



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 497911/19  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ  
INTERESSADO: GERSON DENILSON COLODEL, JOAO GUSTAVO KEPES NORONHA, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 1661/24 - Tribunal Pleno

REPRESENTAÇÃO. Irregular terceirização dos serviços de saúde no Município. Incorreta contabilização das despesas com pessoal. Parcial descumprimento à Lei da Transparência. Pela procedência parcial, com aplicação de multa, expedição de determinações e recomendação.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Município de Almirante Tamandaré, em que noticiou possíveis irregularidades na terceirização de serviços de saúde.

Apresentou dados relacionados à estrutura de saúde do Município, a qual, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, seria composta por onze estabelecimentos. Já segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, dezenove estabelecimentos teriam a municipalidade como sua mantenedora, possuindo onze servidores efetivos, treze médicos bolsistas (participantes do Programa Mais Médicos) e diversos profissionais autônomos.

Informou que consta do Portal da Transparência a realização de credenciamentos objetivando a contratação de atendimento para consultas médicas na Unidade de Pronto Atendimento e nas Unidades Básicas de Saúde, não obstante a existência de 117 cargos vagos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou, em brevíssima síntese, a ocorrência das seguintes supostas irregularidades:

- i. irregular terceirização do serviço público de saúde, tendo em vista que apenas 11 dos 128 cargos de médico criados por lei estavam preenchidos em 11/07/2019, sendo clara a ilegalidade na terceirização de serviços públicos de saúde em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos Médicos;
- ii. incorreta classificação das despesas, considerando que as despesas decorrentes de tais contratações irregulares deveriam ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”;
- iii. não atendimento à Lei da Transparência (Lei n.º 12.527/11), já que não há disponibilização integral dos procedimentos licitatórios e dos contratos celebrados pelo Município, além de não constar nos empenhos informações pormenorizadas em relação aos serviços efetivamente prestados.

Requereu, ao final, a expedição de medida cautelar determinando ao Município de Almirante Tamandaré que contabilize as despesas referentes às empresas contratadas para prestação de serviços de saúde como Outras Despesas de Pessoal (elemento de despesas 3.3.90.34), para inclusão no cálculo de despesa total de pessoal, a ser apurada nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal; e que disponibilize as informações relativas a execução e fiscalização dos serviços no Portal da Transparência, e promova o detalhamento dos valores pagos às entidades contratadas nos empenhos, ou, alternativamente, pela disponibilização de tais informações de outras formas, tais como no site do Município/Portal da Transparência.

No mérito, requereu seja julgada procedente a presente representação, e que seja determinado e recomendado ao Município de Almirante Tamandaré que:

- d.1) em caso de contratação excepcional, as despesas sejam lançadas no elemento de despesa 3.3.90.34 e incluídas no cálculo da despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d.2) comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde, com provimento dos cargos vagos de médico;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d.3) abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;

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

Por meio do Despacho n.º 922/19-GCDA (peça 14), recebi a representação e solicitei a manifestação preliminar do Município.

Em resposta (peça 19), argumentou-se, em síntese, que não é vedada a terceirização dos serviços públicos; que não seria possível a concessão de cautelar para fins de inserção das despesas com a terceirização de serviços médicos em rubrica orçamentária pertinente aos gastos com pessoal, considerando que, a teor do disposto no artigo 169<sup>1</sup> da Constituição Federal, os terceirizados não estariam incluídos nos limites da despesa de pessoal; que o Município realizou o Concurso Público n.º 002/2015 (com vigência prorrogada até 10 de agosto de 2019), o qual, porém, contou com poucos candidatos aprovados, sendo que, dentre estes, muitos não tiveram interesse em serem empossados; que as contratações incluem o Pronto Atendimento 24 horas e consultas com especialistas, não integrando a atenção básica à saúde; e que todas as informações exigidas pela Lei n.º 12.527/2011 estão contempladas no Portal da Transparência municipal.

Os autos vieram conclusos, ocasião em que indeferi a cautelar pretendida e determinei a citação dos representados (Despacho n.º 996/19-GCDA, peça 20).

Apresentaram defesa conjunta o Município de Almirante Tamandaré; o Prefeito Municipal, senhor *Gerson Denilson Colodel*; e o senhor *João Gustavo Kepes Noronha*, à época Secretário Municipal de Saúde (peça 31).

Sustentaram, de antemão, que a análise do feito deveria levar em consideração as dificuldades do Município em contratar pessoal apto a realizar os serviços de saúde.

---

<sup>1</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mais adiante, invocaram o Acórdão n.º 352/2016, exarado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, no âmbito do qual teria sido reconhecida a legalidade do procedimento de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para contratação de profissionais de saúde.

Defenderam que a contratação nos moldes em que realizada foi lícita, uma vez que a realização de concurso público teria se mostrado inviável, “pois reiteradas vezes tem-se constatado que não adere ao pleito número suficiente de candidatos para o preenchimento das vagas”.

Quanto ao último certame realizado até aquele momento (Concurso Público n.º 2/2015), vigente até agosto de 2019, informaram que:

- A. Para Médico do Trabalho foram 04 (quatro) aprovados, sendo convocado o primeiro no limite da vaga disponibilizada por meio do Edital 040/2016, o qual é atualmente servidor efetivo do Município.
- B. Para Médico Clínico Geral foram 10 (dez) aprovados, sendo todos convocados por meio dos Editais 057/2016 e 75/2017, porém nenhum candidato compareceu para a posse;
- C. Para Médico ESF foram 06 (seis) aprovados, sendo 03 (três) convocados por meio dos Editais 19/2017, 28/2017 e 33/2017, porém nenhum candidato compareceu para a posse;
- D. Para Médico Ginecologista / Obstetra, não houve aprovação;
- E. Para Médico Infectologista, um único foi aprovado e devidamente convocado por meio do Edital 076/2017, porém não compareceu para a posse;
- F. Para Médico Neurologista, um único foi aprovado e devidamente convocado por meio do Edital 075/2017, porém não compareceu para a posse;
- G. Para Médico Oftalmologista, um único foi aprovado e devidamente convocado por meio do Edital 076/2017, porém não compareceu para a posse;
- H. Para Médico Pediatra, um único foi aprovado e devidamente convocado por meio do Edital 075/2017, porém não compareceu para a posse;
- I. Para Médico Psiquiatra, não houve aprovação;

Justificaram, assim, que foi realizado o credenciamento de empresas a fim de suprir a demanda por profissionais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à contabilização de tais gastos, defenderam a inaplicabilidade do artigo 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao argumento de que não se está a tratar de terceirização de mão-de-obra, mas de horas de serviço prestado.

Defenderam que, de todo modo, a terceirização de mão-de-obra não deveria integrar o cálculo das despesas de pessoal, o qual deve ser composto apenas por ativos e inativos, nos termos do artigo 169 da Constituição Federal.

Para além dos pontos acima, informaram que “há contratos referentes à complementação dos serviços de saúde, já que não compõem a atenção básica de baixa complexidade”, tal como o Pronto Atendimento 24 horas, não podendo integrar as despesas com pessoal.

Na hipótese de não serem acolhidos os fundamentos acima, pugnaram para que, na apuração da receita corrente líquida municipal, não sejam incluídos os recursos federais recebidos ou, sucessivamente, que sejam incluídos os recursos destinados às unidades básicas de saúde.

Quanto ao alegado descumprimento da transparência, sustentaram que as informações previstas na Lei Federal n.º 12.527/2011 estão inseridas em seu Portal.

Ao final, pugnaram pelo recebimento da aludida manifestação; pela produção de prova documental e testemunhal; pela possibilidade de nova manifestação após a instrução processual; e, no mérito, pela improcedência da representação, requerendo, sucessivamente, “que somente os valores adimplidos a título de atendimento de baixa complexidade sejam verificados”.

Submetido à análise técnica, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pela procedência parcial da representação. A parte improcedente se refere exclusivamente ao alegado descumprimento da Lei da Transparência quanto à disponibilização, para consulta, dos procedimentos licitatórios e contratos firmados. Em consequência, propôs a aplicação de sanções e da expedição de determinações (Instrução n.º 151/23-CGM, peça 37).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas acompanhou o parcialmente opinativo técnico, divergindo apenas quanto à possibilidade de exclusão dos valores despendidos com os plantões noturnos do cálculo de despesas com pessoal, por considerar que, tendo o Município assumido para si a gestão dos serviços de urgência e emergência, não haveria como enquadrá-los como serviços complementares de saúde (Parecer n.º 45/23-7PC, peça 38).

Em razão da tramitação do processo de Consulta n.º 225358/22, que tratava de matéria afeta ao presente expediente, determinei o seu sobrestamento (Despacho n.º 916/23-GCDA, peça 39).

Julgados os autos de Consulta acima indicados, o feito retornou ao seu regular trâmite.

Instados a se pronunciarem, a unidade técnica ratificou seu opinativo anterior (Instrução n.º 1000/24-CGM, peça 45), tal como o *Parquet* de Contas (Parecer n.º 262/24-7PC, peça 46).

Era o que cabia relatar.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente ao exame de mérito, convém me manifestar acerca de dois pontos requeridos pelos interessados.

Em sua peça defensiva, requereram a produção de prova testemunhal e, ainda, a sua intimação para nova manifestação após as análises instrutivas.

Quanto ao primeiro pedido, consigno que a produção de tal espécie probatória não possui previsão normativa. Em que pese tenha respaldo no Código de Processo Civil, referido diploma normativo não é automaticamente aplicável a este Tribunal, eis que, a teor dos artigos 52 da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 e 537 do Regimento Interno, é de aplicação subsidiária. Acrescente-se, ademais, que mesmo que fosse admitida a produção de prova oral, esta não se revela pertinente para a elucidação dos fatos.

Também não lhes assiste melhor sorte em relação ao segundo pedido, uma vez que a ampla defesa e o contraditório asseguram aos interessados o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

direito de se defenderem em relação aos **fatos** imputados a eles, e não às análises técnicas promovidas acerca desses fatos.

Veja-se que, com a realização das análises técnicas, encerra-se a fase instrutiva do processo, não cabendo mais a juntada de qualquer documento, exceto na hipótese de se tratar de documento novo, conforme expressa previsão contida no §1º do artigo 357 do Regimento Interno:

Art. 357. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na intimação.

§ 1º Exaurido o prazo, a admissibilidade da juntada de documentos dependerá, em todos os casos, de despacho do relator e somente será permitida antes de concluída a fase processual de instrução, ressalvada a hipótese de tratar-se de documento novo.

Superados os pontos acima, esclareço que o escopo deste expediente se limita temporalmente ao momento em que foi proposta a presente representação, não sendo possível estender a análise a períodos posteriores, ainda que a área técnica tenha trazido informações atualizadas sobre a situação dos serviços de saúde no Município de Almirante Tamandaré, tendo em vista a ausência de expreso recebimento de feito quanto a períodos posteriores e, em consequência, ausência de oportunização de defesa.

Passo ao exame das irregularidades apontadas na exordial.

### **Da terceirização do serviço público de saúde**

O Ministério Público de Contas aponta que apenas 11 dos 128 cargos de médico criados por lei estavam preenchidos em 11/07/2019, sendo clara a ilegalidade na terceirização de serviços públicos de saúde em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos Médicos.

A área técnica, por seu turno, ao analisar a situação naquele momento, informou que a municipalidade manteve os contratos de terceirização questionados mediante prorrogações. Quanto ao quadro de pessoal, observou que o Portal da Transparência do Município não trazia tais informações, mas que, de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

análise do SIAP em novembro/2022, constavam oito servidores médicos efetivos, ou seja, número ainda menor do que aquele constatado no momento da propositura da presente.

Tem-se que o Município possuía, de um lado, um quadro de servidores extremamente deficitário e, de outro, múltiplas contratações de empresas para a prestação de serviços de saúde entre 2013 e 2019. Conforme sintetizou a Coordenadoria de Gestão Municipal:

- Inexigibilidade n.º 06/2013 (Anexos 04-05). Objeto: prestação de serviços médicos para atendimento na rede municipal de saúde, que resultou no Contrato n.º 165/2014 firmado com a MEDSERV – Serviços Médicos e Hospitalares Ltda., no valor inicial de R\$ 2.700.000,00. O valor final, após seis aditivos contratuais foi de R\$ 13.737.560,31;
- Inexigibilidade n.º 04/2018 (Anexo 06). Objeto: “contratação de pessoas jurídicas da área de saúde, para a prestação de serviços para atendimento para realização de consultas médicas e demais procedimentos médicos, na Unidade de Pronto Atendimento 24 horas, respeitando o teto mensal de 2520H (duas mil e quinhentas e vinte horas), a prestação será realizada por profissionais médicos Clínico Generalista, conforme edital de Credenciamento n.º 05/2018” e resultou no Contrato n.º 191/2018 firmado com a MEDSERV – Serviços Médicos e Hospitalares Ltda., no valor de R\$4.259.520,00.
- Credenciamento n.º 05/2018. Objeto: “CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS DA ÁREA DE SAÚDE, PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA ATENDIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE CONSULTAS MÉDICAS E DEMAIS PROCEDIMENTOS MÉDICOS, NA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO 24 HORAS, RESPEITANDO O TETO MENSAL DE 2900H (DUAS MIL E NOVECENTAS HORAS), A PRESTAÇÃO SERÁ REALIZADA POR PROFISSIONAIS MÉDICOS CLÍNICO GENERALISTA” (Anexo 1, Peça 4).
- Credenciamento n.º 03/2019 (Peça 4). Objeto: “contratação de pessoa jurídica da área da saúde, para prestação de serviços de consultas médicas nas unidades básicas de saúde, respeitando o teto mensal de atendimentos de 2250 (duas mil duzentas e cinquenta) horas, sendo as consultas realizadas por médicos especialistas: Clínico Generalista, Clínico Pediatra, Clínico Ginecologista.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que se refere aos serviços contratados, a unidade técnica manifestou seu entendimento de que aqueles prestados em Unidades de Pronto Atendimento, ao menos no período diurno, não possuem caráter eletivo e sim de urgência e emergência, configurando prestação básica e que, portanto, não deveriam ser objeto de terceirização, tal como os serviços das Unidades Básicas de Saúde.

Quanto às denominadas especialidades, pontuou que “em que pese o credenciamento n.º 03/2019 mencionar como objeto as consultas realizadas por ‘médicos especialistas’, [...] a profissão de médico clínico generalista não deve ser categorizada como especialidade médica. Ademais, os atendimentos realizados por clínicos pediatras e clínicos ginecologistas, em que pese estejam compreendidos na atenção especializada à saúde e sejam considerados serviços de média complexidade, também configuram atividade de prestação básica do Poder Público”.

Os posicionamentos acima se coadunam com o entendimento firmado no âmbito do Acórdão n.º 106/24-STP:

i. **é admitida a exclusão do cálculo** das despesas com pessoal os valores despendidos, pelo município, com a terceirização de serviços médicos **não compreendidos na Atenção Básica à Saúde**, tais como: despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas para o período noturno, finais de semana e feriados; serviços de médicos especialistas e de socorristas com especializações em Suporte Avançado de Vida ao Trauma - ATLS e em Suporte Avançado de Vida em Cardiologia – ACLS; (destaque intencional)

Quanto à suposta dificuldade em contratar profissionais via concurso público, observa-se que o último certame deflagrado (ao menos até janeiro de 2023, momento em que foi elaborada a Instrução n.º 151/23-CGM) é aquele de **2015**, cuja remuneração prevista para os cargos de médico era pouco atrativa, girando em torno de R\$ 4.420,00.

Tem-se, portanto, que o Poder Executivo de Almirante Tamandaré possui responsabilidade direta na defasagem de seu quadro de pessoal, considerando que lhe caberia propor melhorias na carreira médica que viabilizassem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o preenchimento de seus cargos públicos, no entanto, permaneceu inerte, **limitando-se a realizar sucessivas contratações de empresas para a realização de serviços que deveriam ser prestados por seus servidores.**

É incontestável a substituição de mão-de-obra, tanto que as próprias razões de defesa reforçam que as contratações foram levadas a cabo em razão da dificuldade de contratação de servidores públicos via concurso. E, uma vez demonstrado que o Município não se prestou a adotar quaisquer providências tendentes a viabilizar o preenchimento do seu quadro funcional mediante a realização de concurso, resta configurado o caráter irregular da terceirização, consoante expressa previsão no artigo 39 da Constituição do Estado<sup>2</sup>.

Para além destes pontos, convém destacar que, conforme preleciona o artigo 199, §1<sup>o3</sup> da Constituição Federal, a participação da iniciativa privada no SUS deve se dar de forma complementar, o que, a teor da Portaria n.º 1.034/2010 do Ministério da Saúde, significa dizer que os serviços privados de saúde podem ser utilizados “quando estiver sendo utilizada toda a capacidade dos municípios e não for possível a sua ampliação, de forma justificada e comprovada”.

Essa noção de complementariedade vem há tempos norteando as decisões deste Tribunal, e foi reafirmada no âmbito da Consulta n.º 225358/22, conforme se extrai do excerto abaixo transcrito que compõe a fundamentação do Acórdão n.º 3771/23-STP:

**É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano Municipal de Saúde e/ou instrumento congênere o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas**

<sup>2</sup> Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos.

<sup>3</sup> Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem. (destaque intencional)

Embora a decisão acima trate diretamente dos serviços prestados em Unidades de Pronto Atendimento, é evidente que o raciocínio ali empregado também se aplica às Unidades Básicas de Saúde.

No caso concreto, porém, observou-se a **subutilização da capacidade municipal**, a qual, reitero, decorre de falhas na gestão pública em buscar preencher o quadro próprio de servidores.

Nesse contexto, ainda que se excluam os serviços prestados no período noturno e ao menos algumas das especialidades contratadas, fato é que foram terceirizados serviços que integram a atenção básica e que deveriam inequivocamente serem prestados por servidores municipais.

A conduta altamente reprovável ora constatada deve ser objeto de sancionamento, aplicando-se a multa administrativa prevista no artigo 87, IV, "g" da Lei Complementar n.º 113/05 ao senhor *Gerson Denilson Colodel* e ao Senhor *João Gustavo Kepes Noronha*, Prefeito Municipal e Secretário de Saúde à época dos fatos, respectivamente.

Por fim, em que pese o Ministério Público de Contas e a unidade técnica tenham se pronunciado pela expedição de determinação para que o Município comprove a realização de concurso público, entendo que a situação do ente exige a adoção de providências prévias, que devem ser sopesadas pelo gestor municipal, eis que afetas a alterações remuneratórias e/ou na carreira médica, não cabendo a este Tribunal se imiscuir em tais questões por meio de determinação.

Assim, entendo mais adequado RECOMENDAR ao Município que adote as providências necessárias a fim de viabilizar o preenchimento do seu quadro de servidores, o que deverá ser objeto de MONITORAMENTO pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos regimentais<sup>4</sup>, devendo a municipalidade enviar, em períodos trimestrais, atualizações sobre a situação.

---

<sup>4</sup> Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Advirto que, na hipótese de inércia em corrigir a falha ora constatada, poderá ser instaurado processo de Tomada de Contas Extraordinária a fim de apurar as responsabilidades e quantificar eventual dano dela decorrente.

### **Da contabilização com as despesas de pessoal**

Conforme se extrai, os gastos municipais com os contratos de prestação de serviços médicos foram contabilizados como “Outros serviços de terceiros, pessoa jurídica”, ou seja, não foram integrados ao cálculo de gastos com pessoal, em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em contrapartida, os representados defenderam que a terceirização de mão-de-obra não deve integrar o cálculo das despesas com pessoal, o qual deve ser composto apenas por ativos e inativos, nos termos do artigo 169 da Constituição Federal.

Com a devida, tal argumento defensivo beira a má-fé.

Ora, se o Município, ao invés de prestar o serviço por meio de seu quadro de servidores ativos, opta por prestá-lo mediante a contratação de empresas, é mais do que natural que aos gastos com essas empresas seja dado o mesmo tratamento àqueles que o Município teria se os serviços fossem prestados por seus servidores.

É esse o raciocínio por detrás da previsão do artigo 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que as despesas advindas dos contratos de terceirização que se referirem a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizadas como “Outras despesas de pessoal”.

Conforme já mencionado no tópico anterior, só não devem integrar os referidos gastos aqueles valores despendidos com a terceirização de serviços médicos alheios às competências municipais, as quais estão mais adstritas à Atenção Básica à Saúde.

Valho-me da análise técnica promovida pela Coordenadoria de Gestão Municipal para delimitar os serviços que deverão ser excluídos do cálculo:

---

XV – monitorar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações expedidas em processos que envolvam a área municipal de competência das Coordenadorias, incluída a verificação do cumprimento de decisões, dando os encaminhamentos necessários em caso de descumprimento;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que tange aos contratos firmados pelo Município, conforme já analisado no primeiro item da Representação, entende-se que a municipalidade não comprovou que os serviços médicos contratados se trataram de serviços especializados de média e alta complexidade.

Entretanto, em análise aos empenhos emitidos no Portal da Transparência do Município, observa-se que há alguns serviços médicos que podem ser considerados como especializados, como por exemplo, otorrinolaringologia, clínico vascular, cardiologista, reumatologista, neurologista, endocrinologia:

[imagem]

No caso destes serviços, em se tratando de serviços médicos especializados, entende-se que podem ser excluídos do cálculo de despesas com pessoal, cabendo ao próprio Município realizar esta distinção para fins de demonstração dos gastos aos órgãos públicos.

Por outro lado, esta Unidade Técnica entende que os serviços relacionados à Atenção Básica de Saúde, tais como aqueles de médico clínico geral e atendimentos de urgência e emergência no âmbito das Unidades de Pronto Atendimento 24 Horas, devem ser incluídos no cálculo de despesas com pessoal, uma vez que há diversos cargos vagos previstos em lei para estes profissionais, bem como tendo em vista que o Município não comprovou, em sede de contestação, que esses serviços poderiam ser categorizados como serviços médicos especializados.

Mesmo que em sede de contraditório a municipalidade, por meio da Peça 19, tenha alegado que as despesas advindas da terceirização do serviço público incluem o Pronto Atendimento 24 horas e consultas com especialistas, de modo que não integrariam a atenção básica à saúde, esta unidade verificou que, em sua maior parte, as licitações realizadas visaram a contratação de médicos clínicos generalistas para atendimento nas Unidades de Pronto Atendimento 24 Horas, e em alguns casos, a contratação de médicos pediatras e ginecologistas.

Conforme já argumentado no primeiro item da representação, no que tange aos atendimentos realizados nas Unidades de Pronto Atendimento 24 horas, entende-se que apenas os serviços contratados para o horário noturno poderiam, eventualmente, ser classificados como serviços de saúde complementares.

[...]

Porém, entende-se que os demais atendimentos realizados nos horários diurnos nas Unidades de Pronto Atendimento 24 Horas e nas Unidades Básicas compreendem a Atenção



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Básica à Saúde, do que se extrai que a maior parte dos atendimentos realizados não configuram atendimentos complementares ou especializados.

Diante da procedência do achado e da necessidade de obstar a prática irregular, acato o sugerido pela área técnica e pelo *parquet* no sentido de que se DETERMINE ao Município de Almirante Tamandaré que, no prazo de 30 dias a contar da data de publicação do Acórdão, adeque seus procedimentos, de modo que as despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando a contratação de serviços médicos, nos casos que envolvam a prestação de serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como serviço de médicos clínicos gerais e atendimentos de urgência e emergência, sejam contabilizadas no item “Outras Despesas de Pessoal”, em conformidade com as diretrizes da Instrução Normativa n.º 56/2011 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme indicado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, “o cumprimento da determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, XIV e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, **mediante o envio das medidas adotadas pelo Município para que a contabilização dos gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de Atenção Básica de Saúde ocorra dentro dos parâmetros elencados no art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal**, o que deverá se dar através do **encaminhamento dos próximos empenhos** contendo gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde a este Tribunal, **pelo período de 12 (doze) meses**, sob responsabilidade do(a) Prefeito Municipal, cargo atualmente ocupado pelo Sr. GERSON DENILSON COLODEL, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do controlador interno, cargo atualmente ocupado pelo Sr. CARLOS ROBERTO ZILLI, a fim de verificar a implementação das medidas indicadas.”

### **Do descumprimento da Lei da Transparência**

Quanto a este tópico, a exordial apontava a ocorrência de duas situações: ausência de disponibilização dos procedimentos licitatórios e contratos firmados; e descrição genérica constante dos empenhos emitidos no Portal da Transparência.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O primeiro ponto foi considerado regularizado quando da instrução processual, considerando que a unidade técnica constatou “que foi disponibilizada a íntegra do processo licitatório” realizado em 2018, sendo que nos anos de 2021 e 2022 não foram realizadas novas licitações objetivando a contratação de médicos.

De outro vértice, a questão afeta à precariedade de informações constantes dos empenhos emitidos foi corroborada pela área técnica, a qual constatou que “em que pese conste o objeto da contratação, a contabilização das despesas, as liquidações e os pagamentos realizados, as descrições acerca do serviço remunerado são bastante genéricas, sem qualquer indicação ao número de horas executadas, o valor da hora e o profissional médico responsável pelo atendimento”.

De fato, as informações fornecidas por meio dos empenhos são ínfimas, e não permitem que a população em geral, tampouco os órgãos de controle, tenham conhecimento do destino dado ao dinheiro público ao qual ele se refere.

Como bem pontuou o *parquet*, “o correto atendimento à Lei de Transparência requer que os valores recebidos pelas entidades citadas sejam detalhados, com a indicação nos empenhos ou a disponibilização no Portal de Transparência dos procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias, quantidade de horas remuneradas, profissionais responsáveis, local da prestação de serviço, entre outras informações”.

Diante da procedência do achado e da necessidade de obstar a prática irregular, acato o sugerido pela área técnica e pelo *parquet* no sentido de que se DETERMINE ao Município de Almirante Tamandaré para que, no prazo de 30 dias contados a partir da publicação do Acórdão, adeque seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência.

Conforme indicado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, “o cumprimento da determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, XIV e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o envio, a este Tribunal, das



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

medidas adotadas pelo Município para a adequação do seu Portal de Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, tal como o envio dos empenhos contendo as informações necessárias para a aferição dos serviços médicos efetivamente prestados, ou a disponibilização do detalhamento das despesas em outra aba no site do Município/Portal de Transparência, sob responsabilidade do Prefeito Municipal, cargo atualmente ocupado pelo Sr. GERSON DENILSON COLODEL, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do controlador interno, cargo atualmente ocupado pelo Sr. CARLOS ROBERTO ZILLI, a fim de verificar a implementação das medidas indicadas”.

### III. VOTO

Pelo exposto, voto:

I. pelo CONHECIMENTO e, no mérito, pela PROCEDÊNCIA PARCIAL desta Representação, diante da terceirização irregular do serviço público de saúde, da incorreta contabilização das despesas, e do não atendimento à Lei de Transparência;

II. pela aplicação da multa administrativa contida no artigo 87, IV, “g” da Lei n.º 113/05 ao senhor GERSON DENILSON COLODEL e ao senhor João Gustavo Kepes Noronha;

III. pela expedição de RECOMENDAÇÃO ao Município de Almirante Tamandaré para que adote as providências necessárias a fim de viabilizar o preenchimento do seu quadro de servidores, o que deverá ser objeto de MONITORAMENTO pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos regimentais;

IV. pela expedição de DETERMINAÇÃO ao Município de Almirante Tamandaré para que, no prazo de 30 dias a contar da data de publicação do Acórdão, adeque seus procedimentos, de modo que as despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando a contratação de serviços médicos, nos casos que envolvam a prestação de serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como serviço de médicos clínicos gerais e atendimentos de urgência e emergência, sejam contabilizadas no item “Outras Despesas de Pessoal”, em conformidade com as diretrizes da Instrução Normativa n.º 56/2011 e a Lei de Responsabilidade Fiscal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V. pela expedição de DETERMINAÇÃO ao Município de Almirante Tamandaré para que, no prazo de 30 dias contados a partir da publicação do Acórdão, adeque seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência.

Após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros cabíveis, e à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO**

### **ACORDAM**

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

I. Conhecer e, no mérito, julgar pela PROCEDÊNCIA PARCIAL desta Representação, diante da terceirização irregular do serviço público de saúde, da incorreta contabilização das despesas, e do não atendimento à Lei de Transparência;

II. Aplicar a multa administrativa contida no artigo 87, IV, “g” da Lei n.º 113/05, ao senhor GERSON DENILSON COLODEL e ao senhor JOÃO GUSTAVO KEPES NORONHA;

III. RECOMENDAR ao Município de Almirante Tamandaré que adote as providências necessárias a fim de viabilizar o preenchimento do seu quadro de servidores, o que deverá ser objeto de MONITORAMENTO pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos regimentais;

IV. DETERMINAR ao Município de Almirante Tamandaré que, no prazo de 30 dias a contar da data de publicação do Acórdão, adeque seus procedimentos, de modo que as despesas decorrentes de contratos firmados com



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

terceiros visando a contratação de serviços médicos, nos casos que envolvam a prestação de serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como serviço de médicos clínicos gerais e atendimentos de urgência e emergência, sejam contabilizadas no item “Outras Despesas de Pessoal”, em conformidade com as diretrizes da Instrução Normativa n.º 56/2011 e a Lei de Responsabilidade Fiscal;

V. DETERMINAR ao Município de Almirante Tamandaré que, no prazo de 30 dias contados a partir da publicação do Acórdão, adeque seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência.

VI. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 20 de junho de 2024 – Sessão Virtual nº 11.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente