TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 487576/19

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PORTO AMAZONAS

INTERESSADO: ANTONIO ALTAIR POLATO, ARNALDO ALVES, JOSÉ RICARDO KIALENAS GONÇALVES, LINCON LUIZ SOLDI, MUNICÍPIO DE PORTO AMAZONAS, PAULO EDMIR FERREIRA, RICARDO ALFREDO MARCONDES PORTELA, RUBENS PEDRO HILLEBRANT

RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3436/23 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Porto Amazonas. Terceirização de serviços de saúde indevida. Contabilização de contratados de terceirização de serviços médicos incorreta. Utilização da modalidade Pregão para contratação de serviços de saúde. CGM e MPC pela procedência parcial, com determinações, sem sanções. Pelo Conhecimento e Procedência Parcial, com expedição de Determinações e sem aplicação de sanções.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 113/2005, formulada pelos Vereadores Lincon Luiz Soldi, Arnaldo Alves, Ricardo Alfredo Marcondes Portela, Paulo Edmir Ferreira e Rubens Pedro Hillebrant, em face do Município de Porto Amazonas em virtude de irregularidades verificadas na área saúde durante a gestão dos Sr. Antônio Altair Polato**.**

Em síntese, os Representantes afirmaram que foram realizados Pregões Presenciais nº 15, 20 e 27 de 2019 para a contratação de (1) psicólogo; (1) técnico em enfermagem; (1) cirurgião dentista; (1) fisioterapeuta; (1) enfermeiro plantonista; e (1) técnico em enfermagem plantonista e que tais contratações seriam irregulares pois ferem a regra do concurso público a que alude o Art. 37, II da Constituição Federal, por se tratar de serviços a serem prestado de forma contínua pela municipalidade.

Autos distribuídos para a relatoria do Conselheiro Fábio Camargo de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

Souza, que recebeu a presente por meio do Despacho nº 1072/19 (peça n° 11), definindo como objeto de análise a terceirização irregular; o descumprimento do art. 18 § 1º da lei de Responsabilidade fiscal, ante a contabilização incorreta da prestação de serviços; utilização indevida da modalidade pregão.

Foram citados o Sr. Antonio Altari Polato (gestor 2017-2020) e o Sr. José Ricardo Kialenas Gonçalves (contador) para apresentar contraditório, que o fizeram por meio das peças nº 27 a 52, pugnando pela improcedência da demanda.

Ato contínuo, o gestor municipal, apresentou manifestação informando que a abertura de crédito especial para realização de concurso foi rejeitada e solicitou a reanálise do relatório de gestão fiscal referente ao primeiro semestre de 2019, considerando os gastos com serviços de saúde, nos gastos de pessoal.

O Sr. Antônio Altari Polato, na peça nº 64, informou que houve determinação deste Tribunal nos autos nº 816.340-19 para que houvesse a recomposição e registro do percentual de despesas com pessoal. Tomadas as providências, ainda assim o índice de gastos com pessoal manteve-se abaixo do limite prudencial.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 483/23-CGM (peça 67), opinou pela procedência parcial da representação sem aplicação de multas e com expedição de determinações em virtude de: ***I-*** irregular terceirização dos serviços de saúde no Município; ***II-*** incorreta contabilização das despesas com pessoal; ***III-*** uso incorreto da modalidade pregão para contratação de serviços de terceiros.

O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer nº 130/23-5PC (peça 68), anuiu ao posicionamento da unidade de instrução técnica.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Indevida Terceirização dos Serviços Públicos de Saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

O conjunto probatório acostado pelos representantes apontam que a gestão do Município de Porto Amazonas, entre os exercícios de 2017 a 2020, infringiu as disposições dos artigos 37, II, e 199, §1º, da Constituição Federal em decorrência da celebração de contratos administrativos cujo objeto envolvia terceirização de serviços médicos em desacordo com os pressupostos dos artigos 24 a 26 da Lei Federal nº 8.090/90 e com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, bem como as disposições do artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal devido a incorreta contabilização de contratos administrativos envolvendo substituição de servidores na área de saúde.

O Município de Porto Amazonas por meio de seus representantes legais, prefeito e contador, aduziram que parte dos contratos questionados não configuram terceirização, não podendo ser considerados como despesas com pessoal. Afirmam ainda, que o Município tomou providências para a realização de concurso público para profissionais de saúde (peça nº 48).

Na peça 02, p. 58, é possível verificar o quadro de pessoal no exercício de 2019:

CARGOS EFETIVOS VAGOS			
Denominação	**Vagas**	**Ocupadas**	**Disponíveis**
Agente de Saúde PSF	11	8	3
Assistente Administrativo	5	3	2
Atendente de Posto de Saúde	3	1	2
Auxiliar Administrativo I	24	12	12
Auxiliar Administrativo II	8	3	5
Auxiliar de Enfermagem	10	7	3
Auxiliar de Serviços Gerais	50	24	26
Balseiro	2	1	1
Carpinteiro	7	1	6
Cirurgião Dentista	2	0	2
Dentista PSF	1	0	1
Educador Infantil	10	8	2
Enfermeiro	2	1	1
Escriturário II	8	1	7
Fisioterapeuta	2	1	1
Fonoaudiólogo	2	1	1
Gari	8	2	6
Médico	2	1	1
Motorista I	12	8	4
Motorista II	16	13	3
Nutricionista	2	1	1
Operador de Máquina Pesada	8	1	7
Pedreiro	20	3	17
Professor	60	40	20
Psicólogo	2	0	2
Recepcionista	1	0	1
Técnico em Enfermagem	4	2	2

Como bem salientou a unidade técnica, na Instrução nº 483/23, é possível verificar que havia uma escassez de servidores efetivos na área de saúde da municipalidade. Contudo, é imperioso destacar que a execução dos serviços de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

saúde, em especial os de atenção básica, cabem aos Municípios, pelas regras do art. 30, inciso VII[1], da Constituição Federal e do art. 18, inciso I, da Lei nº 8.080/90[2].

No exercício de suas competências, o Município pode celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde[3], desde que atendidos os requisitos dos artigos 24 e 25 da Lei Federal 8.090/1990[4].

Em outras palavras, a participação da inciativa privada na execução de serviços públicos de saúde é complementar em relação ao setor público e restrita às hipóteses de insuficiência de disponibilidade, de impossibilidade de ampliação dos serviços próprios e da imprescindibilidade de se recorrer à iniciativa privada[5].

A jurisprudência deste Tribunal legitima à terceirização de serviços médicos como forma de suprir as necessidades imediatas e inadiáveis da população, impondo ao gestor público, entretanto, a necessidade de adotar medidas paralelas de reestruturação do sistema público, dada a natureza complementar da atuação da inciativa privada em relação ao setor público na atenção à saúde[6].

Tanto a execução quanto o financiamento do SUS deve se dar de forma hierarquizada (tripartite), regionalizada e pactuada, sendo que Municípios diferentes, em momentos diferentes, terão diferentes competências de financiamento e de execução de ações no âmbito do SUS, o que pressupõe, antes de se assumir ou contratar qualquer nova atividade em saúde pública, o exame do nível de gestão a ser pactuado (gestão básica, média ou alta complexidade) e quais as obrigações foram por ele previamente fixadas em seu Plano de Saúde, e pactuadas perante as

---

[1] Compete aos Municípios:
[...]
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
[2] Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:
I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;
[3] Previsão do inciso X do artigo 18 da Lei Federal nº 8.090/1990.
[4] Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.
Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.
Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).
[5] PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública. Nota Técnica nº 1/2019. Curitiba. 2019. P.17
[6] Vide Processo nº 423550/05, Acórdão nº 680/09-STP de relatoria do Auditor Thiago Barbosa Cordeiro; Processo nº 595707/07, Acórdão nº 90/09-STP de relatoria do Conselheiro Heinz Georg Herwig; Processo nº 1124148/14, Acórdão nº 1467/16-STP de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos Amaral; Processo nº 701817/18, Acórdão nº 2524/22-STP de relatoria do Auditor Tiago Alvarez Pedroso;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

comissões intergestores[7].

Diante do exposto, pode-se concluir que a atuação do setor público e privado na área de saúde não é concorrencial e de exclusão mútua, mas de colaboração, em que os gestores públicos, diante da perene e crescente demanda por serviços saúde, devem ponderar sobre o contexto e a natureza das responsabilidades de atenção à saúde por eles assumidos e, por meio do constante processo de planejamento, organizar e estruturar seu atendimento próprio sem, necessária e obrigatoriamente, dispensar à infraestrutura e a mão de obra disponíveis no setor privado, em especial, no que tangência o atendimento de demandas inadiáveis, temporárias ou de circunstâncias que requeiram abordagens/soluções não usuais.

No caso em apreço restou evidente que os contratos firmados e pregões listados abaixo, com a iniciativa privada (empresas ou profissionais autônomos) foram destinados à atenção básica à saúde e não à complementariedade, quais sejam:

> - Contrato nº 40/2019 (prestação de serviços odontológicos nas Unidades Básicas de Saúde);
>
> - Contrato nº 19/2015- Pregão Presencial n.º 003/2015 (contratação de profissional com formação na área de fisioterapia para atuar junto à unidade básica de saúde do município);
>
> - Contrato nº 12/2017 (contratação de pessoa física para prestação de serviços de nível técnico em enfermagem, para o Departamento Municipal de Saúde);
>
> - Pregão Presencial n° 15/2019 (contratação de um profissional autônomo da área de psicologia);
>
> - Pregão Presencial n° 20/2019 (contratação de um profissional de nível superior em Enfermagem, um profissional de Técnico em Enfermagem e um profissional de nível superior

[7] Processo de Consulta nº 594402/19. Acórdão nº 1001/20. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Consulta realizada em 21/03/2023 as 10:51. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1001-2020-do-tribunal-pleno/328566/area/10

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

em Odontologia (Cirurgião Dentista) e um profissional Fisioterapeuta com carga horária de 20 (vinte) horas semanais;

- Pregão Presencial n° 27/2019 (contratação de profissional de nível superior em Enfermagem, de um profissional autônomo da área de Enfermagem em plantões 12/36 horas semanais, e um profissional Técnico em Enfermagem).

Ao contrário do alegado pelo Município e seus gestores, como bem demonstrou a Instrução nº 483/23 -CGM, apenas o contrato de prestação de serviços **referente ao profissional cirurgião dentista poderia ser enquadrado na categoria de serviços especializados complementares, diante da inexistência de tal cargo no quadro de servidores municipais**.

Já os contratos abaixo podem ser considerados de complementariedade, são eles:

- 32/2019, firmado com TATIELLY NASCIMENTO MARQUES BELO, para a contratação de profissional de educação física, não deve ser considerado terceirização de serviço público de saúde, mas contratação temporária para atender a um programa específico do Município.

- 31/2017, firmado com INVICTUS GESTÃO EM SAÚDE S/S LTDA-ME, para a prestação de serviços na área de GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA, pode ser considerado especialidade média, admitindo contratação complementar;

- 55/2018, firmado com a PRACON SERVIÇOS MÉDICOS S/S LTDA, para prestação de serviços médicos para atendimentos eletivos, urgência e emergências médicas, garantindo funcionamento por 24 (vinte e quatro) horas da UPA, pode ser considerado complementar, pis tal atribuição extrapola a competência primária em Atenção Básica, conforme elucidado na Instrução nº 483/23 -CGM.

Do que decorre que a representação é parcialmente procedente, no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

que se refere a terceirização irregular de serviços de saúde.

A Instrução nº 483/23, também, trouxe como informação o quadro de cargos do Município em janeiro do corrente ano (p.13), onde se verifica que a maior parte dos cargos na área de saúde, encontram-se preenchidos. Sendo possível extrair dos autos que o gestor Municipal, Sr. Antônio Altari Polato, eivou esforços para corrigir a falta de pessoal na área da saúde no Município de Porto Amazonas, com a abertura de concurso público (peça nº 52, p. 6 e 35).

Contudo, realizando filtro de busca "outros serviços de terceiros-pessoas físicas", foram localizadas algumas contratações na modalidade inexigibilidade de licitação – credenciamento, Processo nº 35/3033 e 18/2022 (p.19 e 20). Dessas, apenas os médicos especialistas em obstetrícia e ginecologia e em ultrassonografia, não dizem respeito à Atenção Básica à Saúde, do que decorre que o Município não se absteve totalmente da prática de terceirização.

Dessa forma, concordo com o opinativo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas para deixar de aplicar a multa ao gestor por não realizar concurso público, uma vez que empreendeu esforços para preencher as vagas, mediante realização de concurso público.

Porém, não sendo as vagas totalmente preenchidas, é imperioso determinar ao Município de Porto Amazonas, com fundamento no art. 267-A, §2º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 10 (dez) meses, contados a partir da data de publicação do acórdão, realize novo concurso público para a contratação de profissionais de saúde, tais como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e farmacêuticos, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei municipal, abstendo-se de realizar contratações de profissionais como forma de terceirização de serviço público.

2.2 – Contabilização Indevida de Terceirização.

Quanto a contabilização dos gastos com terceirização, a Secretaria

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

do Tesouro Nacional[8], nos termos dos artigos 50, §2º, e 67, III, da LRF[9], interpretou comando do Art. 18, §1º, da LRF nos seguintes termos:

> As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição** ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo **respectivo plano de cargos e salários** do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, **elemento de despesa 34** – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. **Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF**.
>
> O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como "Despesas orçamentárias relativas a salários e demais encargos de agentes terceirizados contratados em **substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos**, bem como quaisquer **outras formas de remuneração por contratação de serviços de mão de obra terceirizada**, de acordo com o art. 18, § 1o, da Lei Complementar nª 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei. (sem grifo no original)

Há época dos fatos, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná havia regulamentado o tema por meio dos artigos 3º, §2, I, e 16, §5º, da Instrução Normativa nº 56/2011 da seguinte maneira:

> **Art. 3º** A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal **privilegiará a essência sobre a forma, tendo por primazia o *caput* do art. 169 da Constituição Federal e**

---

[8] BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativo Fiscais: aplicado à União e ao Estados, Distrito Federal e Município. ed. 13º. Brasília: 2022. P 510.

[9] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
[...]
§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.
[...]
Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:
[...]
III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

> **a Lei de Responsabilidade Fiscal**.
>
> [...]
>
> § 2º Na aferição do limite disposto neste artigo **será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos**, a serem contabilizadas no grupo de natureza "Outras Despesas de Pessoal" **e, ainda**:
>
> I - as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, **embora se enquadrando nas características definidas no § 1º do art. 18 da LRF, não tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal"**.
>
> [...]
>
> **Art. 16.** O gênero despesa com pessoal engloba os custos, gastos e dispêndios incorridos com habitualidade e duração indeterminada, com a remuneração direta e indireta ao trabalhador, as vantagens institucionais e pessoais de qualquer natureza, compulsória ou decorrente de livre pactuação em dissídios, acordos e similares.
>
> [...]
>
> § 5º Os limites referidos nos arts. 14 e 15 **incluirão as despesas de pessoal realizadas por interposta pessoa mediante instrumentos de convênio, ajustes, acordos, parcerias, contratos de gestão ou outros termos congêneres, no atendimento de atividades típicas ou de responsabilidade final da Administração**, sendo para inclusão considerados:
>
> **I - os serviços de natureza permanente, integrantes de atividades próprias de servidores do quadro, que sob argumentação do caráter de complementaridade venha sendo terceirizado de forma ininterrupta por tempo superior a mais de dois anos**;
>
> **II - os serviços de caráter permanente que tenham correspondência nas atividades previstas no plano de cargos e carreiras do ente ou entidade**;
>
> III - os serviços pertencentes **à atividade-fim do ente ou entidade, contabilizados ou não no grupo de natureza "outras despesas de pessoal", do plano de contas da despesa pública**. (sem grifos no original)

No âmbito de competência desta Corte de Contas, há precedentes[10] orientando que os gastos com terceirizações destinadas ao atendimento da atenção básica à saúde ou de serviços médicos contratados que correspondam a atribuições/especialidades que constem no quadro de cargos do Município e se referiam a cargos vagos devem ser contabilizados como “outras despesas de pessoal”, nos termos do art. 18, § 1ª, da LRF.

[10] Vide Processo nº 796411/16, Acórdão nº 1595/17-S2C de Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha; Processo nº 630200/18, Acórdão 3108/18-STP de Relatoria do Conselheiro Nestor Batista; Processo nº 582508/18, Acórdão nº 3059/20-STP de Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha; Processo nº 418035/19, Acórdão nº 2934/22-STP de Relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares; Processo nº 2524/22-STP de Relatoria do Auditor Thiago Alvares Pedroso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

Em contraponto, admite-se que alguns dispêndios com terceirização destinados ao atendimento de serviços médicos não incluídos na atenção básica à saúde possam ser contabilizados em elemento de despesa diverso do 3.3.90.34 – Outras Despesas com Pessoal[11].

Conforme relatado no item acima, ficou constatado a contratação de serviços de saúde relacionados a atenção básica que deveriam ser promovidos por meio de concurso público. Para além desses contratos, foram verificados que dentro das terceirizações permitidas não havia também a contabilização correta de despesas com terceirização.

O gestor municipal alegou que ao assumir a prefeitura os gatos com pessoal encontravam-se na ordem de 51,99%, o que lhe impossibilitava a realização de concurso público, o que veio a ocorrer em 2019, após dois anos de contenção de despesas dessa ordem.

Com a finalidade de corrigir as distorções dos lançamentos contáveis, solicitou ao Tribunal por meio do processo nº 8163340/19 (peça nº 59) a reanálise do relatório de gestão fiscal, referente ao primeiro semestre de 2019, considerando os contratos de terceirização. Na análise do processo em questão, houve deferimento parcial e o índice de despesas com pessoal ficou em 50,42% (cinquenta virgula quarenta e dois por cento).

Pelo ocorrido, a Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 483/23 (peça 67), concluiu que o Gestor Municipal Sr. ANTONIO ALTARI POLATO, atuou de forma diligente e preventiva, ao solicitar o recálculo incluindo os gastos com pessoal terceirizado da área de saúde, motivo pelo qual deixo de aplicar a multa ao gestor à época pela contabilização irregular dos serviços terceirizados.

Contudo, como bem evidenciado na Instrução nº 483/23, atualmente, o município, contrariamente ao que prevê o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou a contratação de serviços de saúde (inexigibilidade de licitação nº 18/2022) e as categorizou no elemento “Outras

[11] Vide Processo nº 301641/16, Acórdão nº 3894/16 de Relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães; Processo nº 293657/16, Acórdão nº 4535/16-S2C de Relatoria do Conselheiro Fábio de Souza Camargo; Processo nº 776259/16, Acórdão nº 2617/17 – S2C; Processo nº 198430/18, Acórdão nº 1622/19-STP de Relatoria do Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

Despesas de Pessoal", inclusive as relacionadas à atenção Básica à saúde (médicos para estratégia saúde da família, enfermeiros e farmacêuticos).

De acordo com a legislação e jurisprudência deste Tribunal, já mencionadas, os contratos de terceirização na Atenção Básica à Saúde devem ser laçados no elemento de despesa 3.3.90-34 - "Outras Despesas com Pessoal", uma vez que a incorreta classificação das despesas pode macular a regularidade fiscal do município no que concerne às despesas de pessoal.

Assim, acolho o opinativo da unidade técnica e do Ministério Público para determinar ao município de porto Amazonas com fundamento no art. 267-A, §2º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, promova a adequada contabilização das despesas, do lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como "Outras Despesas de Pessoal" (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3. Irregularidade nos procedimentos licitatórios.

O representante alega que o Município se utilizou da modalidade Pregão por diversas vezes para realizar a contratação de serviços de terceiros na área de saúde.

De fato, pode-se verificar que as contratações ocorridas em decorrência dos pregões nº 15/2019, 20/2019 e 27/2019, referem-se à contratação de enfermeiro, cirurgião dentista, fisioterapeuta, todos profissionais da saúde.

Embora o representado alegue que os serviços são comuns e que diversos municípios paranaenses contratem serviços com o mesmo objeto mediante licitação na modalidade pregão, o fato é que os serviços contratados em questão, não são serviços comuns, pois exigem conhecimentos técnicos específicos, por vezes especializados.

Neste sentido o Acórdão nº 2632/18, da Primeira Câmara da lavra do Conselheiro Nestor Baptista:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

> "Já o Pregão não é adequado para a escolha e contratação de serviços de profissionais de saúde, que exigem conhecimentos técnicos, especialmente em urgência e emergência, em que a qualidade do profissional no primeiro atendimento pode ser vital."

Assim, é procedente a representação quanto a este fato.

Contudo, observando a conduta do gestor, que deixou de adotar tal modalidade para a contratação desse tipo de serviço, conforme consta da Instrução nº 483/23-CGM, bem como constatado seus esforços para realização de concurso público para o preenchimento das vagas com profissionais efetivos, deixo de aplicar a sanção prevista no art. 87 da Lei Complementar 113/2005.

3. MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Diante da ausência de aplicação de sanções contra o gestor, acompanho o voto do Relator, mas ressalvo meu entendimento pessoal quanto à possibilidade de terceirização de serviços de atenção básica à saúde (item 2.1), desde que observada a complementariedade na atuação dos prestadores de serviços, bem como, quanto à possibilidade de pregão para contratação de serviços de profissionais da saúde (item 2.3), desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o SUS e satisfeitas as demais condicionantes do voto apresentado na Consulta n° 225358/22, ainda em julgamento.

4. VOTO

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo Conhecimento, e, no mérito:

I – PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação, em virtude da ocorrência dos seguintes apontamentos: ***(i)*** terceirização de serviços médicos para o atendimento de demandas da atenção básica a saúde como estratégia principal, permanente e excludente à reestruturação do sistema público, infringindo a jurisprudência deste Tribunal e os pressupostos dos artigos 37 ,II, e 199, §1º, da Constituição c/c os artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.090/90; ***(ii)***

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

contabilização dos gastos com contratados administrativos envolvendo a envolvendo substituição de servidores na área de atenção básica a saúde no elemento de despesa 3.3.90.39.50, o que contraria as disposições do art. 16, §5, da IN TCEPR nº 56/2011 c/c art.18, § 1º, da LRF; ***(iii)*** contratação de serviços de saúde terceirizados utilizando-se da modalidade pregão;

II – Expedição as seguintes de **DETERMINAÇÕES** ao atual gestor do Município de Porto Amazonas:

a) para que, no prazo de 10 (dez) meses, a partir do trânsito em julgado da presente, realize novo concurso público para a contratação de profissionais de saúde, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei, abstendo-se de realizar contratações como forma de terceirização de serviço público;

b) promova a adequação da contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do trânsito em julgado da presente.

Para além, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias, na sequência à Diretoria de Protocolo (DP) para arquivamento e encerramento dos autos nos termos regimentais.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar:

II - Pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, em virtude da ocorrência dos seguintes apontamentos: ***(i)*** terceirização de serviços médicos para o atendimento de demandas da atenção básica a saúde como estratégia principal, permanente e excludente à reestruturação do sistema público, infringindo a jurisprudência deste Tribunal e os pressupostos dos artigos 37 ,II, e 199, §1º, da Constituição c/c os artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.090/90; ***(ii)*** contabilização dos gastos com contratados administrativos envolvendo a envolvendo substituição de servidores na área de atenção básica a saúde no elemento de despesa 3.3.90.39.50, o que contraria as disposições do art. 16, §5, da IN TCEPR nº 56/2011 c/c art.18, § 1º, da LRF; ***(iii)*** contratação de serviços de saúde terceirizados utilizando-se da modalidade pregão;

III - Determinar a expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** ao atual gestor do Município de Porto Amazonas:

(a) para que, no prazo de 10 (dez) meses, a partir do trânsito em julgado da presente, realize novo concurso público para a contratação de profissionais de saúde, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei, abstendo-se de realizar contratações como forma de terceirização de serviço público;

(b) promova a adequação da contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do trânsito em julgado da presente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ

IV - Determinar, para além, com o trânsito em julgado do presente, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias, na sequência à Diretoria de Protocolo (DP) para arquivamento e encerramento dos autos nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.JBDZ