TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	236356/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	ANTONIO BENEDITO FENELON, CLEMENTINA BRESSAN, GIOVANI DE SOUZA, MARGARIDA MARIA SINGER, RAFAEL ANTONIO GABRIEL, VILSON JOSE FERREIRA DE PAULA
ADVOGADO / PROCURADOR	ADELINO VENTURI JUNIOR, NARA ELAINE XAVIER DA SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 1732/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Acórdão n.º 528/21 – Segunda Câmara. Município de São José dos Pinhais. Pelo Conhecimento e Provimento Parcial do Recurso de Revista.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista, nos termos do artigo 73 da Lei Complementar nº 113/05[1], interposto pelo **Sr. Giovani de Souza**, Secretário Municipal de Saúde há época dos fatos, contra os termos do Acórdão n.º 528/21 proferido pela Segunda Câmara deste Tribunal (peça n.º 104)[2].

A referida decisão colegiada fundou-se na inobservância dos seguintes preceitos: ***(i)*** artigo 37 da Constituição Federal por omitir-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos; ***(ii)*** artigo 37 da Constituição Federal c/c art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64 em razão do pagamento de plantões médicos à funcionários que não ocupavam tal cargo; ***(iii)*** artigo 37 e Prejulgado 6 do TCEPR em razão da

[1] **Art. 73.** Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras.
[2] Decisão relatada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

autorização de pagamento dos médicos contratados por RPA em valor superior e incompatível com a remuneração dos servidores efetivos.

Em suas razões recursais (Peças nº 108 e 114), a parte busca reverter o julgamento da referida decisão ou, subsidiariamente, afastar a penalidade de multa com fundamento nos seguintes argumentos: **(a)** quanto à ausência de um efetivo sistema de controle de jornada, **(a.1)** que a necessidade de contratação foi abrupta, decorrente de decisão judicial; **(a.2)** que não existia um sistema de controle para contratos pagos por RPA; **(a.3)** que não houve tempo hábil para implantar diretrizes de "Fluxo e Controle de Pagamento"; **(a.4)** que adotou diversas providências buscando a melhor forma possível de controle dos pagamentos; **(a.5)** que solicitou atos posteriores de correção das inevitáveis falhas mediante a abertura de sindicâncias; e **(a.6)** que não houve dolo ou erro grosseiro; **(b)** quanto ao constatado desvio de função, **(b.1)** que os dois médicos questionados não exerciam apenas funções administrativas, mas igualmente a coordenação de trabalho técnico desempenhado pelos demais médicos atuantes na unidade, em regime de plantão, inclusive respondendo diante do Conselho de classe pelas condições de atendimento e por eventuais faltas éticas dos profissionais, cobrindo eventual falta de médico e apoiando atendimentos mais complexos e peculiares; **(b.2)** que as funções administrativas "ficavam a cargo da Diretoria Clínica da Unidade de Saúde, que é cargo previsto na lei municipal cujas atribuições envolvem chefia e coordenação de toda a unidade, incluindo corpo clínico e administrativo, cargo este então ocupado pelo servidor efetivo Rafael Antonio Gabriel"; e **(b.3)** que era necessária a realização de plantões, em vista da natureza das atividades perpetradas pelos profissionais; **(c)** quanto às diferenças salariais para o exercício de funções idênticas, **(c.1)** que as férias e décimo terceiro dos servidores efetivos devem ser considerados no cálculo para comparação com os contratados por RPA; e **(c.2)** que a quantia paga ao plantão por RPA estava de acordo como valor de mercado.

Subsidiariamente, o recorrente defende que a aplicação da multa prevista no artigo art. 87, IV, "g" foi efetuada em contrariedade ao princípio da legalidade, pois imposta em razão de hermenêutica ampliativa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

O Recurso foi recebido pelo Ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, mediante Despacho n.º 518/21-GCFAMG (peça nº 115).

Autos distribuídos, por sorteio, para a minha relatoria, conforme Termo nº 2071/2021 (peça nº 117).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução n.º 1616/22-CGM (peça n.º 121), sugeriu o conhecimento e, no mérito, a procedência das razões recursais, de modo a julgar as contas em questão como REGULARES, apondo-se como única RESSALVA a insuficiência de controle de ponto dos médicos contratados por RPA e com supressão das multas inicialmente aplicadas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do Parecer nº 382/22-4PC (peça nº 122), anuiu parcialmente às conclusões da unidade de instrução de técnica e pugnou pelo conhecimento e, no mérito, pela reforma do Acórdão nº 528/21- S2C a fim de que as três irregularidades imputadas à parte sejam convertidas em ressalva, afastando-se as respectivas multas aplicadas ao recorrente.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A fim de tornar o exame dos argumentos recursais mais didático e organizado, passo a abordar cada uma das questões suscitadas em tópicos específicos.

2.1 – Análise Preliminar.

2.1.1 – Exame de Admissibilidade do Recurso de Revista.

Inicialmente, julgo que o presente Recurso possa ser conhecido por este Tribunal de Contas por ter sido impetrado por parte legítima e por estarem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

preenchidos os demais requisitos de admissibilidade do Art. 73[3] da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do Art. 484[4] do Regimento Interno.

2.2 – Análise do Mérito.

Diante das razões recursais lançadas nas peças nº 108 e 144 e da análise da manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal - constante na Instrução nº 1616/22-CGM (peça nº 121) - e do Ministério Público de Contas – disponível no Parecer 382/22-4PC (peça nº 122) – propõe-se o provimento parcial deste recurso de modo afastar a irregularidade referente ao desrespeito a artigo 37 e Prejulgado 6 do TCEPR em razão da autorização de pagamento dos médicos contratados por RPA em valor superior e incompatível com a remuneração dos servidores efetivos.

Desta forma, mantem-se inalterada as demais disposições do Acórdão nº 528/21-S2C em relação as demais irregularidades, conforme fundamentação a ser apresentada adiante.

2.2.1 – Inobservância do artigo 37 e do Prejulgado nº 6 do TCEPR em razão da autorização de pagamento dos médicos contratados por RPA em valor superior e incompatível com a remuneração dos servidores efetivos.

De início, faz-se necessário assentar que este Tribunal de Contas já se manifestou sobre o tema que tangencia o caso concreto em análise da seguinte forma:

> **PROCESSO DE CONSULTA Nº 1124148/14. ACORDÃO Nº 1467/16 – TRIBUNAL PLENO. RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL.**
>
> A respeito do instituto do credenciamento, tem-se que se trata da possibilidade de contratação com a Administração Pública, ofertada a todas as pessoas que satisfaçam os requisitos

[3] **Art. 73.** Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras.
[4] **Art. 484.** Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras, ou por ele próprio nas hipóteses dos incisos I, II, III, IV, VI e XXXV, do art. 5º, e do parágrafo único do art. 466.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> exigidos, sendo inexigível a licitação diante da falta de disputa entre os candidatos.
>
> [...]
>
> A observância **aos princípios da isonomia e da impessoalidade**, que devem nortear a Administração Pública e a conduta de seus agentes, impõe que os requisitos para o credenciamento sejam objetivos, o **preço adotado por procedimento seja fixado com base na Tabela do SUS ou em Tabela de Valores própria**, e uma vez satisfeitas as condições, devem ser credenciados todos os interessados, sem exclusões.
>
> A decisão desta Casa sobre o tema – Resolução n.º 5351/04 – entende legal o credenciamento, desde que em caráter suplementar e respeitadas as normas do SUS e a Lei de Licitações, podendo ser adotado após a realização de concurso público. (grifo nosso)

Particularmente, julgo que as disposições da decisão acima retratam de forma mais apropriada o enfrentamento de questões que versem sobre a fixação de remuneração de profissionais na área de saúde contratados por meio de procedimento de credenciamento, ou seja, pessoas físicas contratadas pela administração e pagas por meio de Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA).

No caso concreto, não há o que se falar em utilização de remuneração **fixada com base na Tabela do SUS**, tendo sido elaborada pelo jurisdicionado, salvo melhor juízo, **tabela com valores próprios** para fins de remuneração dos plantões profissionais da saúde pagos por meio de RPA.

Desta forma, não há dúvida que o gestor público, por ocasião da definição da remuneração dos profissionais de saúde autônomo deve submeter-se aos efeitos normativos oriundos dos princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade e fixar, obrigatoriamente, a remuneração dos terceirizados a partir de valores compatíveis com aqueles já praticados para os demais servidores públicos efetivos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Diante do paradigma normativo exposto e considerando significativa diferença verificada entre o regime jurídico aplicado aos servidores públicos daquele adotado nas contratações de profissionais autônomos, julgo razoável e regular o agir da recorrente que fixou a remuneração dos terceirizados pagos por RPA em montante compatível com o valor fixado para o cargo efetivo correspondente, acrescido dos respectivos encargos trabalhistas.

Para mais, as evidências disponíveis nas folhas 22 a 24 da peça nº 108 e nas peças nº 113 e 114 indicam que os valores praticados pelo Município de São José dos Pinhais não eram abusivos e estavam em consonância com os fixados em outros dois Entes Municipais próximos e que se encontravam em circunstâncias de atendimento semelhantes.

Por final, cumpre relatar que a evidência disponível na folha nº 24 da peça nº 12 revela que os gestores da Secretaria de Saúde tentaram pactuar, ainda no mês de maio de 2017, remunerações inferiores às efetivamente praticadas, conforme segue:

> [...] Solicitamos providencias à SMS sendo então informado que não será renovado o contrato e que a **alternativa proposta até o momento será o pagamento por RPA via PF - pessoa física não podendo ser via pessoa jurídica pelo já exposto acima pelas empresas que concorreram na licitação. O valor proposto de pagamento é de R$ 1.000,00 — (hum mil reais) — bruto, incidindo os impostos.** Sendo assim, informou para que seja informado com urgência quem adere à proposta ou que solicite sua retirada do plantão, respeitando a decisão de cada profissional. Informa que teremos um período transitório de 60-90 dias e que será aberto processo seletivo prevendo melhora no valor futuro. Coloca as dificuldades e propostas para que os profissionais manifestam-se. Dr. Eduardo agradece a comunicação entre a SMS/ Coordenação e equipe. Representando **a equipe relata que para muitos é um valor inviável, não digno**. Aponta o fechamento da outra UPA e com o fechamento parcial que se espera do hospital a demanda tende a aumentar — "

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> trabalhando mais ganhando menos" — **sentem-se diante da atitude "não familiar" por parte da gestão e que houvesse o reconhecimento aumentando o valor do RPA. Relata exposição do valor de R$ 1.645,00 aproximadamente com a empresa. agrupo solicita que houvesse um valor justo que não houvesse este grande impacto no valor/plantão. A equipe manifesta-se que o problema não é a forma RPA, mas sim, a redução salarial.** Ainda, que a equipe manifesta-se que o valor está abaixo do mercado. Apontam ainda, o risco do funcionamento do serviço com risco à população. A equipe reforça o risco de que pode vir a acontecer com a quebra da escala. Solicita-se que seja exposto a real situação de sobrecarga de trabalho. Sr. José Gibrim expõe a todos sua importância e que existe a situação jurídica e que é importante ver a proposta se é viável pagar o valor acima do que aquele que a empresa recorreu judicialmente na licitação efetuada. Questionam a não aceitação do RPA — PJ. Enf. Rafael explica que ainda está havendo entrave jurídico e que será questionado como será contratado outro PJ. Dr. Lukas questiona e aponta a falta que o convênio faz por não termos assistência hospitalar e fisioterapeuta, equipe preparada para realização de traqueostomia e que as complicações vêm afetando com risco de vida aos pacientes. Dra. Marcela aponta a desvalorização. Dra Thalita aponta ainda que alguns médicos concursados não têm experiência com sala de emergência e internamento. Dra Thaís aponta a dificuldade de vaga via Central de Leitos. Dr. Eduardo **aponta o aumento de pacientes graves, relata ainda que gosta muito daqui, mas compara com Araucária que paga R$ 960,00 (novecentos e sessenta reais) e que tem volume muito menor**. [...] (grifo nosso)

O §1º do art. 22 da LINDIB assevera que a decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Assim, o contexto fático acima retratado denota que a quantia fixada para remunerar os profissionais de saúde contratados por RPA foi influenciada, também, pela possibilidade em não se manter, naquele momento, o quantitativo mínimo de colaboradores necessário à continuidade da prestação de serviços essenciais na área de saúde, circunstância que sustenta, com o devido respeito àqueles que possam discordar, o afastamento de eventual sanção imputada aos agentes públicos envolvidos.

Diante do exposto e em consonância com o posicionamento da Coordenadoria de Gestão Municipal, proponho o provimento das razões recursais a fim de converter o julgamento do presente apontamento de “irregular” para “regular”.

2.2.2 – Infringência ao artigo 37 da Constituição Federal por omitir-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos.

Preliminarmente, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da essência da irregularidade que está sendo debatida neste tópico, ou seja, quais as distorções foram verificadas e a consequência prática das condutas perpetradas pelos gestores municipais.

Como mencionado no Acórdão nº 528/21 - S2C – (folha 14 da peça nº 104), a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão destacou a existência da seguinte inconsistência:

> [...] o registro de ponto manual (no hospital) e o registro mecânico por meio de cartão ponto (na UPA) **deveriam ser compatíveis com as informações inseridas nos sistemas que registram a prestação de serviços, qual seja, o WinSaúde**.
>
> Ocorre que, confrontando dados do WinSaúde com os pagamentos realizados por RPA no período de maio a novembro de 2017, constataram-se divergências graves que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> demonstram, à época da visita técnica, a existência de pagamentos por serviços não realizados.
>
> **Tal fato não passou despercebido pela Controladoria Interna do Município. Tanto que a própria controladora interna, a servidora Rosi Marilda Bassa**, abriu Representação junto a este Tribunal de Contas em que denuncia graves falhas na gestão da saúde e a malversação de recursos públicos nessa área. A Representação recebeu o n.º 912172/17 e foi distribuída ao Eminente Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em 27/12/2017.

Diante do relato, tem-se que a questão atinente a escolha dos gestores por este ou por aquele modelo de controle de jornada se monstra, no caso concreto, como um tema secundário e de natureza meramente prático, ou seja, a essência da irregularidade apontada está vinculada à indiscutível ausência de mecanismo concreto e eficaz de fiscalização e controle que atendesse satisfatoriamente aos requisitos dos arts. 66 e 67 da Lei Federal nº 8.666/93[5] e do art. 63 do Lei Federal nº 4.320/64[6].

Para reforçar essa argumentação, peço licença para reproduzir a manifestação Ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares em sua fundamentação e na parte dispositiva da decisão ora recorrida:

> Assim, optaram pela forma mais frágil dentre todas as disponíveis para efetuar o controle da carga horária dos funcionários contratados, **omitindo-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos**.
>
> [...]

---

[5]Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.
[...]
Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

[6] Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> II – aplicar as seguintes sanções:
>
> a) multa prevista no art. 87, IV, "g" da LC nº 113/2005, individualmente, por uma vez, ao Sr. Giovani de Souza, Secretário Municipal, ao Sr. Rafael Antonio Gabriel, Diretor do Departamento de Urgência e Emergência da UPA – Afonso Pena e ao Sr. Vilson de Paula, Diretor Técnico do HMSJP, em razão da opção pela forma mais frágil dentre todas as disponíveis para efetuar o controle da carga horária dos funcionários contratados, **omitindo-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos**, em desacordo com o caput do art. 37 da Constituição Federal e dos princípios da isonomia, eficiência, da moralidade e da economicidade – Achado 2;

Para mais, quanto a capitulação dada a irregularidade ora debatida, cumpre esclarecer que a equipe de fiscalização optou por tipificar, de forma objetiva e com fulcro no postulado da normatividade do princípios[7], as arbitrariedades verificadas como violações aos seguintes princípios elencados em nossa Constituição Federal: ***(i)*** *eficiência (ausência de fiscalização pela administração), interesse público (malversação dos recursos públicos), moralidade (possível pagamento à profissionais por serviços não prestados, ou prestados em jornada inferior àquela* primeiro ponto a ser esclarecido diz respeito a essência da irregularidade apontada, ou seja, qual *registrada) e isonomia (seleção de profissionais para escala de trabalho por critérios subjetivos)*".

Com efeito, tem-se que o ilícito administrativo apontado e comprovado por meio do contexto fático/probatório carreado nos autos poderia ter sido capitulado com fulcro em outros dispositivos legais, citando-se, como já

[7] Gustavo de Carvalho Guadanhin assevera que: *"(...) com a incorporação dos princípios nas constituições promulgadas nas últimas décadas, do século XX, é que houve o reconhecimento de que eles, por si sós, podem impor uma obrigação normativa, superando-se a clássica antinomia direito natural/direito positivo. Com isso, além de uma função interpretativa e supletiva, os princípios passam a ter um papel fundamental da ordem jurídica, com eficácia derrogatória e diretiva"*. (GUADANHIN, Gustavo de Carvalho. **Princípio da Insignificância:** Uma análise dogmática e sua aplicação nos delitos contra a Administração Pública. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2018. p. 17.).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

mencionado acima, a infringência aos preceitos dos arts. 66 e 67 da Lei Federal nº 8.666/93 e do art. 63 do Lei Federal nº 4.320/64.

O que se pretende esclarecer, é que as partes devem se defender dos **fatos narrados** e **não da capitulação legal** das condutas a elas atribuídas, devendo ser repelida qualquer tipo de argumentação que busque afastar a justa aplicação do Poder Punitivo Estatal a partir do apego exacerbado ao formalismo processual.

No intuito de enrobustecer a fundamentação acima exposta, faço uso do posicionamento da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça sobre preceitos aplicáveis ao Direito Penal que, no meu entender, são compatíveis e extensíveis aos que se defende no caso concreto, conforme segue:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. CONDUTA INICIALMENTE CAPITULADA COMO ASSOCIAÇÃO AO TRÁFICO. CONDENAÇÃO PELO CRIME DE POSSE DE MUNIÇÃO DE USO RESTRITO. FATOS DEVIDAMENTE NARRADOS NA INICIAL. EMENDATIO LIBELLI. POSSIBILIDADE DE DEFINIÇÃO JURÍDICA DIVERSA PELO TRIBUNAL EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. ACLARATÓRIOS REJEITADOS. [...]. II – O réu se defende dos fatos narrados na denúncia e não da sua capitulação legal, que é sempre provisória, **podendo o juiz, no momento da sentença, atribuir definição jurídica diversa, nos termos do artigo 383, do Código de Processo Penal, ainda, que em consequência, tenha de aplicar pena mais grave** (AgRg no AREsp n. 193.387/SP, Quinta Turma, Rel. Min. Felix Fischer, DJe de 12/3/2015, v.g.). III – Acerca da controvérsia, mesmo se tratando **de recurso exclusivo da defesa, é possível nova ponderação das circunstâncias que conduza à revaloração sem que se incorra em reformatio in pejus, desde que a situação final do réu não seja agravada, conforme ocorreu na hipótese**. Destarte, **não há que se falar em violação ao princípio da congruência ou**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> **da non reformatio in pejus, pois existe, efetivamente, a correlação entre os fatos atribuídos ao acusado na denúncia e a condenação resultante**. IV – Na hipótese, não houve omissão no julgado, de modo que demais ilações a respeito da insurgência da embargante, acarretará no reexame de matéria já julgada, situação que não se coaduna com o instrumento dos declaratórios. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no AgRg no HC 667.846/RJ, Rel. Ministro JESUÍNO RISSATO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDFT), QUINTA TURMA, julgado em 09/11/2021, DJe 17/11/2021)

Tal preceito, pode ser posto em uso, com as devidas adequações, aos demais ramos do Direito Punitivo, inexistindo, desta forma, qualquer tipo de mácula aos princípios do contraditório; da ampla defesa; do devido processo legal; da proporcionalidade e da razoabilidade ou, ainda, uso impróprio de hermenêutica extensiva em virtude da mera recapitulação de ilícito administrativo que foi comprovadamente praticado por jurisdicionado, ainda que essa ocorra na fase recursal e desde que a situação final da parte não seja agravada.

Feitas tais considerações preambulares, passo à análise das razões recursais apresentadas pelo recorrente.

Como se sabe, no dia 09 de maio de 2017, cerca de cinco meses após o início da Gestão 2017/2020, o Município de São José do Pinhais, de forma abrupta e atabalhoada, informou aos demais Órgãos de Saúde Estadual e Federal que o Pronto Atendimento à Urgência e Emergência no Hospital e Maternidade Municipal *"deixaria de atender o SIATE, Concessionárias das Rodovias e Infraero para traumas e emergências, pois não temos recursos para manter os serviços e seus profissionais, **que na sua maioria são terceirizados**"*[8].

Porém, no dia 18 de maio de 2017 o Município de São José dos Pinhais foi impelido, por meio de decisão judicial expedida em caráter cautelar, a adotar as medidas cabíveis para retomada do serviço de pronto atendimento de

[8] Informação disponível na folha 5 da Peça nº 32.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

urgência e emergência do Hospital e Maternidade São José dos Pinhais/PR, no prazo impreterível de 72 (setenta e duas) horas, sendo que, inicialmente, a manutenção dos serviços deveria persistir por no mínimo mais 30 (trinta) dias, até consecução de cronograma conjunto que ateste ou não o descredenciamento definitivo da entidade hospitalar de rede de atenção à urgência e emergência[9].

Diante da situação e considerando que a municipalidade havia rescindido os contratos administrativos com as empresas de terceirização que prestavam os serviços médicos complementares que viabilizavam a prestação dos serviços de pronto atendimento de urgência e emergência, o jurisdicionado, seguindo sugestão expedida pelo Ministério Público[10], optou por contratar precariamente todos os profissionais que faziam parte do quadro funcional das antigas prestadoras de serviços terceirizados a fim de dar continuidade às atividades que já realizavam dentro da instituição e no intuito de não descontinuar os serviços e a fim de evitar prejuízos à saúde dos pacientes[11].

Dado o contexto apresentado, não resta dúvida que a atuação precipitada, atabalhoada e indiscutivelmente desproporcional do Ente Municipal foi a causadora da situação calamitosa/emergencial vivenciada no atendimento de saúde da municipalidade entre o período de maio de 2017 a dezembro de 2017, não sendo adequado, na minha percepção, que os demais gestores Municipais queiram atribuir tais circunstâncias excepcionais a eventos externos e/ou alheios ao seu conhecimento.

Tanto é assim que o conjunto probatório disponível nas folhas nº 4 a 10 da Peça nº 17 revela que o Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) vinha há algum tempo buscando estabelecer um consenso entre os Órgãos da esfera Municipal, Estadual e Federal a fim de evitar a interrupção dos serviços de pronto atendimento de urgência e emergência do Hospital e Maternidade São José dos Pinhais/PR, tendo sido expedia, inclusive, a seguinte recomendação administrativa pelo MPPR:

[9] Informação disponível na Peça nº 32.
[10] Informação disponível na Peça nº 7.
[11] Informação disponível na folha nº 04 da Peça nº 59.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> "Em vista da frustração de uma solução objetiva, o Ministério Público expediu aos gestores da saúde local, **Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Saúde, Recomendação Administrativa tendo como objeto a reativação do serviço até que os gestores estadual e federal fossem notificados da desabilitação do hospital para o serviço então desativado, bem como apresentasse um cronograma para que os demais gestores pudessem ter tem hábil para receber com responsabilidade a demanda que deixaria de ser atendida em São José dos Pinhais"**.

Desta forma, incabível é a argumentação do recorrente de que a municipalidade foi pega de surpresa quanto a obrigatoriedade em reestabelecer serviços de pronto atendimento de urgência e emergência do Hospital e Maternidade São José dos Pinhais/PR, pois as provas ora retratadas revelam que os gestores municipais tinham a consciência da desproporcionalidade da sua atuação e de que haveria a atuação incisiva na esfera judicial por parte do MPPR.

Para mais, os integrantes da Secretaria Municipal de Saúde já possuíam expertise mínima na gestão e fiscalização terceirização de profissionais de saúde, seja por meio de contratos administrativos formalizados com Pessoas Jurídicas ou com Pessoas Físicas contratadas mediante credenciamento. Para comprovar o que se alega, faz-se uso das manifestações expedidas pela unidade de controle interno e constantes nas folhas 1 e 2 da Peça nº10, conforme segue:

> Em linhas gerais se esclarece que os Contratos antes mencionados não estão mais em execução, **sendo que os serviços objetos do Contato nº 14/2016, relativos aos médicos de estratégia de saúde da Família, atualmente estão sendo prestado mediante credenciamento** – Procedimento de Chamamento nº 15/2016. (grifo nosso)

Assim, desde o exercício de 2016 algumas unidades administrativas da Secretaria Municipal de Saúde vêm gerindo e fiscalizando contratos firmados com Pessoas Físicas por meio de credenciamento, sendo que as rotinas de formalização,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

gestão e fiscalização poderiam ser aplicadas, com as devidas adaptações, aos profissionais de saúde pagos precariamente por meio de RPA.

Desta forma, deve rechaçado toda a tese que busque imprimir qualquer tipo de ineditismo ao modelo de contratação precário de pessoas físicas praticado pelo Secretaria de Saúde no período de maio a dezembro de 2017, bem como qualquer suposição no sentido de que o Órgão não detinha a expertise administrativa mínima necessária para estrutura modelos básicos de gerenciamento e fiscalização das citadas as contratações precárias.

Na verdade, causa perplexidade a proposição recursal que versa sobre a suposta falta de tempo hábil para implantar diretrizes de “Fluxo e Controle de Pagamento”. Ora, nas folhas nº 7 a 9 da Peça nº 108 consta cópia da Instrução Procedimental nº 06/2017 – DAJ/SEMS, datada de 13 de julho de 2017, cujo objeto era a expedição de orientações para fins de pagamento dos serviços médicos autônomos, devendo ser destacado o seguinte trecho do documento:

> Caberá ao EQUIPAMENTO DE SAÚDE DO TOMADOR DO SERVIÇOS, anexar ao requerimento:
>
> I. RELATÓRIO DE ACMPANHAMENTO – documento emitido pela unidade do serviço com a descrição das atividades desenvolvidas do profissional autônomo, com assinatura do responsável técnico e do diretor responsável;
>
> II. CÓPIA DA ESCALA – cópia da escala do período requerido, que indique os dias em que o profissional estava escalado para o trabalho;
>
> **III. CÓPIA RELATÓRIO WINSAÚDE – cópia do relatório do sistema WINSAUDE que possibilite a verificação dos dias trabalhados por profissional com a certificação do responsável técnico e do diretor.**
>
> Na impossibilidade de apresentação do relatório do WINSAÚDE, o responsável técnico deverá justificar detalhadamente a impossibilidade com cientificação do diretor responsável. (grifo nosso)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Mais adiante, o recorrente afirma[12] que *"o documento antes transcrito exigia que fossem confrontados os relatórios de acompanhamento com os registros manuais ou mecânicos, os relatórios do WinSaúde (sistema usado para o registro dos atendimentos médicos) e a escala de plantão assinada pelo Diretor da unidade, tudo o que seria atestado e fiscalizado comissão de recebimento dos serviços*".

Sendo assim, ao contrário do que foi argumentado pelo recorrente, a Secretaria Municipal de Saúde teve tempo hábil para esboçar um procedimento e o fluxo para o pagamento dos profissionais autônomos, porém, houve relevante omissão das autoridades competentes em disseminar, impor e fiscalizar a efetiva observância de tais diretrizes de controles.

Como prova, reproduzo trecho de declaração feita pela então Diretora Técnica da UPA Afonso Pena, responsável por fazer a conferência da prestação de serviços médicos, no Relatório Conclusivo da Sindicância nº 049/2018[13]:

> [...] a médica Dra. THALITA diz que **as normativas do RPA somente foram conhecidas em novembro/2017** e que se recorda que **após a visita do Tribunal de Contas**, ao final de novembro é que **houve orientações**, em dezembro, dos órgãos da Prefeitura para que paginassem os processos de pagamento [...] (grifo nosso)

No mesmo sentido é a narrativa constante no Relatório Conclusivo da Sindicância nº 045/2018[14] e feita por servidores da Secretaria de Saúde, conforme segue:

> Considerando que sobre a ausência de vínculo, diz CRISTIANE, que os profissionais recebiam autonomamente e que isto não deveria gerar vínculo e que sobre **o relatório específico** diz que era formação de tabelas **compreendendo**

[12] Informação disponível na folha nº 9 da Peça nº 108.
[13] Informação disponível na folha nº 5 da Peça nº 111.
[14] Informação disponível nas folhas nº 2, 3 e 4 da Peça nº 110.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> **o nexo entre o sistema WIN Saúde, a folha de ponto, o empenho, o horário e a data, que só foram padronizados em meados de dezembro**;
>
> Considerando que o servidor VILSON diz que em relação a AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS E REGISTROS JUNTOS AO WIN SAÚDE dos profissionais referidos, nem computador com acesso ao sistema tinha pra todos os plantonistas da ortopedia/traumatologia e que, **embora a exigência fosse iniciado em julho**, e as orientações fornecidas pelo CSCI em dezembro da necessidade, **muitos profissionais se negavam a registrar no sistema tendo em vista seu deslocamento entre atendimento e eventual ato cirúrgico e também por que o sistema já estava aberto para outro profissional, ficando registrado o atendimento no login do último profissional que acessou o sistema**

Para além, o item III da referida instrução assevera que a relatório do sistema WINSAUDE era a principal ferramenta de controle a viabilizar a verificação dos dias trabalhados por profissional com a certificação do responsável técnico e do diretor, sendo que os cartões de ponto eram empregados de forma secundária para confirmar os dados do referido relatório.

Contudo, o contexto probatório existente revela tamanha negligência quanto aos procedimentos de fiscalização a ponto de ter sido naturalizado a alimentação incorreta e incompleta do sistema WINSAUDE, sendo que os cartões de ponto, que serviam como contraprova aos dados do sistema WINSAUDE, eram confeccionados a partir do método mais frágil de registro de frequência, fragilizando-se, desta forma, a fiscalização sobre serviços executados.

No intuito de materializar a conclusão acima esboçada, reproduzo algumas considerações constantes no Relatório Conclusivo da Sindicância nº 045/2018[15]:

[15] Informações disponíveis nas folhas nº 2 e 4 da Peça nº 110.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

> Considerando que sobre a AUSÊNCIA DE RELATÓRIO E REGISTROS JUNTO AO WIN SAÚDE, a servidora CRISTIANE diz que se trata do fato de que **não havia exigência dos médicos acessarem o sistema quando terceirizados e foram estes mesmo médico contratados por RPA que continuaram não acessando o WIN Saúde, e depois que veio a exigência mesmo assim poucos médicos aceitaram acessar o sistema**;
>
> [...]
>
> Considerando que o servidor VILSON diz que em relação a AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS E REGISTROS JUNTOS AO WIN SAÚDE dos profissionais referidos, nem computador com acesso ao sistema tinha pra todos os plantonistas da ortopedia/traumatologia e que, **embora a exigência fosse iniciado em julho**, e as orientações fornecidas pelo CSCI em dezembro da necessidade, **muitos profissionais se negavam a registrar no sistema tendo em vista seu deslocamento entre atendimento e eventual ato cirúrgico e também por que o sistema já estava aberto para outro profissional, ficando registrado o atendimento no login do último profissional que acessou o sistema**

Em resumo, é possível inferir que desde o mês de julho de 2017 já havia um procedimento a ser adotado para fins de fiscalização e pagamento dos serviços prestados por profissionais autônomos. Porém, as medidas previstas na Instrução Procedimental nº 06/2017 – DAJ/SEMS foram deliberadamente negligenciadas das mais diversas formas, inclusive pelo recorrente.

Desta forma, pode-se concluir que as medidas de controle previamente estipuladas na Instrução Procedimental nº 06/2017 – DAJ/SEMS, datada de 13 de julho de 2017, eram ***(i)*** meramente proforma (assim como ocorria no preenchimento dos cartões de ponto); ***(ii)*** não foram disseminadas, impostas e fiscalizadas adequadamente e ***(iii)*** só foram minimamente implementadas em meados de dezembro de 2017 em razão da atuação deste Tribunal de Contas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Nessa perspectiva, as evidências retratadas também são suficientes para afastar qualquer alegação de que o recorrente adotou diversas providências buscando a melhor forma possível de controle dos pagamentos e que solicitou atos posteriores de correção das inevitáveis falhas mediante a abertura de sindicâncias.

Frisa-se que as Sindicância nº 045/2018; 049/2018 e 57/2018, citadas pela parte, foram instauradas em decorrência da atuação desta Corte de Contas e cerca de um ano após o início dos pagamentos feitos por RPA[16].

Portanto, mostra-se acertado o apontamento da equipe de auditoria deste Tribunal ao relatar que o registro de ponto manual (no hospital) e o registro mecânico por meio de cartão ponto (na UPA) **deveriam ser compatíveis com as informações inseridas nos sistemas que registram a prestação de serviços, qual seja, o WinSaúde, circunstância que ensejou, inclusive, a impetração de Representação junto a este Tribunal por parte da controladora interna da municipalidade.**

Por conseguinte, em que pese não abranger todos os ilícitos administrativos ora demonstrados no transcorrer da fiscalização dos serviços prestados por profissionais autônomos no período de maio a dezembro de 2017, me parece correta a conclusão esboçada no Acórdão recorrido no sentido de que as partes optaram pela forma mais frágil dentre todas as disponíveis para efetuar o controle da carga horária dos funcionários contratados, omitindo-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos.

Ainda que soe repetitivo, reforça-se que em nenhum momento esse Tribunal impôs ao jurisdicionado a obrigatoriedade de utilização deste ou daquele sistema de controle de ponto, tendo sido apontado que as escolhas feitas e a forma de atuação das partes para disseminar, impor e fiscalizar a implementação das orientações da Instrução Procedimental nº 06/2017 – DAJ/SEMS foram negligente e ineficazes a ponto caracterizar-se a existência de omissão relevante e inescusável

[16] Conforme informações constantes nas Peças nº 110; 111 e 112. Sindicância nº 045/2019 – instaurada por meio da Portaria nº 4118/2018 de 22/05/2018; Sindicância nº 049/2018 – instaurada por meio da Portaria nº 5312/2018 de 03/07/2018 e Sindicância nº 057/2018 – instaurada por meio da Portaria nº 6072/2018 de 20/07/2018.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos.

Concordo com o recorrente no sentindo de que as evidências disponíveis são incapazes de comprovar, de forma objetiva, a existência de dolo de sua parte.

Por outro lado, restou demonstrado que a sua a negligência em relação a situação posta contribuiu para a manutenção e agravamento dos ilícitos administrativos verificados.

No intuito de reforçar o descaso do recorrente em relação ao tema em questão, cito que na folha nº 27 da Peça nº 6 consta que a Coordenadoria do Sistema de Controle Interno, no dia no dia 20 de abril de 2017, expediu o Memorando nº 027/2017 para a Secretaria Municipal de Saúde com o objetivo de solicitar “os relatórios de controle de acompanhamentos e fiscalizações utilizados para atestar a quantidade e a qualidade dos serviços profissionais terceirizados na área de saúde, comprovando a efetividade da prestação dos serviços realizadas pelas empresas contratadas.

Entretanto, as diligências requeridas pela unidade de controle interno foram negligenciadas, tendo sido necessário a expedição, no mês de outubro de 2017, do Memorando nº 096/2017 (folha nº 42 da Peça nº 06) cujo conteúdo foi a reiteração sobre a importância da apresentação dos documentos probatórios que indicassem a efetividade dos controles empregados pela referida secretaria sobre os contratos de terceirização.

Não bastasse isso, no dia 26 de outubro de 2017 a responsável pela unidade de controle interno foi forçada a encaminha nova comunicação eletrônica ao Sr. Giovani de Souza reiterando a entrega da documentação referente aos procedimentos de fiscalização requeridas nos memorandos retrocitados (folha nº 44 da peça nº 06).

Logo, ao agregar tais evidências ao conjunto probatório já carreado aos autos e considerando as atribuições do cargo ocupado pelo recorrente, tem-se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

configurado o cometimento de **erro grosseiro**[17] pelo referido agente público**,** dada a sua conduta negligente em relação a fiscalização dos serviços prestado por terceirizados e devido a incontroversa inexistência de obstáculos; de dificuldades reais; de complexidade atinentes a matéria ou as atribuições do agente e de circunstâncias de ordem prática que pudessem limitar ou condicionar a atuação do então Secretário Municipal de Saúde.

Por final, a tese recursal sobre a suposta incorreção na imputação da penalidade de multa tipificada na alínea "g" do inciso IV do artigo 87 da LC 113/05 por uso indevido de interpretação extensiva, dada a suposta inexistência de desobediência **a norma legal,** deve ser rechaçada de pronto, tendo em vista que: ***(i)*** os fatos narrados indicam ofensa, dentre outros, aos preceitos dos arts. 66 e 67 da Lei Federal nº 8.666/93 c/c do art. 63 do Lei Federal nº 4.320/64 e, por conseguinte, a princípios elencados no art. 37 da Constituição; ***(ii)*** o jurisdicionado não foi penalizado por desobedecer a jurisprudência do TST, mas pela escolha da forma mais frágil dentre todas as disponíveis para efetuar o controle da carga horária dos funcionários contratados, circunstância que contribuiu significativamente para a fragilização da fiscalização do quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos; ***(iii)*** as partes devem se defender dos **fatos narrados** e **não da capitulação legal** das condutas a elas atribuídas.

Diante de tudo o que foi exposto e em respeitosa divergência com a manifestação da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho a manutenção integral dos termos do Acórdão nº 528/21-S2C (Peça nº 104) em relação à irregularidade ora debatida.

---

[17] Nos termos do Acórdão 2391/2018-Plenário do Tribunal de Contas da União, o classifica-se como o erro grosseiro a seguinte conduta:
82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *"que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio"* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. **O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave**. (sem grifo no original)
Pesquisa realizada no dia 25 de fevereiro de 2022 as 18:24. Informação disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2391%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

2.2.3 – Inobservância do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64 em razão do pagamento de plantões médicos à funcionários que não ocupavam tal cargo.

A síntese do ilícito administrativo está no fato de que a Dra. Thalita Janial Luiz e Dr. Jorge Luis Bellido Fiascunari receberam por plantões prestados, não obstante terem exercido funções administrativas. Na fundamentação do Acórdão nº 528/21-S2C ficou assentado que[18]:

> Com efeito, dos documentos colacionados aos autos é possível constatar **que a Dra. Thalita Janial Luiz e o Dr. Jorge Luis Bellido Fiascunari não exerciam a função de "médicos plantonistas", e, sim, respectivamente, de Diretora Técnica e de Gestor do Núcleo Interno de Regulação – NIR**, contudo, a sua remuneração ocorreu da mesma forma que os médicos plantonistas.

As razões recursais interpostas repetem, quase que literalmente, os mesmos argumentos de defesa apresentados por ocasião do julgamento originário, conforme segue[19]:

> Ocorre que na análise realizada não houve a compreensão de que as funções exercidas pelos dois médicos questionados **não se davam APENAS na administração e fiscalização dos serviços,** mas sim na coordenação do trabalho técnico desempenhado pelos médicos atuantes na unidade, o que ocorria em REGIME DE PLANTÃO e se caracterizavam como até mais complexos que as dos demais. (grifo nosso)

Pois bem, o primeiro ponto a ser destacado das declarações apresentada pelo recorrente refere-se ao expresso e indiscutível reconhecimento de que os médicos exerciam funções de administração e fiscalização, sendo certo que tais atividades não guardam nenhuma correlação com aquelas exercidas nos

[18] Informação disponível na folha nº 27 da Peça nº 104.
[19] Informação disponível na folha nº 17 da Peça nº 108.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Plantões Médicos, ou seja, aos trabalhos de profissionais médicos em cirurgias e atendimentos de pacientes junto ao P.S..

O segundo aspecto a ser abordado, diz respeito a essência das atividades efetivamente desempenhadas pelos referidos profissionais. Nesse sentido, reproduzo trecho de conteúdo constante nas folhas nº 3, 4 e 5 do Relatório Conclusivo da Sindicância nº 049/2018:

> [...] a médica Dra. JOELMA diz que **desde que começou o processo de RPA,** os servidores responsáveis e **envolvidos** eram o diretor da UPA/SAMU – Rafael, Coordenador da UPA – Claudiana, Angelina (empenho), Fabiana Rios que **fazia conferência do ponto**, **os diretores técnicos dos serviços, Dra. Thalita pela UPA** por um período de tempo e ela como Diretora técnica o SAMU/SIATE.
>
> [...]
>
> Considerando que ANGELITA LUCHETI DE SOUZA desconhece se os profissionais em geral tinham vínculo contratual com o Município e que **o relatório de atividades e as escalas de plantão dos profissionais era efetuado pela Dra. Thalita Janial a qual também fazia o controle** e que os profissionais usavam o sistema WIN Saúde **e** que quem tinha acesso ao sistema **e entregava para ela o relatório era a Fabiana e a Dra. Thalita,** [...]
>
> [...]
>
> Considerando a declaração da médica Dra. THALITA JANIAL LUIZ que diz que enquanto atuava **como diretora técnica da UPA Afonso Pena fazia a conferência da prestação dos serviços médicos dos outros profissionais para efeito de pagamento do RPA, e a conferência consistia em anexar o processo de RPA as escalas médicas e o relatório individual de atividade médica, e que fez isso até novembro de 2017 quanto então pediu para sair da direção técnica da UPA, sendo substituída pelo DR. Jorge [...]** (grifo nosso)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Como se observa, a essência da atividade dos profissionais era administrativa, vinculada as atividades meio e essenciais ao andamento dos serviços. Ainda que os dois profissionais fizessem algum tipo de acompanhamento e/ou orientação junto aos demais médicos, tais atividades não podem ser confundidas com aquelas que eram remuneradas por meio de plantão, quais sejam: cirurgias e atendimentos médicos de pacientes junto ao P.S, conforme escala.

Assim, me parece acertada a fundamentação do Acórdão nº 528/21-S2C no sentido de que uma vez caracterizada a divergência entre as funções de médico plantonista e a exercida pelos referidos funcionários, há que se reconhecer como irregular a forma de remuneração praticada por ofensa ao disposto no *caput* art. 37 da Constituição (princípio da legalidade e moralidade) e do art. 63 da Lei nº 4.320/64.

Diante de tudo o que foi exposto e em respeitosa divergência com a manifestação da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho a manutenção integral dos termos do Acórdão nº 528/21-S2C.

3. VOTO

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Revista interposto por Sr. Giovani de Souza a fim de **MANTER** as disposições do Acórdão nº 528/21 da Segunda Câmara nos seguintes termos:

I - Julgar **irregulares** as presentes contas tomadas extraordinariamente, referentes a **Comunicação de Irregularidade** encaminhada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (peças nºs 02-03), mediante a qual noticiou supostas inconsistências no Município de São José dos Pinhais, na terceirização de profissionais de saúde, no exercício de 2017, em especial na Unidade de Pronto Atendimento – UPA e no Hospital e Maternidade de São José dos Pinhais (HMSJP), em razão da permanência das inconformidades dos Achados 2 (insuficiente controle de ponto) e 4 (ocorrência de desvio de função);

II – aplicar as seguintes sanções:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

a) **multa prevista no art. 87, IV, "g" da LC nº 113/2005,** individualmente, por uma vez, ao **Sr. Giovani de Souza**, Secretário Municipal, ao **Sr. Rafael Antonio Gabriel**, Diretor do Departamento de Urgência e Emergência da UPA – Afonso Pena e ao **Sr. Vilson de Paula**, Diretor Técnico do HMSJP, em razão da opção pela forma mais frágil dentre todas as disponíveis para efetuar o controle da carga horária dos funcionários contratados, omitindo-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos, em desacordo com o caput do art. 37 da Constituição Federal e dos princípios da isonomia, eficiência, da moralidade e da economicidade – Achado 2;

b) **multa prevista no art. 87, IV, "g" da LC nº 113/2005**, ao **Sr. Giovani de Souza**, Secretário Municipal, em razão em razão do pagamento de plantões médicos à funcionários que não ocupavam tal cargo, ofendendo o disposto no art. 37 caput da Constituição (princípio da legalidade e moralidade) e do art. 63 da Lei nº 4.320/64 – Achado 4;

III - **recomendar** ao Município de São José dos Pinhais que:

a) adote as medidas necessárias para aperfeiçoamento e controle do cumprimento da jornada e frequência dos serviços de saúde, dentro das Unidades da UPA – Afonso Pena e do HMSJP, por todos os profissionais, inclusive autônomos, mediante a adoção de controle de ponto eletrônico e/ou biométrico (Achado 2);

b) efetive a regularização e especificação dos cargos de Diretores Técnicos e de Gestor do Núcleo Interno de Regulação e das respectivas remunerações, de forma compatível com as suas particularidades, não permitindo que médicos ocupantes de funções administrativas sejam pagos por meio de plantão (Achado 4);

IV – determinar para que seja anexada cópia da presente decisão aos autos de Representação nº 912712/2017;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os presentes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para realização das anotações de praxe.

Após à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos do Regimento Interno deste Tribunal.

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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** o Recurso de Revista interposto por Sr. Giovani de Souza, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL** a fim de **MANTER** as disposições do Acórdão nº 528/21 da Segunda Câmara nos seguintes termos:

> (i) Julgar **irregulares** as presentes contas tomadas extraordinariamente, referentes a **Comunicação de Irregularidade** encaminhada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (peças nºs 02-03), mediante a qual noticiou supostas inconsistências no Município de São José dos Pinhais, na terceirização de profissionais de saúde, no exercício de 2017, em especial na Unidade de Pronto Atendimento – UPA e no Hospital e Maternidade de São José dos Pinhais (HMSJP), em razão da permanência das inconformidades dos Achados 2 (insuficiente controle de ponto) e 4 (ocorrência de desvio de função);
>
> (ii) aplicar as seguintes sanções:
>
> (a) **multa prevista no art. 87, IV, "g" da LC nº 113/2005,** individualmente, por uma vez, ao **Sr. Giovani de Souza**, Secretário Municipal, ao **Sr. Rafael Antonio Gabriel**, Diretor do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

Departamento de Urgência e Emergência da UPA – Afonso Pena e ao **Sr. Vilson de Paula**, Diretor Técnico do HMSJP, em razão da opção pela forma mais frágil dentre todas as disponíveis para efetuar o controle da carga horária dos funcionários contratados, omitindo-se no dever de fiscalizar de forma concreta o quantitativo de horas efetivamente realizadas e pagas com recursos públicos, em desacordo com o caput do art. 37 da Constituição Federal e dos princípios da isonomia, eficiência, da moralidade e da economicidade – Achado 2;

(b) **multa prevista no art. 87, IV, "g" da LC nº 113/2005**, ao **Sr. Giovani de Souza**, Secretário Municipal, em razão em razão do pagamento de plantões médicos à funcionários que não ocupavam tal cargo, ofendendo o disposto no art. 37 caput da Constituição (princípio da legalidade e moralidade) e do art. 63 da Lei nº 4.320/64 – Achado 4;

(iii) **recomendar** ao Município de São José dos Pinhais que:

(a) adote as medidas necessárias para aperfeiçoamento e controle do cumprimento da jornada e frequência dos serviços de saúde, dentro das Unidades da UPA – Afonso Pena e do HMSJP, por todos os profissionais, inclusive autônomos, mediante a adoção de controle de ponto eletrônico e/ou biométrico (Achado 2);

(b) efetive a regularização e especificação dos cargos de Diretores Técnicos e de Gestor do Núcleo Interno de Regulação e das respectivas remunerações, de forma compatível com as suas particularidades, não permitindo que médicos ocupantes de funções administrativas sejam pagos por meio de plantão (Achado 4);

(v) determinar para que seja anexada cópia da presente decisão aos autos de Representação nº 912712/2017;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z

II – Determinar, nestes termos, com o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos presentes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para realização das anotações de praxe;

III – Determinar, após a remessa à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos do Regimento Interno deste Tribunal.

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, 1 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.KQYY.N45O.Z