio Bannach Calasans, peça 245: em fevereiro foi pago R\$ 4.929,60 (fl. 5), equivalente a 48 horas (fl. 4), não totalizadas horas realizadas, presentes horas computadas como extras e faltas no ponto eletrônico (fl. 3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

36.Sr. Rodolfo Montemezzo Cango, peça 250: em fevereiro foi pago R\$ 2.054,00 (fl. 2), equivalente a 20 horas (fl. 1 e 3), comprovadas 15 horas (fl. 4).

Ademais, há situações em que sequer há registro de horário ou ponto (peça 199, 200, 205, 207), outras os registros referem-se a mês diverso do apurado (peça 196, 203), além de alterações manuais feitas pelos próprios funcionários, evidenciando grave falha no controle da execução dos contratos.

Constata-se ainda um excessivo e inexplicável número de folgas, chegando, às vezes, a quase um mês inteiro (por exemplo, fl. 2 da peça 88), bem como ausência de descontos de faltas, atrasos e saídas antecipadas (peça 184, 185, 186, 204, 219, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 239, 240, 241, 243, 247).

Da análise das cargas horárias contratadas também é possível aferir que parte dos profissionais médicos e clínicas contratadas pelo Município de Francisco Beltrão pactuam jornadas de trabalho inviáveis, acumulando mais de um contrato para instituições diferentes, tornando possível o questionamento acerca da efetiva prestação do serviço público à população.

A exordial relata ainda a discrepância nos valores contratados, como por exemplo a Inexigibilidade de licitação nº 034/2017, cujo valor da hora do plantão foi estipulado em montante superior aos fixados na Inexigibilidade de Licitação nº 019/2017, realizada 53 dias antes, englobando objetos idênticos.

Também consta a informação de que houve a realização de novos procedimentos licitatórios na vigência de outras contratações.

A não prestação de serviço pelos profissionais remunerados na condição de médicos autônomos, bem como por meio de empresas das quais figuram como sócios, caracteriza dano ao erário, fato que deve ser devidamente apurado por esta Corte de Contas, levando em conta, essencialmente, a expressividade dos valores pagos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, os contratos firmados também devem ser examinados no que tange a discrepância entre os valores unitários contratados de um profissional para outro, e a contratação excessiva e sem planejamento de profissionais e clínicas.

Destarte, mister a conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária, com fulcro nos artigos 236, IV, e 278, §3º, ambos do Regimento Interno desta Corte, a fim de identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, consistente no pagamento a maior do devido nos contratos de serviços médicos vigentes no exercício de 2017, referentes as horas de serviço pagas e não trabalhadas, diferença entre os valores unitários contratados, e a realização de novos procedimentos licitatórios na vigência de outras contratações, conforme apontado na exordial.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, propomos **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, nos termos da fundamentação supra, **convertendo-se o feito em Tomada de Contas Extraordinária**, com fulcro nos artigos 236, IV, e 278, §3º, ambos do Regimento Interno desta Corte, a fim de apurar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, consistente no pagamento a maior do devido nos contratos de serviços médicos vigentes no exercício de 2017 (horas de serviço pagas e não trabalhadas), realização de novos procedimentos licitatórios na vigência de outras contratações, e diferenças nos valores unitários contratados.

Expeça-se, ainda, **DETERMINAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO** para que adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do trânsito em julgado do respectivo acórdão, medidas eficientes para que a municipalidade se assegure da real prestação de serviços, providenciando comprovação adequada e segura, como condicionante ao respectivo pagamento, com a finalidade de garantir o cumprimento dos contratos de prestação de serviços de saúde, e da jornada de trabalho afeta aos cargos públicos pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transitado em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I- Julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Representação, nos termos da fundamentação supra, **convertendo-se o feito em Tomada de Contas Extraordinária**, com fulcro nos artigos 236, IV, e 278, §3º, ambos do Regimento Interno desta Corte, a fim de apurar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, consistente no pagamento a maior do devido nos contratos de serviços médicos vigentes no exercício de 2017 (horas de serviço pagas e não trabalhadas), realização de novos procedimentos licitatórios na vigência de outras contratações, e diferenças nos valores unitários contratados;

II- **DETERMINAR** ao **MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO** para que adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do trânsito em julgado do respectivo acórdão, medidas eficientes para que a municipalidade se assegure da real prestação de serviços, providenciando comprovação adequada e segura, como condicionante ao respectivo pagamento, com a finalidade de garantir o cumprimento dos contratos de prestação de serviços de saúde, e da jornada de trabalho afeta aos cargos públicos pertinentes; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II- encaminhar, após transitado em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e VENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 25 de novembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente