

PROTOCOLO Nº: 497911/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO: GERSON DENILSON COLODEL, JOAO GUSTAVO KEPES NORONHA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
PARECER: 45/23

REPRESENTAÇÃO. Terceirização de serviços médicos básicos. Incorreta contabilização de despesas. Descumprimento da Lei de Acesso à Informação. Pela procedência parcial desta Representação, com aplicação de multas e expedição de determinações. Pela cientificação dos fatos ao MPE.

Versa o presente expediente sobre Representação, com pedido liminar, proposta pela Procuradoria-Geral deste Ministério Público de Contas, noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades na terceirização de serviços de saúde, no exercício de 2019, no Município de Almirante Tamandaré.

As impropriedades apontadas na inicial, em apertada síntese, consistiram em: (i) contabilização irregular de despesas com a contratação de particulares para a prestação de serviços médicos, que deveriam ser cadastradas como “*Outras Despesas de Pessoal*”; (ii) descumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), uma vez que, embora constem dados básicos da contratação, não são disponibilizados para consulta os procedimentos licitatórios e os contratos firmados, sendo que as informações relacionadas aos empenhos não permitem a aferição de quais são os serviços prestados; e (iii) irregular terceirização do serviço público de saúde, uma vez que apenas 11 dos 128 cargos estatutários de Médico criados por lei no Município se encontram preenchidos, e que as atividades de urgência e emergência na Unidade de Pronto Atendimento, e regulares nas Unidades Básicas de Saúde, que configuram prestação de saúde básica, estão sendo indevidamente transferidas a empresas privadas.

Ainda, requereu a adoção cautelar das seguintes medidas por parte do Município de Almirante Tamandaré: (a) contabilização dos 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; e (b) disponibilização das informações relativas à execução e fiscalização dos serviços no Portal da Transparência, bem como a complementação das descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços médicos.

Recebido o expediente (Despacho n.º 922/19 - GCDA), e como forma de subsidiar a análise dos pedidos cautelares, o i. Relator determinou a manifestação preliminar da Municipalidade, que apresentou resposta à peça n.º 19, defendendo a regularidade das contratações que, no seu entender, albergam serviços de média e alta complexidade ou são complementares, e que fogem, portanto, da competência municipal. Ademais, questionou a aplicabilidade do artigo 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e a realidade apresentada na inicial, esclarecendo que deflagrou concurso público em 2015 para provimento efetivo de diversos cargos na área da saúde, incluindo Médicos, sendo que o único cargo efetivamente provido foi o de Médico do Trabalho, ao passo em que, para as demais especialidades, ou não houve candidato aprovado, ou os convocados não tomaram posse. Nesse sentido, ponderou que possui apenas 13 concursados e 13 bolsistas como Médicos, sendo imprescindíveis as contratações efetivadas para atendimento da população.

No que respeita ao pedido cautelar envolvendo a Lei da Transparência, defendeu que a Lei Federal n.º 12.527/11, que determina a publicidade e divulgação de atos administrativos de interesse público, está sendo cumprida, sendo excessivas as requisições da prefacial.

Indeferidos os pedidos liminares (Despacho n.º 996/19 - GCDA), procedeu-se à citação do Município de Almirante Tamandaré e dos Srs. Gerson Denilson Colodel e João Gustavo Kepes de Noronha, Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Saúde, respectivamente, para apresentação de defesa.

Em manifestação conjunta apresentada à peça n.º 31, os interessados abordaram a dificuldade dos municípios paranaenses em contratar profissionais médicos, fato que, de acordo com os envolvidos, não pode ser desconsiderado quando da avaliação das terceirizações. Nesse sentido, defenderam que o Tribunal de Contas da União entende adequada a realização de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para a contratação de profissionais de saúde, aduzindo que o concurso público *“já se demonstrou uma medida inviável, pois reiteradas vezes tem-se constatado que não adere ao pleito número suficiente de candidatos para o preenchimento das vagas”*. Reiteraram que o Concurso Público n.º 02/2015 previu diversas vagas para o cargo de Médico, em suas mais variadas especialidades, e que somente um candidato foi efetivamente nomeado.

Quanto à contabilização das despesas e o cumprimento da Lei da Transparência, reafirmaram o conteúdo da manifestação preliminar. Pontuaram que os contratos de terceirização não devem ser computados para fins de verificação dos limites de gastos com pessoal, especialmente porque se referem a “horas trabalhadas”, e não a profissional específico, além de incluírem serviços de complementação que não integram a atenção básica.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 151/23) pontuou que a Municipalidade realizou aditivos nos contratos de terceirização indicados na inicial. Ademais, demonstrou que, atualmente, há apenas 8 servidores ativos no cargo de Médico, não obstante existam 128 vagas previstas em

lei. Acrescentou que o Município de Almirante Tamandaré contrata empresas para a prestação de serviços de saúde em Unidades Básicas de Saúde e na Unidade de Pronto Atendimento, sendo que, de 2013 a 2019, foram realizadas as Inexigibilidades n.ºs 06/2013 e 04/2018 e os Credenciamentos n.ºs 05/2018 e 03/2019. Corroborou o entendimento disposto na inicial de que tais serviços configuram prestação básica (a exceção, apenas, dos plantões noturnos) e deveriam ter sido prestados por servidores efetivos, já que as atividades de urgência e emergência 24 horas se inserem na Atenção Básica de Saúde.

Nesse tópico, elucidou que a falta de interessados para os cargos de Médico oferecidos no último concurso público pode decorrido da baixa remuneração oferecida, sendo que, mesmo encerrada a vigência do certame em 2019, não houve a realização de nova seleção, nem mesmo via processo seletivo simplificado. Desse modo, constatou que desde 2013 o Município terceiriza as atividades na área médica que deveriam ser exercidas por servidores de seu quadro de pessoal.

Pugnou, assim, pela procedência desse tópico, com a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 aos Srs. Gerson Denilson Colodel e João Gustavo Kepes Noronha, sem prejuízo da expedição de determinação para que o Município realize concurso público para provimento efetivo dos cargos.

No que respeita à indevida contabilização de despesas com terceirização, consignou que as despesas relacionadas às contratações verificadas deveriam ter sido enquadradas como “*Outras Despesas de Pessoal*”. Da análise dos empenhos constantes do Portal da Transparência, todavia, verificou que alguns serviços médicos podem ser considerados como especializados, a exemplo da otorrinolaringologia, clínica vascular, cardiologia, reumatologia, neurologia e endocrinologia, levando à exclusão do cálculo de despesas com pessoal dos valores despendidos com essas subáreas. Mesma conclusão foi alcançada com relação aos plantões noturnos, entendidos como serviços complementares de saúde.

Requeru, assim, a expedição de determinação para que o Município de Almirante Tamandaré adeque seus procedimentos futuros, de modo que eventuais despesas advindas de contratos firmados com terceiros objetivando a contratação de serviços médicos, nos casos que envolvam a substituição de mão-de-obra que deveria ser ofertada pelo Município, sejam contabilizadas como “*Outras Despesas de Pessoal*”.

Por fim, quanto à violação à lei da transparência, atestou que nos aditivos contratuais localizados no Portal da Transparência, consta a íntegra do processo licitatório, de modo que, sob essa vertente, tal impropriedade não foi confirmada. Quanto aos empenhos, todavia, indicou que as informações neles constantes são genéricas, sem indicação do número de horas executadas, do valor da hora laborada e do profissional responsável pelo atendimento. Averbou que para permitir o correto acesso à informação e ao controle social e externo, o Município de Almirante Tamandaré deveria disponibilizar o controle de frequência dos médicos contratados. Concluiu, assim, pela procedência parcial do item, sugerindo a expedição

de determinação para que a Municipalidade ajuste seu Portal da Transparência às disposições da Lei n.º 12.527/2011.

Compulsando os autos, este Ministério Público vem corroborar, em parte, o opinativo técnico.

No que tange à irregular contabilização de despesas com as terceirizações, uma vez confirmada a terceirização de serviços que deveriam ter sido prestados por servidores efetivos, não há dúvidas de que os dispêndios deveriam ter sido registrados como “*Outras Despesas com Pessoal*”, passando a integrar o cálculo exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A não inclusão desses valores no cômputo de gastos com pessoal levou ao atingimento de um índice equivocadamente pela Municipalidade, mais baixo do que a realidade, motivo pelo qual este Ministério Público entende necessária: (a) a **penalização do Gestor, com a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005**; e (b) a **expedição de determinação para que o Município passe imediatamente a contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra de serviços básicos de saúde como “*Outras Despesas de Pessoal*”**.

Relacionada a esta impropriedade, a irregular terceirização de serviços públicos de saúde deve também ser rechaçada por esta Corte.

Como já consignado por esta 7ª Procuradoria de Contas em outras oportunidades, constata-se que as responsabilidades dos Municípios, tanto em matéria de gestão como em matéria de financiamento das ações e serviços públicos de saúde, vão muito além das ações descritas na Portaria do Ministério da Saúde n.º 2.488/2017, devendo estar alinhadas ao estabelecido pela CIT e pela CIB, normativas que, em última análise, são traduzidas, em nível local, no que dispõe o **Plano Municipal de Saúde** do ente, cuja execução se dá nos parâmetros fixados pela respectiva Programação Anual.

Assumindo para si a gestão dos serviços de urgência e emergência – para os quais a atuação do Médico Plantonista, em qualquer horário e dia da semana, é indispensável –, não há que se falar em complementariedade do serviço, por não se enquadrar a atividade como sendo de natureza acessória. Verificada sua essencialidade no suporte permanente da saúde dos munícipes – a qual é fruto de uma série de decisões, não apenas no plano local, mas no plano regional –, não há como se terceirizar os serviços, muito menos deixar de contabilizá-los como gasto com pessoal.

Além disso, é preciso rememorar que a Constituição Federal estabeleceu o Concurso Público como regra para a prestação de serviços essenciais,

não podendo o Município de Almirante Tamandaré se valer de terceirizações para suprimento temporário e precário das vagas. Conforme pesquisa realizada pela CGM, atualmente permanecem providos apenas 8 cargos de Médico¹, situação ainda mais crítica que a delineada no momento do oferecimento da presente Representação, há quase quatro anos.

Ademais, conforme discorrido pela Unidade Técnica, o Município de Almirante Tamandaré ofertou vencimentos baixos no concurso deflagrado no exercício de 2015, o que impactou negativamente na procura de candidatos pelas vagas oferecidas. Deveria o ente, assim, ter adequado a política remuneratória de seus servidores efetivos, tornando atrativa a carreira da saúde para que, realizando concurso público para provimento de cargos, solucionasse definitivamente e constitucionalmente a necessidade por profissionais.

De toda sorte, a terceirização indevida dos serviços básicos de saúde deve ser sancionada com a **(a) cominação da multa disposta no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005, a ser aplicada ao Sr. Gerson Denilson Colodel, então Gestor Municipal, bem como ao Sr. João Gustavo Kepes Noronha, Secretário Municipal de Saúde**; reforçando-se o pedido descrito no item d.2 da prefacial, **(b) no sentido de que seja expedida determinação ao ente, com fixação de prazo, para que se abstenha de realizar contratações de Médicos por meio de terceirização de serviços públicos**; **(c) determinando-se, igualmente, que realize estudos e planejamentos com o fito de reajustar as remunerações de seu quadro de servidores médicos, tornando-as compatíveis aos valores praticados no mercado**; bem como **(d) determinando que promova adequações em seu quadro de pessoal, a fim de assegurar a quantidade de Médicos e demais profissionais necessários ao funcionamento do aparelhamento de saúde local, deflagrando novo Concurso Público para suprimento das vagas existentes, dentro do prazo de 10 (dez) meses.**

Com relação ao descumprimento da Lei de Acesso à Informação, considerando que os empenhos permanecem sem as informações imprescindíveis ao adequado controle, a **(a) aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 ao Sr. Gerson Denilson Colodel e ao Sr. João Gustavo Kepes Noronha é medida que se impõe**; reiterando-se o pedido constante o item a.3 da prefacial, **(b) para que seja expedida determinação, com estabelecimento de prazo, para que o Município de Almirante Tamandaré complemente as descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços médicos, incluindo as informações sobre quantidade de horas contratadas, médico responsável por efetuar os plantões e o valor pago por hora/plantão, bem como disponibilize, em seu Portal de Transparência, informações completas sobre os procedimentos licitatórios e eventuais contratos que foram firmados em decorrência destes.**

¹ Dados similares aos obtidos por este Ministério Público junto ao SIAP - Folha de Pagamento, com o mês de referência dezembro/2022, tendo sido localizados 10 servidores efetivos, sendo 1 Médico Clínico Geral, 1 Médico Saúde da Família, 1 Médico do Trabalho, 3 Médicos Especialistas e 4 Médicos Clínicos Gerais.

Diante do acima apresentado, e com lastro, também, nas averiguações realizadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal em sua derradeira Instrução, este Ministério Público se manifesta pela **procedência parcial** desta Representação, com a cominação de multas e com a expedição de determinações, nos termos especificados no corpo deste opinativo.

A par da adoção das providências enunciadas, pugna-se, finalmente, **sejam os fatos evidenciados no presente feito levados ao conhecimento do Ministério Público Estadual, viabilizando, assim, a adoção de eventuais medidas, dentro da respectiva esfera de atuação.**

Curitiba, 17 de fevereiro de 2023.

Assinatura Digital

JULIANA STERNADT REINER
Procuradora do Ministério Público de Contas