



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 780555/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO: LUCIO DE MARCHI, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 134/22 - Tribunal Pleno

Representação. Carga horária superior a 60 horas semanais nos cargos acumuláveis não pode ser considerado, por si só, irregular. Violação à Lei de Acesso à Informação não configurada. Improcedência, com emissão de determinação e de recomendação ao Município.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, em face do MUNICÍPIO DE TOLEDO, questionando: a) *defasagem do quadro de cargos de pessoal e terceirização do serviço público*; b) *excessiva jornada de trabalho de médicos servidores municipais*; c) *incorreta contabilização de despesas com pessoal*; d) *não atendimento à Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011*; requerendo a adoção de medidas da competência deste Tribunal face às restrições apontadas.

O Despacho nº 1305/18 – GCFAMG (peça 07) recebeu a representação tão somente quanto aos apontamentos nos quais foi efetivamente demonstrada a possível violação à lei e/ou a princípios, a saber, quanto à excessiva jornada de trabalho dos médicos e quanto à possível violação à Lei de Acesso à Informação decorrente da redação confusa das descrições dos empenhos emitidos pelo Município.

O Despacho de recebimento foi objeto de Recurso de Agravo pelo *Parquet*, decidido nos termos do Acórdão nº 417/19 – STP (peça 09 dos autos 862934/18), que o julgo improcedente.

Foi determinada a citação do Município de Toledo e de seu representante legal, para prestar esclarecimentos acerca das restrições apontadas, notadamente acerca do nível de atenção no âmbito do SUS, de competência do Município acerca da forma de provimento aos munícipes dos atendimentos de média e alta complexidade em saúde, em especial os de urgência e emergência, e acerca da forma de controle da jornada de trabalho dos servidores públicos da área da saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município de Toledo, através do gestor Sr. Lucio de Marchi, apresentou contraditório (peças 13-16, com complementação às peças 26-27 e 28-29), no qual apresentou o plano de cargos e salários a fim de comprovar a existência então de 184 vagas de médico, das quais 117 encontravam-se preenchidas.

Declarou que os serviços de saúde básicos são prestados pelo Município, sendo que os procedimentos de maior complexidade são prestados com colaboração do Estado e da União, inclusive por meio do Consórcio, sendo que os serviços prestados por meio do Consórcio se referem a consultas, exames laboratoriais e de imagem e não se voltam à substituição de servidores efetivos. Quanto ao atendimento de urgência e emergência, noticiou que é organizado como uma rede de atenção à saúde, constituído pelo plano regional de urgência e emergência, cuja porta de entrada são as unidades de pronto atendimento, o pronto atendimento municipal, o SAMU e SIATE. Acrescentou que o acesso aos serviços hospitalares é regulado pela Central Estadual de Regulação de Leitos, no caso das urgências e emergências que necessitam de atenção de maior complexidade (peça 29).

Acerca da excessiva carga horária, afirmou haver distorção das informações sobre os vínculos mantidos pelos médicos e, conseqüentemente, das horas trabalhadas, distorção esta decorrente da desatualização do CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. Informou haver notificado os médicos municipais para que solicitassem aos antigos empregadores as baixas dos registros de vínculos já encerrados. Esclareceu que o controle de jornada dos médicos é feito por meio de ponto biométrico, que também controla os intervalos e o cumprimento da escala. Em complementação posterior, acrescentou que a jornada dos profissionais da urgência e emergência é feita em regime de escala de plantões com duração de até 12h, sendo vedados turnos mais longos.

No que tange à redação confusa do empenho, justificou que as informações questionadas pelo *Parquet* se referem às colunas onde a informação foi discriminada no Portal de Transparência municipal (peça 14).

Foram acostadas aos autos os seguintes documentos: **a)** Quadro de vagas/cargos (peça 14, p. 03-17); **b)** Termo de Ajustamento de Conduta nº 09/2018, firmado com o Ministério Público Estadual (peça 14, p. 18-33); **c)** Mensagem à Câmara de Vereadores, com Projeto de Lei de alteração do Quadro de servidores municipais (peça 14, p. 34-54); **d)** Edital de Concurso Público nº 01/2015 (peça 14, p. 55-81 e peça 15, p. 01-53); **e)** Edital de Concurso Público nº 02/2016 (peça 15, p. 54-69); **f)** Ofício Circular nº 035/2018 – SMS, solicitando aos servidores atualização no CNES (peça 15, p. 70); **g)** Contrato de Rateio nº 017/2018, firmado com o CISCOPAR (peça 15, p. 72-75).

A manifestação técnica conclusiva foi lançada na **Instrução nº 4019/21 – CGM** (peça 31), pela **improcedência da representação**.

Quanto à excessiva jornada de trabalho de médicos, embora ressaltando posicionamento no sentido de que prejudica a eficiência na prestação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços, que depende do adequado descanso dos servidores, a Unidade Instrutiva filiou-se à jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, de acordo com a qual o exercício de carga horária superior a 60 horas não pode ser considerado, por si só, irregular, uma vez que o art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal não faz qualquer restrição à carga horária das atividades acumuláveis, exigindo somente a compatibilidade de horários.

No tocante à alegada violação ao dever de transparência, nos termos da Lei nº 12.527/2011, entendeu que as informações presentes no empenho questionado se apresentaram suficientes para identificar o destino das verbas, afastando a restrição.

No **Parecer nº 815/21 – 3PC** (peça 32), o órgão ministerial corroborou o entendimento técnico quanto à impossibilidade de considerar a carga horária superior a 60 horas semanais, nos cargos acumuláveis, por si só, como irregular. Contudo, considerando a apuração junto ao CNES de profissionais com carga horária semanal superior inclusive ao número de horas da semana, opinou por diligência ao Município a fim de que informe se houve a correta adequação dos dados.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, deixo de acatar o pedido ministerial de diligência prévia à decisão, entendendo que o mesmo pode ser convertido em determinação plenária, para comprovação da adoção de providências pelo ente municipal, em sede de execução de decisão.

Passando ao exame dos apontamentos da representação, bem como do conjunto probatório trazido aos autos, corroboro as conclusões técnica e ministerial quanto à improcedência do feito.

2.1. Da excessiva jornada diária de trabalho

O *Parquet* Representante apontou como irregular a **excessiva jornada diária de trabalho diária** de alguns profissionais médicos (peça 03, p. 09-13), que estariam a ultrapassar um **limite máximo de horas trabalhadas por semana**. Com base em tais premissas, sustentou que parte dos profissionais médicos, possivelmente, praticam jornadas de trabalho inviáveis, tornando questionável inclusive a efetiva prestação do serviço público à população, situação que pode ocorrer também no tocante às empresas constituídas sob a forma de EIRELIs ou de Microempreendedores individuais (contratadas pelos Consórcios).

O **Município de Toledo** informou, quanto ao cumprimento de carga horária, que “o controle do ponto dos profissionais médicos se dá através do registro biométrico do ponto, conforme programação do seu horário. Da mesma forma que se observa o cumprimento da jornada, com os intervalos previstos e com escala pré-definida.” (peça 14, p. 1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Deve ser julgado improcedente o apontamento.

Consoante entendimento esposado pela unidade técnica e acolhido pelo *Parquet* representante, em não sendo comprovado descumprimento de carga horária pelos servidores públicos, a extrapolação do limite de 60 horas semanais não pode ser considerada, por si só, irregularidade.

De fato, o Supremo Tribunal Federal, em 19.03.2020, analisando o **Tema 1081**, acerca da possibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos, na forma do art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, quando há compatibilidade de horários, fixou a seguinte Tese de Repercussão Geral:

“EMENTA Recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Acumulação de cargos. Servidores públicos. Carga horária definida em lei. Compatibilidade. Comprovação da possibilidade fática de exercício cumulativo. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

TESE

As hipóteses excepcionais autorizadas de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal.

(ARE 1246685 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102 DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020)”

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, inclusive antes da fixação da Tese supra, já vinha acolhendo o entendimento dominante do Supremo Tribunal Federal:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. AFERIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior tem reconhecido a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos privativos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 (sessenta) horas semanais.

2. Contudo, ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, posicionam-se “[...] no sentido de que a acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexistente tal requisito na Constituição Federal" (RE 1.094.802 AgR, Relator Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 11/5/2018, DJe 24/5/2018).

3. Segundo a orientação da Corte Maior, o único requisito estabelecido para a acumulação é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. Precedentes do STF.

4. Adequação do entendimento da Primeira Seção desta Corte ao posicionamento consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema. 5. Recurso especial a que se nega provimento.

(Resp 1.767.955-RJ, Relator: Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 27/03/2019)

Esta Corte de Contas tem acompanhando o entendimento da Corte Constitucional desde que, como no caso em comento, não tenha sido evidenciado o descumprimento da carga horária dos servidores municipais, ou mesmo prejuízo à qualidade dos serviços prestados.

Contudo, e tendo em conta o conteúdo da Tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, entendo que as ações a serem adotadas pelos entes públicos no controle da carga horária dos servidores cujos cargos podem ser legalmente acumulados, nos termos permitidos pela Constituição Federal, não se limitam ao dever de a Administração fiscalizar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho e de zelar pelo bom desempenho das atribuições funcionais.

O administrador local, em consonância com as condições e disponibilidade de profissionais da área da saúde, pode e deve limitar a jornada desses servidores a limites aceitáveis, e que privilegiem a saúde do servidor, proporcionando horas suficientes de descanso, com a consequente melhora no desempenho das atribuições atinentes ao cargo. Tal limitação, contudo, deve se dar mediante lei em sentido formal.

No caso em exame, inobstante tenha sido demonstrado pelo Município a notificação de seus médicos para a solicitarem a baixa no CNES de vínculos de trabalho já encerrados (peça 15, p. 70), não houve a comprovação do atendimento ao requerimento do ente contratante.

Dessa feita, deve ser emitida determinação ao Município de Toledo para que, no exercício do poder diretivo que lhe cabe quanto à organização, fiscalização e disciplina de seus servidores, determine aos servidores que promovam a atualização dos dados junto ao CNES, apresentando nestes autos, no prazo de 90 dias a contar do trânsito em julgado da decisão, a relação atualizada dos médicos de seu quadro próprio, com a respectiva carga horária atualmente constante do CNES, com a juntada da documentação correspondente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2. Falhas na veiculação de empenho

O representante também apontou como irregular a violação ao dever de transparência, vez que “*sobre a alimentação das informações no PIT – Portal de Informação para Todos deste Tribunal de Contas, existem alguns pontos que precisam ser revistos pelo Município, especificamente no que diz respeito aos empenhos*”. Nesse sentido, apontou que a primeira linha do empenho 2098/2018, que trouxe a redação “PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL”.

Em sede de defesa, o Município esclareceu que os dizeres questionados pelo Representante “PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL” dizem respeito às colunas onde a informação está discriminada em seu Portal da Transparência, indicando o *link* de acesso (peça 14, p. 02).

Em que pese a confusa a redação disponibilizada no PIT, endosso as conclusões técnicas no sentido de que as informações presentes no empenho se apresentam suficientes para identificar o destino das verbas, o que afasta a alegada violação à Lei nº 12.527/2011, tornando improcedente o apontamento.

3. VOTO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. julgar improcedente a Representação da Lei nº 8.666/1993 movida pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, em face do Município de Toledo, quanto à *excessiva jornada de trabalho de médicos servidores municipais e quanto ao não atendimento à Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011*.

3.2. emitir determinação ao Município de Toledo, para que, no exercício da função diretiva de seu quadro próprio, exija de seus servidores que promovam a atualização dos dados junto ao CNES, apresentando nestes autos, no prazo de 90 dias a contar do trânsito em julgado da decisão, a relação atualizada dos médicos de seu quadro, com a respectiva carga horária atualmente constante do CNES, com a juntada da documentação correspondente;

3.3. emitir recomendação ao Município de Toledo, para que estabeleça, mediante legislação própria e específica, a carga horária semanal a que podem se sujeitar os profissionais cuja cumulação de cargos públicos é constitucionalmente permitida;

3.4. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a **notificação** da Câmara Municipal de Toledo e do Controle Interno Municipal, para ciência, e a **inclusão** nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. julgar improcedente a Representação da Lei nº 8.666/1993 movida pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, em face do Município de Toledo, quanto à *excessiva jornada de trabalho de médicos servidores municipais e quanto ao não atendimento à Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011*.

II. emitir determinação ao Município de Toledo, para que, no exercício da função diretiva de seu quadro próprio, exija de seus servidores que promovam a atualização dos dados junto ao CNES, apresentando nestes autos, no prazo de 90 dias a contar do trânsito em julgado da decisão, a relação atualizada dos médicos de seu quadro, com a respectiva carga horária atualmente constante do CNES, com a juntada da documentação correspondente;

III. emitir recomendação ao Município de Toledo, para que estabeleça, mediante legislação própria e específica, a carga horária semanal a que podem se sujeitar os profissionais cuja cumulação de cargos públicos é constitucionalmente permitida;

IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a **notificação** da Câmara Municipal de Toledo e do Controle Interno Municipal, para ciência, e a **inclusão** nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente