



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 583326/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IRATI
INTERESSADO: JORGE DAVID DERBLI PINTO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO
AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
MUNICÍPIO DE IRATI
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2157/20 - Tribunal Pleno

Representação do Ministério Público de Contas. Município de Irati. Credenciamento para a prestação de serviços médicos. 1. Contratação de empresas de servidores do município. 2. Falta de planejamento e fiscalização quanto à terceirização do serviço público de saúde. 3. Contabilização irregular de despesas com as terceirizações. 4. Excesso e falta de controle da carga horário de trabalho de parte dos profissionais médicos. Pela procedência parcial, com aplicação de multa e expedição de determinações.

1. Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas, em face do Poder Executivo do Município de Irati, em que noticiou possíveis irregularidades na terceirização de serviços de saúde pagos nos exercícios financeiros de 2017 e 2018.

Em brevíssima síntese, o *parquet* aponta a ocorrência das seguintes supostas irregularidades:

- i. contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Irati, a despeito de constar vedação expressa no item 3.3 do Edital de Inexigibilidade para Credenciamento nº 014/2017, em ofensa ao art. 9, III, da Lei Federal nº 8.666/93;
- ii. contabilização irregular de despesas com a contratação de particulares para a prestação de serviços médicos no elemento de despesa *Outros Serviços de Terceiros*, quando deveriam ser contabilizadas no elemento *Outras despesas de Pessoal*, em contrariedade ao art. 18, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e ao arts. 3º, § 2º, e 16, § 5º, da Instrução Normativa nº 56/2011, deste Tribunal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- iii.irregular terceirização do serviço público de saúde, tendo em vista que apenas 8 dos 47 cargos estatutários de médico criados por lei aparentam estar preenchidos, cujas admissões mais recentes ocorreram em 2012, e que atividades que configuram prestação de saúde básica são transferidas a empresas privadas desde 2013, quando deveriam ser regularmente executadas por servidores concursados, sobretudo, na realização de plantões médicos nas Unidades de Pronto Atendimento, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;
- iv.excesso de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Irati, o que levanta dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público.

Diante disso, requereu a expedição das seguintes medidas:

- a) Determinar cautelarmente ao Município de Irati que promova o descredenciamento das empresas Inácio Martins Serviços em Saúde e Irati Assessoria Empresarial, pertencentes aos sócios integrantes do quadro de servidores municipal, bem como, de modo geral, aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário;
- b) Determinar cautelarmente ao Município de Irati que contabilize os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como *Outras Despesas de Pessoal*, para inclusão no cálculo de despesa total de pessoal, a ser apurada nos termos da LRF.

Na sequência, requereu a citação do Município de Irati, na pessoa do atual Prefeito, para que exerça o contraditório e encaminhe os seguintes documentos:

- c.1. controle de frequência de todos os médicos contratados via credenciamento, especialmente das empresas/médicos mencionados no 2.4 e anexos;
- c.2. escala de plantões, com indicação do número de horas efetivamente realizadas, bem como dos dias, horários e locais de atendimento dos médicos plantonistas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mérito, requereu a aplicação ao gestor da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, e a expedição das seguintes determinações, ao Município de Irati:

- e.1 abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;
- e.2 passe a contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como Outras Despesas de Pessoal, para inclusão no cálculo de despesa total de pessoal, apurada nos termos da LRF;
- e.3 comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;
- e.4 promova o descredenciamento das empresas Inácio Martins Serviços em Saúde e Irati Assessoria Empresarial, pertencentes aos sócios integrantes do quadro de servidores municipal, bem como aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário.

Recebida a Representação por meio do Despacho 1300/18-GCIZL (peça 12), foi determinada a manifestação do Município previamente à deliberação acerca das medidas cautelares pleiteadas, considerando que uma delas se refere ao descredenciamento de empresas prestadoras de serviços médicos ao Município.

O Município apresentou manifestação preliminar (peça 21) mediante a qual alegou, em síntese: quanto ao item i, que os serviços médicos foram contratados através do procedimento do credenciamento e que as empresas com vínculo de parentesco com servidor público só foram credenciadas em razão de determinação judicial obtida pelas interessadas em autos de mandado de segurança; quanto ao item iii, que há atualmente 28 (vinte e oito) cargos efetivos de médicos (pois 05 cargos de 2h/d encontram-se em extinção), sendo que 08 (oito) estão ocupados e o Município dispõe de mais 04 (quatro) médicos conveniados ao Programa Mais Médicos, totalizando 12 médicos; quanto ao item iv, que, no quesito controle de frequência, a Secretária de Saúde confecciona escala de plantão pré-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definida conforme disponibilidade do profissional e necessidade do serviço de modo a não extrapolar 120h, anexando os respectivos documentos.

Não houve manifestação quanto ao item ii, que trata da suposta contabilização irregular de despesas resultantes da contratação de terceiros para prestação de serviços médicos.

Através do Despacho nº 1396/18 (peça 22), entendi prejudicado o pedido cautelar de descredenciamento das empresas “Inácio Martins Serviços em Saúde” e “Irati Assessoria Empresarial”, cujos sócios seriam integrantes do quadro de servidores municipal, tendo em vista a juntada dos respectivos Termos de Rescisão de Credenciamento às fls.14/15 da peça 21.

Bem assim, indeferi o pedido para que o Município passasse cautelarmente a contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como *Outras Despesas de Pessoal*, tendo em vista a falta de informações específicas acerca da natureza dos serviços médicos credenciados.

Assim, foi determinada a citação do ente para apresentação de defesa acerca das irregularidades levantadas, bem como para envio de cópia integral do processo de contratação, via credenciamento, dos serviços de saúde em questão, especificando as especialidades e os tipos de procedimentos médicos contratados, juntando os comprovantes da quantia despendida para pagamento desses serviços.

Na defesa acostada às peças nº 27/31, o Município de Irati reiterou o conteúdo de sua anterior manifestação e apresentou a documentação requisitada.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 1147/20 – peça 32) opinou pela procedência do item (i), relativo à contratação de empresas de servidores do Município, já que a decisão judicial apresentada pela defesa como justificativa para o credenciamento dessas empresas foi proferida em processo demandado por pessoa diversa, requerendo a aplicação de multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 ao Prefeito, Sr. Jorge David Derbli Pinto, com expedição de determinação ao Município de Irati para que aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seus quadros societários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à indevida terceirização de serviços de saúde (item iii), indicou que o a Municipalidade não comprovou a adoção de medidas tendentes à realização de concurso público para provimento de cargos efetivos de Médico, destacando que a alegação de possível violação ao índice de gasto com pessoal estabelecido pela LRF não é justificativa para a concretização dos referidos contratos. Complementou sua argumentação destacando que foram englobados serviços, no processo de credenciamento, que não são enquadrados como complementares e deveriam ser prestados diretamente pelo Município, razão pela qual opinou pela procedência parcial do item, com expedição de determinação para que o Município de Irati comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde.

No que se refere à incorreta contabilização das despesas (item ii), a Unidade Técnica indicou, em complementação ao raciocínio da restrição anterior, que os serviços básicos de saúde de Clínico Geral (Plantão de 04 e 06 horas para atendimento ambulatorial, de 06 horas para atendimento em unidade de estratégia de saúde da família e de 12 horas para o pronto atendimento municipal) deveriam ter sido prestados por servidor efetivo do Município. Mesma conclusão foi alcançada em relação ao serviço de Perícia Médica – Medicina do Trabalho, tendo em vista a constatação de existência de um cargo vago de Médico do Trabalho nos quadros de pessoal do Município.

Diante disso, opinou pela procedência parcial do apontamento, com a expedição de determinação para que o Município passe a contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra de serviços básicos de saúde como “*Outras Despesas de Pessoal*”, para inclusão no cálculo de despesa total de pessoal apurada nos termos da LRF.

Por fim, quanto à excessiva carga horária de alguns profissionais (item iv), a Coordenadoria constatou que o Município não realiza controle de frequência, se limitando à confecção da escala de plantões sem que a verificação da correta prestação do serviço seja realizada. Assim, opinou pela expedição de determinação para que passe a utilizar metodologia de controle de horário que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada.

Concluiu, assim, pela procedência parcial desta Representação, com a aplicação de multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 ao Sr. Jorge David Derbli Pinto, sem prejuízo da expedição de determinações.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 333/20 – peça 33) igualmente se manifestou pela procedência desta Representação, porém com a aplicação de três multas ao Sr. Jorge David Derbli Pinto, pelas irregularidades dos itens i, ii, e iii; a expedição de determinações e a instauração de 8 (oito) Tomadas de Contas Extraordinárias, um para cada contrato, referente aos indícios de excesso de jornada verificados no item iv.

É o relatório.

2. Corroborando, em parte, os pareceres do Ministério Público de Contas e Coordenaria de Gestão Municipal, a presente Representação merece ser julgada parcialmente procedente, com expedição de determinações e aplicação de sanções.

2.1. Da contratação de empresas de servidores do município

Inicialmente, convém ressaltar que este Tribunal de Contas respondeu a Consulta nº137842/19, com força normativa, pela qual admitiu-se a possibilidade, de maneira excepcional e atendendo a determinados requisitos, de servidores municipais concursados para o cargo de médico serem contratados por terceirizados para a realização de plantões e sobreavisos no mesmo Município.

Nos termos da resposta consignada no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno.

Excepcionalmente à vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação de servidores municipais ocupantes do cargo de médico para a realização de plantões ou sobreavisos junto a entidades municipais de saúde, inclusive



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mediante empresa terceirizada, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, a saber: (i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado.

Neste caso, faculta-se a utilização do procedimento do *credenciamento* previsto na Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS.

O Município, contudo, não demonstrou que seu caso se enquadra na referida excepcionalidade, considerando que as empresas Irati Assessoria Empresarial e Inácio Martins Serviços em Saúde possuíam servidoras do município em seu quadro societário, respectivamente a Sra. Simone Saczkowski e a Sra. Patrícia Izaura Bonato Pedroso Santos.

Ademais, a unidade técnica apurou que a justificativa apresentada pela Municipalidade de que estaria cumprindo decisão judicial proferida em Mandado de Segurança não é válida para justificar o credenciamento das referidas empresas, tendo em que a medida judicial não foi impetrada pelas empresas Irati Assessoria Empresarial e Inácio Martins Serviços em Saúde, bem como que a Procuradoria Municipal recomendou o não credenciamento das empresas.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas reforçou que a despeito de constar vedação expressa no item 3.3 do Edital de Inexigibilidade para o Credenciamento nº 14/2017, e em ofensa ao art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, o contrato foi formalizado sem maiores óbices, sem questionamentos por parte do Município acerca da participação societária da servidora, tendo sido apresentada a 12ª alteração do Contrato Social às fls. 457/462, a qual comprova a sua condição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sócia, bem como a declaração de vínculo profissional, às fls. 450, atestando que a profissional presta serviços médicos à empresa.

A mesma situação pode ser verificada com relação à empresa Inácio Martins Serviços em Saúde (fls. 476/500 da peça 28 e 01/09 da peça), que apresentou a 4ª alteração do Contrato Social às fls. 489/494, na qual consta a participação da Sra. Patrícia Izaura Bonato Pedroso Santos, servidora do Município no cargo de Guarda Municipal.

Já com relação ao Edital de Inexigibilidade para o Credenciamento nº 10/2018, observa-se que a Municipalidade retirou a cláusula 3.3 do Edital, que constava a vedação de que *“não poderão participar no Credenciamento os profissionais físicos e/ou jurídicos concursados para integrarem o quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Irati”*. Do mesmo modo, ambas as empresas foram contratadas, conforme se depreende da documentação acostada às fls. 259/316 da peça n.º 29 (Inácio Martins Serviços em Saúde) e 125/131 da peça n.º 30 (Irati Assessoria Empresarial).

No que se refere à esse credenciamento especificamente, consta declaração subscrita pelo representante legal da empresa Inácio Martins de que *“não possui proprietário, sócios ou funcionários que sejam servidores ou agentes políticos [...] do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação”* (fls. 274 da peça 29), mesma declaração subscrita pelo representante legal da empresa Irati Assessoria¹ (fls. 129 da peça 30).

Neste contexto, não procede a justificativa de que o Município procedeu ao credenciamento das referidas empresas somente após a decisão judicial, já que restou comprovado que, mesmo com a previsão editalícia de proibição, o credenciamento foi realizado sem qualquer óbice, a despeito da apresentação de documentos claros demonstrando a existência de vínculo com servidores públicos nas duas empresas mencionadas.

Por outro lado, conforme já verificado no Despacho nº 1396/18 (peça 22), a despeito do ocorrido, o Município comprovou que realizou o

¹ O representante legal das duas empresas é o mesmo, Sr. Adriano Vitoriano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descredenciamento das duas empresas supramencionadas, conforme Termos de Rescisão juntados às fls. 14/15 da peça 21.

Finalmente, em relação ao Sr. Davi Kochen, que estaria lotado no gabinete do Prefeito, na referida peça 21 consta que a informação no Portal de Transparência estava equivocada, tendo em vista sua aposentadoria ocorrida em 29/05/2018, sendo sua última lotação o Núcleo Integrado de Saúde de Irati, conforme documentos de fls. 18/22 da peça 21.

Desta forma, conclui-se pela procedência do item e pela aplicação da **multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005**, ao Sr. Jorge David Derbli Pinto, prefeito municipal subscritor os termos de credenciamento, e de expedição de **determinação** para que aprimore os mecanismos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário, em situações que não se enquadrem às hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno (Consulta 137842/19).

2.2. Da terceirização irregular dos serviços de saúde

A respeito do apontamento de terceirização irregular de serviços de saúde, o Município alegou que estaria trabalhando na realização de um novo concurso público, mas que sua concretização dependeria da redução do índice de pessoal, que se encontraria no limite permitido por lei.

No entanto, Coordenaria de Gestão Municipal não localizou nenhum registro de realização de concurso público desde o protocolo desta Representação, ou seja, há mais de dois anos. E mais, a unidade técnica identificou que, dos 45 cargos de médico previstos em lei, somente os 8 cargos indicados desde a inicial estão providos atualmente.

De acordo com as informações constantes do Portal da Transparência municipal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE IRATI Ano: 2020

Última Atualização: 31/03/2020

Servidores Estagiários Totais De Servidores Ativos

Nome do Servidor	Matrícula	Situação	Cargo	Classe	Natureza	Lotação
CRISTHIANO DANIEL FRITZEN	5063143	ATIVO	MÉDICO VETERINÁRIO	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	MAN DEP. DE PROD VEGETAL AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
EDER EUGENIO MAZEPA	5063444	ATIVO	MÉDICO 40H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
EDSON EGG SAMPAIO	879710	ATIVO	MÉDICO 10H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
EUGENIO MAZEPA	3735591	ATIVO	MÉDICO 40H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
FELIX LUIS GLINSKI	3046620	ATIVO	MÉDICO VETERINÁRIO	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	MAN DEP. DE PROD VEGETAL AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
JOSE EPIMENIDES DE SIQUEIRA NETO	4587670	ATIVO	MEDICO 8H - PSF	EMPREGO PUBLICO	Efetivo (Outros Regimes)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
JULIO CARLOS NAHAS DE CASTRO PINTO	3108670	ATIVO	MÉDICO 40H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
LUIZ ANGELO FORNAZARI	473090	ATIVO	MÉDICO 20H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
OSNI LUIS GARSZARECK	4487020	ATIVO	MÉDICO VETERINÁRIO	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ACOES EM VIGILANCIA DA SAUDE (303)
POTITO SHIRUYUKI SAKANE	572310	APOSENTADO	MÉDICO 20H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DE ASSISTENCIA EM SAUDE
SIMONE SACZKOWSKI	900930	ATIVO	MÉDICO 40H	ESTATUTARIOS	Efetivo (Estatutário)	ATIVIDADES DA ESTRATEGIA SAUDE E FAMILIA (303)

Diante disso, não prospera a justificativa de que a extrapolação do limite de despesas com pessoal constituía óbice lícito ao não preenchimento dos cargos efetivos previstos em lei, quando foi constatada a existência de contratações terceirizadas para os mesmos postos, tais quais como o atendimento em unidade de Estratégia de Saúde de Família e plantões usuais de clínico geral (fls. 302/305 da peça 30).

Por outro lado, é importante pontuar que, com a decisão da ADI nº 1923, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, a possibilidade de terceirização dos serviços de saúde, a partir de uma decisão político-administrativa do gestor público, desvinculada da limitação da mera complementariedade, mas, atrelada à necessidade de se observar as exigências da comunidade a ser atendida, conjuntamente com os demais ditames legais, evitando-se a mera interposição de pessoa jurídica, como intermediária para a contratação de mão-de-obra.

A propósito, ainda que se referindo à situação de terceirização de serviços de saúde mediante termos de parceria, podem-se aplicar ao presente caso,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que trata de contratação de prestadores de serviço, os ensinamentos do Professor e Procurador do Estado do Paraná, Fernando Borges Mânica², acerca dessa questão:

(...) com base em uma interpretação equivocada no parágrafo único do art. 3º da Lei n. 9.790/99, não raro foram celebrados Termos de parceria para a prestação pela OSCIP de serviços intermediários de apoio a diversos setores da Administração Pública Municipal. Pode-se dizer, assim, que houve em muitos locais certa deturpação deste instrumento, que acabou sendo utilizados por gestores públicos como uma forma de suprir, sem a observância das exigências constitucionais, deficiências estruturais, administrativas e de recursos humanos da estrutura municipal. Isso tudo em afronta à própria legislação trabalhista, com configuração de relação de subordinação entre o corpo de pessoal da OSCIP e servidores públicos municipais.

Essa situação, marcada ainda pela inexistência de fiscalização por parte do parceiro público durante a execução da avença provocou certo descrédito do modelo de parcerias previsto na Lei n. 9.790/99. Tal descrédito decorre, ressalta-se, não da inadequação do modelo, mas do mau uso que dele se fez em algumas experiências, em especial no âmbito municipal.

Dentro desse contexto, é forçoso reconhecer que a irregularidade do apontamento não reside no fato de serem impróprios à terceirização os serviços contratados, ou que eles foram prestados fora da abrangência da complementariedade, mas, que a terceirização se deu sem o adequado planejamento, com vistas à otimizar os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando, inclusive, a opção de realização de concurso público, seguido, na execução do plano, da adequada fiscalização pelo contratante.

Diante do exposto, conclui-se pela procedência da terceirização dos serviços básicos de saúde, em virtude da falta de planejamento e fiscalização, com

² Modelos de Prestação de Serviços de Assistência à Saúde pelos Municípios. Ed. revisada e atualizada, Associação dos Municípios do Paraná. Curitiba, 2017, p. 129, citado no Acórdão n° 3610/17, do Tribunal Pleno e no Acórdão n° 4567/17, da 2ª Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação da multa disposta no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005, contra o prefeito municipal, e expedição de **determinação** ao ente para que, previamente às contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, elabore um planejamento global, envolvendo as necessidades específicas e os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando também a possibilidade de realização de concursos públicos, seguida da adequada fiscalização na fase de sua execução.

2.3. Da contabilização irregular das despesas com as terceirizações

O §1º do art. 18 da LRF é claro no sentido de que *“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’”*.

Diante disso, esta Corte de Contas elaborou a Instrução Normativa nº 56/2011, que estabeleceu em seu art. 16, § 5º que as despesas de pessoal realizadas por interposta pessoa deverão ser consideradas nos limites dos arts. 14 e 15 da LRF, a saber:

Art. 16. (...)

§ 5º Os limites referidos nos arts. 14 e 15 incluirão as despesas de pessoal realizadas por interposta pessoa mediante instrumentos de convênio, ajustes, acordos, parcerias, contratos de gestão ou outros termos congêneres, no atendimento de atividades típicas ou de responsabilidade final da Administração, sendo para inclusão considerados:

I - os serviços de natureza permanente, integrantes de atividades próprias de servidores do quadro, que sob argumentação do caráter de complementaridade venha sendo terceirizado de forma ininterrupta por tempo superior a mais de dois anos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - os serviços de caráter permanente que tenham correspondência nas atividades previstas no plano de cargos e carreiras do ente ou entidade;

III - os serviços pertencentes à atividade-fim do ente ou entidade, contabilizados ou não no grupo de natureza “outras despesas de pessoal”, do plano de contas da despesa pública.

Trata-se, porém, de orientação genérica, que não oferece critérios seguros para sua elucidação.

Conforme ressaltado em recente decisão da 2ª Câmara, contida no Acórdão nº 1417/20, *“a questão referente à inclusão ou não de despesas com terceirização nos gastos de pessoal é uma das mais tormentosas questões fiscais, com entendimentos dissociados no âmbito dos Tribunais de Contas em todo o país e na Secretaria do Tesouro Nacional, motivo pelo qual, em 06/03/2018, foi celebrado entre essa Secretaria, IRB e ATRICON, Acordo de Cooperação Técnica visando, dentre outros objetivos, a uniformização dos conceitos da LRF, que ainda se encontra em fase de debates e estudos com vistas à elaboração de proposta final, que pode passar, inclusive, pela necessidade de elaboração de proposta legislativa”*.

Dentre desse contexto, especificamente com relação aos serviços na área da saúde, a jurisprudência desta Corte de Contas fixou o entendimento de que cabe aos Municípios a execução dos serviços de Atenção Básica à Saúde, do que decorre, como regra, a necessidade de cômputo no índice de pessoal dos gastos com serviços de saúde, mesmo que decorrentes de contratos de terceirização.

Ressalte-se, que, excepcionalmente, admite-se 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, mediante a comprovação de que estejam voltados a serviços médicos especializados.³

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Bem assim, também se admite a exclusão do cálculo as despesas com terceirização de serviços médicos relativos a atendimentos de urgência no período noturno e em fins de semana e feriados, desde que haja comprovação documental suficiente e idônea para demonstrar a segregação destas despesas (*controle de ponto e comparecimento dos profissionais; discriminação e identificação de atendimentos e de horários; e demonstração da quantia despendida para pagamento desses serviços com a divisão diurno, noturno, feriados e finais de semana*).⁴

De modo diverso, conforme entendimento do Acórdão nº 1929/17, da 2ª Câmara (989759/16), na existência de vagas não providas de médicos plantonistas no quadro de pessoal (e, por analogia, de médicos diaristas da Atenção Básica), não se admite a dedução destes valores, ainda que referente a atendimentos prestados em finais de semana e em período noturno e feriados, em razão da caracterização da substituição de mão de obra.

Pois bem, no caso dos autos, a unidade técnica analisou a documentação juntada (vide escala de fls. 23/41 da peça 21) e apurou que ocorreu a terceirização indiscriminadamente tanto de serviços de plantão prestados em horário diurno e em dias úteis quanto o noturno e no fim de semana/feriados.

Bem assim, a análise do objeto do credenciamento nº 014/2017 (fls. 302/305 da peça 30) verificou que houve a terceirização de serviços, tais como: a) Clínico Geral - Plantão de 04 horas para atendimento ambulatorial; b) Clínico Geral - Plantão de 06 horas para atendimento ambulatorial; c) Clínico Geral - Plantão de 06 horas atendimento em unidade de Estratégia de Saúde da Família; d) Clínico Geral - Plantão de 12 horas para o Pronto Atendimento Municipal; e) Perícia Médica - Medicina do Trabalho (cargo vago).

Houve, portanto, descaso da administração municipal, em não buscar uma adequação mínima às diretrizes fixadas por esta Corte, tendo deixado de computar quaisquer dos valores mencionados como despesa de pessoal.

⁴ Vide Acórdãos nº 3894/16 – 2ª Câmara (301641/16), nº 4535/16 - 2ª Câmara (293657/16), e nº 1622/2019 - Tribunal Pleno (198430/18).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, conclui-se igualmente pela procedência da Representação neste ponto, tendo em vista que as despesas com serviços básicos de saúde, como plantões usuais de Clínico Geral e Perícia de médico do trabalho, deveriam ter sido contabilizadas como “*Outras Despesas com Pessoal*”, passando a integrar o cálculo exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reconhecendo, porém, a polêmica que ainda cerca a matéria, aliada à ausência de indicação de dano ao erário ou de alguma implicação de maior gravidade decorrente dessa omissão, deixo de aplicar a multa sugerida, sem prejuízo da expedição de **determinação** para que o Município passe a atentar às diretrizes fixadas por esta Corte, notadamente, com relação à Atenção Básica de Saúde, passando a contabilizar os respectivos gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra de serviços básicos de saúde como “*Outras Despesas de Pessoal*”.

2.4. Do excesso de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos

Por fim, no tocante ao excesso de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos, o Ministério Público de Contas concluiu que sua análise restou prejudicada, tendo em vista que o Município não trouxe a documentação individualizada a respeito da frequência dos profissionais de saúde.

Conforme apontado pela a Coordenadoria de Gestão Municipal, o Município limitou-se a informar que a Secretaria de Saúde confecciona escala de plantão pré-definida, de modo a manter um controle de horas trabalhadas sem extrapolar o limite de 120 horas (peça 21 - fls. 23/41).

Por outro lado, da análise de alguns relatórios de plantões e registros diários de procedimentos (peça 21 - fls. 42/52), constatou-se o denominado “registro britânico” do horário da prestação de serviços, não havendo informações nos autos sobre qualquer tipo de efetivo controle de frequência realizado para apurar se os serviços vêm sendo corretamente executados, além da realização de escalas de plantões.

Diante disso, acolhendo o opinativo da unidade técnica, entendo pela procedência do item, diante do controle inadequado da carga horária do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalho médico, expedindo-se **determinação** para que o Município passe a utilizar metodologia de controle de jornada que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada.

Fixo em 90 dias o prazo para que o gestor comprove, nestes autos o atendimento a essa determinação, sob pena de aplicação da multa do art. 87, III, “d”, da LC nº 113/05, individualmente contra o gestor, para cada omissão verificada, sem prejuízo da abertura de Tomada de Contas Extraordinária para apuração de responsabilidades.

A propósito, aliás, deixo de acolher o pedido de instauração de 08 (oito) Tomadas de Contas Extraordinárias em face do Município de Irati, uma para cada contrato indicado nos Anexos 03 a 06 da inicial⁵, tendo em vista que a situação de três servidores narrada exemplificativamente pelo Ministério Público ao final de seu parecer remetem tão somente a situações específicas, e não evidenciam os requisitos de materialidade previstos pelo art. 352, II,⁶ do Regimento Interno para instauração de fiscalização em face de cada um dos contratos havidos.

Ademais, o entendimento jurisprudencial atualmente vigente sustenta que o limite semanal de 60 horas para acúmulo de cargos públicos não se aplica aos profissionais da área de saúde (REsp 1.767.955 da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça), de modo que o mero apontamento de indícios de sobreposição de horários não é suficiente, por si só, para suscitar a ilicitude decorrente de eventual acumulação de cargos.

2.5 Da Continuidade Delitiva na Aplicação das Multas:

Levando-se em conta que as multas do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, indicadas nos itens 2.1 e 2.2, tem sua origem, em última análise, na deficiência de controle e planejamento, entendo que, com fulcro nos princípios da

⁵ Quais sejam: Clínica Cruz & Neves Ltda, Clínica Médica Batistela Ltda, Inácio Martins Serviços em Saúde S/S Ltda, Invictus Gestão em Saúde S/S Ltda, Irati Assessoria Empresarial Ltda, Jociano Marconato, Muhammad Kashif Nawaz Clínica Médica e Shalon Med Ltda.

⁶ Art. 352 (...) II - para o exercício da ampla defesa, a instrução ou parecer deverá tipificar a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

razoabilidade e da proporcionalidade e na jurisprudência desta Corte, pode ser aplicada a teoria continuidade delitiva, com a imposição de uma só multa contra o gestor.

3. Face ao exposto **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **procedente, em parte**, a presente Representação da Lei nº 8.666/93 em relação às seguintes irregularidades:

I - contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Irati, a despeito de constar vedação expressa no item 3.3 do Edital de Inexigibilidade para Credenciamento nº 014/2017, em ofensa ao art. 9, III, da Lei Federal nº 8.666/93;

II - falta de planejamento e fiscalização quanto à terceirização do serviço público de saúde, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;

III - contabilização irregular de despesas com a contratação de particulares para a prestação de serviços médicos no elemento de despesa *Outros Serviços de Terceiros*, quando deveriam ser contabilizadas no elemento *Outras despesas de Pessoal*, em contrariedade ao art. 18, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e ao arts. 3º, § 2º, e 16, § 5º, da Instrução Normativa nº 56/2011, deste Tribunal;

IV - falta de controle de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Irati.

3.2. Aplique, por uma vez, a **multa do art. 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005**, ao Sr. Jorge David Derbli Pinto, prefeito municipal subscritor dos termos de Credenciamento, pelas irregularidades dos itens I e II supracitados, com adoção da teoria da continuidade delitiva;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.3. Expeça as seguintes **determinações** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, para que:

3.3.1. aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário que não se enquadrem às hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno (Consulta 137842/19).

3.3.2. previamente às futuras contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, elabore um planejamento global, envolvendo as necessidades específicas e os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando também a possibilidade de realização de concursos públicos, seguida da adequada fiscalização na fase de sua execução.

3.3.3. passe a contabilizar as despesas com serviços básicos de saúde, como plantões usuais de Clínico Geral e Perícia de médico do trabalho, decorrentes de contratos com terceirizadas, como "*Outras Despesas com Pessoa*", em conformidade com o art. 18, §1º da LRF e art. 16, §5º da Instrução Normativa nº 56/2011 do TCE/PR;

3.3.4. passe a utilizar metodologia de controle de jornada que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada, comprovando o cumprimento da medida no prazo de 90 (noventa) dias.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro, e à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgá-la **procedente, em parte**, em relação às seguintes irregularidades:

(i) contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Irati, a despeito de constar vedação expressa no item 3.3 do Edital de Inexigibilidade para Credenciamento nº 014/2017, em ofensa ao art. 9, III, da Lei Federal nº 8.666/93;

(ii) falta de planejamento e fiscalização quanto à terceirização do serviço público de saúde, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;

(iii) contabilização irregular de despesas com a contratação de particulares para a prestação de serviços médicos no elemento de despesa *Outros Serviços de Terceiros*, quando deveriam ser contabilizadas no elemento *Outras despesas de Pessoal*, em contrariedade ao art. 18, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e ao arts. 3º, § 2º, e 16, § 5º, da Instrução Normativa nº 56/2011, deste Tribunal;

(iv) falta de controle de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Irati;

II – aplicar, por uma vez, a **multa do art. 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005**, ao Sr. Jorge David Derbli Pinto, prefeito municipal subscritor dos termos de Credenciamento, pelas irregularidades dos itens I e II supracitados, com adoção da teoria da continuidade delitiva;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – **determinar** ao Município de Irati, na pessoa do atual gestor, para que:

(i) aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário que não se enquadrem às hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno (Consulta 137842/19).

(ii) previamente às futuras contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, elabore um planejamento global, envolvendo as necessidades específicas e os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando também a possibilidade de realização de concursos públicos, seguida da adequada fiscalização na fase de sua execução.

(iii) passe a contabilizar as despesas com serviços básicos de saúde, como plantões usuais de Clínico Geral e Perícia de médico do trabalho, decorrentes de contratos com terceirizadas, como “*Outras Despesas com Pessoa*”, em conformidade com o art. 18, §1º da LRF e art. 16, §5º da Instrução Normativa nº 56/2011 do TCE/PR;

(iv) passe a utilizar metodologia de controle de jornada que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada, comprovando o cumprimento da medida no prazo de 90 (noventa) dias.

IV – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro, e à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 26 de agosto de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 25.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente