TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	517773/18
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO:	LUCIO DE MARCHI, MUNICÍPIO DE TOLEDO, SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE TOLEDO
ADVOGADO PROCURADOR	MARCIO JOSE GNOATTO
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 325/22 - Tribunal Pleno

Denúncia. Supostas irregularidades na reabertura e reforma de UPA 24 horas. Despesas exorbitantes com horas extras. Gastos de pessoal acima do limite prudencial. Desvio de finalidade na concessão de diária ao então Prefeito Municipal. Supostas irregularidades não configuradas. Pareceres uniformes. Pela **improcedência**.

1. Trata-se de Denúncia formulada em face de Poder Executivo Municipal, em que se apontou que, embora a gestão de 2017 haja se iniciado com os gastos com pessoal acima do limite prudencial (em 53,45%), o Prefeito Municipal pagou horas extras de forma habitual e contínua aos servidores lotados em unidades de saúde (que totalizaram R$ 6.388.725,45 em 2017, contra R$ 2.846.730,54 despendidos em 2016), em especial, em um Mini Hospital com atendimento 24 horas instituído onde antes funcionava uma Unidade Básica de Saúde por 12 horas diárias, em contrariedade à proibição constante no art. 22, parágrafo único, I e V, da Lei Complementar Federal nº 101/2001, e em quantidades muito superiores ao limite de 02 horas diárias previsto pelo art. 78, do Estatuto dos Servidores do Município.

Afirmou-se, também, que inexiste dotação orçamentária nem autorização legislativa para a reabertura e as reformas realizadas na estrutura do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

mencionado Mini Hospital, na qual já haviam sido aplicados R$ 500.000,00, de um investimento total de R$ 5.000.000,00.

Ademais, asseverou-se que, não obstante a previsão orçamentaria para pagamento de horas extras na área de saúde em 2018 fosse de R$ 1.350.000,00, metade do valor foi gasto já no primeiro mês daquele exercício, havendo sido aprovados projetos de lei que ampliaram a previsão para R$ 4.450.000,00, o que demonstraria o caráter habitual e contínuo da despesa supostamente indevida.

Apontou-se, ainda, que o Prefeito Municipal recebeu pagamento de diária para participar de reunião de interesse do Oeste do Paraná no dia 19/07/2018, porém figurou em matérias jornalísticas em reunião partidária em Brasília tendo por objeto articulações para as eleições presidenciais, de modo que haveria ocorrido desvio na finalidade da verba paga.

Requereu-se, ao final, a procedência da Denúncia e a aplicação de sanções ao gestor.

Por meio do Despacho nº 1117/18 (peça 06), determinou-se a intimação da entidade Denunciante para regularização da sua representação processual, no prazo de 15 dias.

Em atendimento, a entidade a regularizou na peça 10, ocasião em que também juntou novos documentos relativos aos fatos denunciados.

A Denúncia foi recebida pelo Despacho nº 1178/18 (peça 11), oportunidade em que foi determinada a citação do Município Denunciado e do respectivo gestor para exercício do contraditório.

Devidamente citados, conforme avisos de recebimento de peças 17 e 18, apresentaram manifestação conjunta nas peças 19 a 44.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que expediu a Instrução nº 4770/21 (peça 45), em que se manifestou pela improcedência da Denúncia.

A 6ª Procuradoria de Contas, no Parecer nº 871/21 (peça 46), corroborou integralmente o opinativo da unidade técnica.

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

2. Acompanhando os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, a presente Denúncia deve ser julgada **improcedente**, conforme análise individualizada das supostas irregularidades apontadas, realizada a seguir.

2.1. Da suposta ausência de autorização legislativa para a reabertura e as reformas realizadas na estrutura do Mini Hospital

Expôs a Coordenadoria de Gestão Municipal, inicialmente, que não há exigência legal ou constitucional de autorização legislativa para a prestação de serviços públicos, nem mesmo para a abertura ou reabertura de Unidades de Pronto Atendimento – UPA 24 horas, cujas diretrizes no âmbito do Sistema Único de Saúde são definidas pela Portaria nº 10/2017, do Ministério da Saúde, que nada prevê nesse sentido.

Consequentemente, não há que se falar em irregularidade por ausência de autorização legislativa para a operação do Pronto Atendimento Municipal Dr. Jorge Milton Nunes, conhecido pela população como “Mini Hospital”, mesmo porque, como relatou o Município Denunciado, ele funcionava em regime de 24 horas diárias desde sua abertura na década de 1990, tendo seu funcionamento interrompido pela gestão anterior somente no ano de 2015.

Relativamente às reformas no imóvel do Mini Hospital, informou o Município Denunciado que recebeu um aporte de R$ 4.592.683,45 no Fundo Municipal de Saúde, destinado pelo Juízo da 1ª Vara de Trabalho de Toledo como parte de uma indenização a reparação de dano moral coletivo no âmbito de um Ação Civil Pública, conforme demonstram os documentos de peça 32, e que o montante foi incorporado ao orçamento do Município por meio de créditos adicionais suplementares autorizados pelas Leis “R” nº 27/2017 e “R” nº 48/2017, regulamentadas pelos Decretos nº 114 e 137/2017.

Diante disso, averiguou a unidade técnica que a Lei Orçamentária Anual nº 137/2016, referente ao exercício de 2017, previa em seu art. 7º a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

autorização prévia de suplementação orçamentária,[1] bem como que, por meio da Lei "R" nº 27/2017 (peça 41, fl. 35), foi concedida autorização legislativa ao Poder Executivo para a abertura de crédito adicional suplementar para o exercício de 2017 no montante de R$ 5.345.759,33, do qual R$ 2.220.179,19 foram destinados à construção, ampliação, reforma, melhoria e equipamentos das unidades básicas de saúde, por meio de suplementação realizada pelo Decreto nº114/2017.[2]

Constatou, ademais, que, por meio da Lei "R" nº 48/2017 (peça 41, fl. 63), o Poder Executivo foi autorizado a abrir crédito adicional suplementar para o exercício de 2017 no montante de R$ 3.110.617,87, e que a suplementação foi realizada pelo Decreto nº 137/2017,[3] que destinou R$ 539.620,00 à construção, ampliação, reforma, melhoria e equipamentos das unidades básicas de saúde.

Restou demostrada, portanto, a inocorrência de irregularidade nas destinações de recursos para reformas na estrutura do Mini Hospital, vez que se deram em conformidade com o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal[4] e nos arts. 7º e 42, da Lei Federal nº 4.320/64,[5] que tratam da possibilidade de abertura de créditos suplementares por meio de decretos executivos autorizados por lei.

Pelo exposto, **improcedem** os apontamentos de irregularidade tratados no presente tópico.

---

[1] Art. 7º - Fica o Executivo municipal autorizado, nos termos do artigo 7º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a realizar manejo orçamentário, na forma de créditos adicionais suplementares, até o limite de:
(...)

[2] Disponível em: http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10115_texto_integral – acesso em 25/01/2022

[3] Disponível em: http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11423_texto_integral – acesso em 25/01/2022

[4] Art. 167. São vedados:
(...)
VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

[5] Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;
(...)
Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

2.2. Do excesso de gastos com horas extras, gerando despesas com pessoal acima do limite prudencial

Expôs o Município Denunciado que, embora haja ocorrido aumento nas despesas com horas extras nos exercícios de 2017 e 2018 enquanto os gastos com pessoal estavam acima do limite prudencial, aquela gestão já havia se iniciado com despesas com horas extras elevadas e com o limite prudencial extrapolado, e que era imperativa a necessidade de reabertura do Mini Hospital, responsável pelo atendimento à saúde de metade da população municipal (além de outros municípios da região), mesmo que mediante aumento temporário nas despesas com horas extras, por estarem vedadas novas contratações, até que fossem concretizadas as diversas providências adotadas para a redução dos gastos com pessoal.

Esclareceu que a situação já havia sido exposta à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão deste Tribunal, no âmbito do Atendimento nº 891/2018 da Ouvidoria de Contas, que acatou a justificativa do Município.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, com base nos documentos acostados aos autos, constatou que efetivamente havia a necessidade de reabertura da UPA 24h, pois verificou, a partir do "Plano de implantação da rede de atenção às urgências e emergências na Macrorregião Oeste do Paraná" elaborado pela Secretaria Estadual de Saúde (acostado na peça 22, fl. 45), que no ano de 2016 o Município Denunciado estava com um déficit de 42% dos leitos necessários ao atendimento da população, dos quais 50% seriam destinados ao SUS, de que 75,5% da população é dependente.

Verificou, ademais, que o relatório anexado na peça 21 demonstrou que a média de atendimentos no local foi superior a 3.500 consultas médicas, 10.000 atendimentos de enfermagem, e 300 internamentos, de modo a evidenciar que o atendimento emergencial ali prestado é essencial para a garantia do acesso à saúde à população municipal.

Além de constatar a efetiva necessidade das despesas, ponderou a unidade técnica que restou demonstrada a adoção, pela gestão municipal 2017/2020, de diversas medidas para a redução de gastos com pessoal, como a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

extinção de 98 funções gratificadas (pela Lei nº 2.256/2018, peça 25), a proibição de contratação de horas extras, exceto quando necessário à prestação de serviços essenciais (pela Ordem de Serviço nº 01/2017, peça 45, fl. 8), e a realização do convênio com o CONSAMU – Consórcio de Saúde dos Municípios do Oeste/PR (peça 27) para a gestão compartilhada da UPA 24h, a fim de reduzir as horas extraordinárias prestadas pelos servidores municipais.

Informou o Município Denunciado, ainda, que deixou de prover diversos cargos em comissão, atribuiu aos Secretários Municipais a gestão de mais de uma pasta, manteve inalteradas as remunerações do Prefeito, do Vice-Prefeito, de Secretários e Assessores, deixando de reajustá-las em 2017 e 2018, e vem reorganizando as escalas de trabalho dos servidores vinculados à Secretaria de Saúde, o que lhe permitiu diminuir os gastos com pessoal e reduzir o total de horas extraordinárias.

Destacou a unidade técnica que, segundo o Município Denunciado, as providências adotadas, mesmo com a reabertura da UPA 24h (Mini Hospital), levaram à redução do índice de gastos com pessoal de 53,45% para 51,81% em um ano e oito meses de gestão.

Expôs, ademais, que o Município formalizou um Termo de Ajustamento de Conduta junto à 4ª Promotoria de Justiça de Toledo/PR, no âmbito do Inquérito Civil n° 0148.17.000863-2, para que, dentre outras providências, fossem adotadas diversas medidas de contenção e controle das horas extras (peça 30).

Diante disso, com base em precedentes deste Tribunal (Acórdãos nº 997/21 e nº 2508/21, ambos da Primeira Câmara, em que, ao se avaliar a conformidade à legislação de regência, levou-se em consideração o impacto nas contas públicas e a evolução dos índices), considerando que as horas extraordinárias foram destinadas à garantia do direito fundamental à saúde da população, e que foram adotadas medidas adequadas para a regularização dos gastos com pessoal, concluiu que as despesas impugnadas não devem ser julgadas irregulares.

De fato, desde o início do exercício de 2017 até o 2º quadrimestre do exercício de 2018, a contratação de horas extraordinárias esteve vedada pelo art.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

22, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal,[6] vez que o limite de 95% do limite de despesas de pessoal se encontrava excedido quando da realização dessas despesas pelo Município Denunciado.

No entanto, assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao afastamento da irregularidade especificamente no caso em tela, tendo em vista que as despesas decorreram da necessidade de garantir o direito fundamental à saúde da população e foram realizadas dentro de um contexto de diversas medidas adotadas com vistas a reverter a elevação dos gastos com pessoal, proveniente de gestão anterior, as quais contaram com acompanhamento pelo Ministério Público Estadual e por este Tribunal (ainda que com escopo reduzido, por meio do Atendimento nº 891/2018 da Ouvidoria de Contas), e foram bem sucedidas, uma vez que o exercício de 2018 se encerrou com as despesas de pessoal em 50,18%, situação de Alerta 90%.[7]

Diante disso, amoldam-se ao presente caso as ponderações lançadas no Acórdão nº 2508/21 – 1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto Sério Ricardo Valadares Fonseca, citado pela unidade técnica (grifou-se):

> Com a devida vênia ao Ministério Público de Contas, julgo ser possível o registro de todos os atos de admissão em análise, mesmo em circunstância, a princípio, vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> Efetivamente, na época da admissão – primeiro semestre de 2011 –, o total da despesa com pessoal no Município correspondia a 55,17% da receita corrente líquida (peça 162, página 2), superando, desse modo, o limite de 54% previsto no artigo 20, inciso III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> Por consequência, o ente não poderia proceder a provimento de cargo nessas condições, em decorrência do disposto no artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da mesma lei.

---

[6] Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
(...)
V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

[7] Vide análise da Gestão Fiscal do Município referente ao 3º Quadrimestre de 2018, disponível em: https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_AGF.aspx - Acesso em 25/01/2022.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

> Todavia, a vedação legal para o provimento de cargo ou para a admissão deve ser interpretada em consonância com os princípios e as finalidades estruturantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme disposto no § 1º do artigo 1º de referida legislação, "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas" [destaquei]. Assim, **é de fundamental relevância que, na análise acerca da legalidade de ato de admissão, seja avaliado não apenas o específico regramento de referência, mas também o eventual impacto no quadro das contas públicas, verificando-se a evolução dos índices**. Esse o entendimento adotado pelo Tribunal no Acórdão n.° 997/21 – Primeira Câmara.
>
> Assim, verifico que o percentual de despesa com pessoal aumentou de 55,17% da receita corrente líquida do Município ao final de 2010 – conforme anteriormente mencionado – para 56,02% ao fim do exercício de 2011, diminuindo para 55,93% ao fim de 2012 (peça 162, página 2). Entretanto, referido cenário, que indica, no todo, um crescimento da extrapolação dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foi sendo superado nos dois exercícios subsequentes, em 2013 e 2014.
>
> Em 31/12/2013, o índice de gastos com o quadro funcional foi de 54,33%, ou seja, pouco acima do limite de 54% previsto para os municípios no artigo 20, inciso III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> Já em 31/12/2014, porém, observa-se que a despesa com pessoal regrediu ao índice de 50,93% (peça 162, página 2), circunscrito, portanto, ao percentual máximo de 54%. **Assim, entendo que os atos de admissão em questão não afetaram substancialmente o quadro fiscal do Município – não tendo, assim, contrariado os objetivos da vedação prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Assim, considerando que as despesas impugnadas no caso exame, como no paradigma citado, não afetaram substancialmente o quadro fiscal do Município, que inclusive teve sensível melhora no período de sua ocorrência, e se encontravam justificadas pela garantia fundamental do acesso à saúde da população, a Denúncia deve ser julgada **improcedente** neste tópico.

2.3. Do suposto desvio de finalidade na concessão de diária ao Prefeito Municipal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

Esclareceu o Município Denunciado que todas as atividades da viagem do Prefeito Municipal a Brasília em 19/07/2018 foram registradas no Relatório de Viagem nº 21/2018, que justificou a concessão de meia diária, nos termos do art. 2º, II, do Decreto nº 21/2005 e na Lei Municipal "R" nº 13/1993.

Narrou que a viagem foi realizada para acompanhar uma comitiva do Programa Oeste em Desenvolvimento, composta por outros prefeitos e lideranças da Região Oeste do Paraná, ocasião em que foi realizada uma reunião com o Presidente da Câmara dos Deputados, em sua residência oficial, a fim de apresentar a pauta de ações prioritárias para o desenvolvimento da região no período de 2018 a 2022, e outra reunião com o Subsecretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, para apresentação dos assuntos da pauta ligados àquela pasta.

Além disso, afirmou que o Prefeito realizou visitas a diversos gabinetes de Deputados Federais e à Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde para protocolar pedidos de recursos para demandas do Município, não participando de nenhuma reunião ou atividade partidária.

A Coordenadoria de Gestão Municipal constatou que o relatório de viagem acostado na peça 33 registrou as atividades do Prefeito Municipal e o interesse público da viagem, os quais foram igualmente corroborados pela declaração do Presidente do Programa Oeste em Desenvolvimento e pelas diversas notícias veiculadas aos meios de comunicação regional e estadual (peça 34).

Confirmou, ademais, que a concessão da meia diária efetivamente se deu em conformidade com o disposto na Lei Municipal "R" nº 13/1993 e no art. 2º, II, do Decreto nº 21/2005, que regulamentam a concessão de diárias ao Prefeito, ao Vice-prefeito e a servidores municipais.

Assim, diante dos esclarecimentos prestados pelo Município Denunciado, e com base nas manifestações uniformes da unidade técnica especializada deste Tribunal e do Ministério Público de Contas, deve ser julgado **improcedente** o apontamento de desvio de finalidade na diária concedida ao Prefeito Municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ

3. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal **julgue improcedente** o objeto da presente Denúncia.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno.

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- **Julgar improcedente** o objeto da presente Denúncia; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR EBDU.NJKZ.WEYU.JBNQ