



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 193419/17
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE DOURADINA
INTERESSADO: ALESSANDRA VALQUIRIA SALES NUNES, EDSON ANTONIO GOMES, FERNANDA DA SILVA, FRANCISCO APARECIDO DE ALMEIDA, JOAO JORGE SOSSAI, MUNICÍPIO DE DOURADINA
ADVOGADO / PROCURADOR: JOHANNES ARQUIMEDES WEIZENMANN APRIGIO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1180/23 - Tribunal Pleno

Representação. Contratação de servidores da saúde para atuarem no Pronto Atendimento Municipal. Ausência de procedimentos licitatórios. Pela procedência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada por João Jorge Sossai, Prefeito do Município de Douradina, em face do ex-gestor, Francisco Aparecido de Almeida, na qual comunica supostas irregularidades na contratação e pagamento de profissionais junto ao Pronto Atendimento Municipal – PAM. Os gastos somam o total de R\$ 148.532,27 na contratação de profissionais de saúde para atendimento de urgência e emergência, pelo prazo de 180 dias.

O Despacho nº 1747/18 – GCAML (Peça nº 9) recebeu o processo e determinou a citação dos interessados.

O atual Prefeito Municipal se limitou a ratificar o conteúdo da inicial e a informar que o Município apresentaria defesa após a manifestação do Representado.

O ex-gestor, Francisco Aparecido de Almeida, por seu turno, deixou o prazo transcorrer sem o encaminhamento de resposta, conforme se depreende da certidão acostada à Peça nº 17.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Parecer n.º 482/19 (Peça nº 18), manifestou-se pela procedência da Representação e aplicação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das multas previstas nos artigos 87, V, —all, e 89, ambas da LC n.º 113/2005, ao ex-gestor.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 260/19 – 6PC (Peça n.º 20) entendeu que os autos não se encontravam em condições de julgamento, visto que careciam de informações que permitissem concluir, com a clareza necessária, sobre a existência de irregularidade no Município de Douradina.

No parecer n.º 1123/19-CGM (Peça n.º 22), a Coordenadoria de Gestão Municipal, após esclarecimentos quanto aos questionamentos do Ministério Público de Contas, opinou pelo conhecimento da presente representação e por nova citação de Francisco Aparecido de Almeida para, querendo, apresentar defesa.

O Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, no Parecer n.º 395/19 (Peça n.º 23), não se opôs à promoção da sugerida citação e requereu, em complementação, a citação de Alessandra Valquíria Sales Nunes, Fernanda da Silva e Edson Antônio Gomes, respectivamente Contadoras e Controlador Interno responsáveis pelo exercício em questão, para que, considerando suas respectivas áreas de atuação, igualmente se manifestassem na corrente Representação.

Em manifestação, Alessandra Valquíria Sales Nunes Ruiz (Peça n.º 36), informa que, a seu pedido, foi exonerada do cargo em 15/01/2016, portanto não estava a cargo da prefeitura na data dos fatos e que deles não possui conhecimento.

Na Peça n.º 43, Fernanda da Silva afirmou que até o ano de 2016 havia um único hospital particular na região, Hospital Regional de Douradina, o qual prestava todos os serviços de urgência e emergência do Município, para o qual eram contratados funcionários através de procedimento licitatório. Em 2015, o referido hospital foi arrendado pela Clínica Médica L & C Ltda – ME, empresa contratada posteriormente pelo ente para prestação de serviços de urgência e emergência, pelo prazo de 12 meses. Informa que, em junho de 2016, a empresa fechou e deixou de prestar os serviços, razão pela qual foi decretada situação de emergência na saúde pública pelo ente representado, o que gerou a contratação direta de serviços na área da saúde.

No que toca à contratação verbal, infere que os profissionais indicados na representação e cujos pagamentos foram empenhados como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indenizações e restituições foram feitos de forma verbal, portanto, são atos nulos, porém alega que subsiste à administração o dever de indenizar os serviços prestados. Quanto a ausência de comprovação de vínculo como autônomo, aduz que ocorreu relação de emprego entre os profissionais contratados e o Município, pois os serviços se deram de forma habitual e com subordinação. Ainda, sobre a realização dos empenhos segundo orientação de empresa especializada em contabilidade pública, informa que em 11/05/2016, o Município celebrou junto a empresa Perobaltec, contrato para fins de prestar assessoria na área contábil.

Na Peça nº 48, Edson Antonio Gomes apresentou as mesmas alegações de Fernanda da Silva.

Conforme se infere da Peça nº 49 - Certidão de decurso de prazo, o contraditório concedido a Francisco Aparecido de Almeida expirou em 07/08/2019, sem resposta.

No Parecer nº 190/20 (Peça nº 50), a CGM opina pela procedência da Representação, com a consequente aplicação de sanção administrativa do art. 87, inc. I, "b" e art. 87, IV, "d", do Regimento Interno desta Corte de Contas, em face de Francisco Aparecido de Almeida.

No Parecer nº 115/20 (Pela nº 51), o Ministério Público de Contas pugna por nova tentativa de citação do representado via Edital, buscando afastar futuras alegações de nulidade.

A Peça nº 57 traz a manifestação extemporânea do denunciado Francisco Aparecido de Almeida, o qual informa que, diante do fechamento do hospital, promulgou o Decreto Municipal nº 1.672/16 com o fito de não deixar os munícipes desguarnecidos de serviço essencial de saúde. Aduz também que, conforme os cálculos realizados pela própria CGM, o município não extrapolou o limite máximo de despesa com pessoal, não havendo dano à prestação de contas do exercício de 2016. Ao fim, pugna pela improcedência da Representação.

Na Instrução 808/22 (Peça nº 61), a Coordenadoria de Gestão Municipal segue opinando pela procedência da Representação, com a consequente aplicação da multa do art. 87, inc. IV, alínea "d" e "g", do Regimento interno do TCE-PR, a Francisco Aparecido de Almeida, gestor responsável à época.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 264/22-7PC (Peça nº 2), opina pela aplicação da multa disposta no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 a Francisco Aparecido de Almeida, à Contadora do Município - Fernanda da Silva, responsável técnica pelo período de 18/01/2016 a 10/06/2019, e a Edson Antônio Gomes - Controlador Interno.

No Parecer nº 3985/22 (Peça nº 64), a CGM complementa a sua Instrução nº 808/22, acrescentando a ela a imposição da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005 a Edson Antônio Gomes, Controlador Interno do Município na época dos fatos, e a Fernanda da Silva, Contadora e responsável técnica do Município no período de 18/01/2016 a 10/06/2019.

No Parecer nº 1155/22-7PC, o Ministério Público de Contas manteve o entendimento revelado em seu parecer anterior.

É o relatório.

2 ANÁLISE

Da análise do Relatório de Gestão Anual relativo ao exercício de 2016, obtido junto ao SARGSUS – Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, realizada pela CGM, nota-se que o Município de Douradina contava com o Hospital Geral em sua rede física de saúde, estabelecimento este que deixou de constar do Relatório no exercício de 2017. Além do Hospital, a Municipalidade possuía outros 7 estabelecimentos de saúde, classificados como Posto de Saúde, Centro de Saúde/Unidade Básica, Clínica/Centro de Especialidade, Unidade de Apoio Diagnose e Terapia (SADT Isolado), Secretaria de Saúde e Pronto Atendimento.

Não há dúvidas, portanto, de que a paralisação do atendimento médico de urgência e emergência realizado pelo Hospital Regional foi justificativa idônea para a decretação de situação de emergência formalizada pelo Decreto Municipal n.º 1672/2016.

Contudo, em que pese as contratações de profissionais de saúde para atendimento de urgência e emergência tenham sido fundamentadas em decreto emergencial (art. 2º do Decreto Municipal n.º 1.672/2016), tal fato não exime, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

si só, a responsabilidade da Administração Pública em respeitar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, o qual prevê a necessidade de prévia licitação.

No caso em análise, seria possível a contratação por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, o que não foi feito pela municipalidade. A circunstância na qual o Município de Douradina estava incurso se amoldava ao artigo 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, de modo que não havia empecilhos para que fosse dispensada a licitação para a contratação dos profissionais necessários à manutenção da prestação dos serviços da saúde, acomodando o atendimento da população, nesse período de conclusão do procedimento administrativo e assinatura das avenças (que dependeria de poucos dias), aos demais estabelecimentos de saúde existentes na rede municipal.

A realização, em revés, de contratações diretas e verbais, não antecedidas de procedimento de dispensa de licitação, violou os artigos 26, 60, 61 e 62 da Lei n.º 8.666/93, além de expor o Município a demandas trabalhistas efetivadas pelos trabalhadores contratados irregularmente.

Em que pese os argumentos dos representados se fulcre na necessidade e urgência exposta em Decreto Municipal, tais fatos deveriam ter sido previamente organizados, controlados e fiscalizados pela municipalidade, a qual deveria ter realizado o procedimento licitatório em tempo hábil sem prejuízo do interesse público e da continuidade dos serviços.

De outro lado, é necessário esclarecer que não existe indícios de que os serviços não foram prestados, ou de que houve superfaturamento nos pagamentos, de modo que se revela indevida a restituição dos valores pagos pelos serviços prestados sob pena de enriquecimento ilícito do Município.

A prestação de serviços emergenciais foi objeto de acompanhamento por parte do Controlador Interno atuante à época, Sr. Edson Antônio Gomes, que afirmou textualmente, às fls. 07 da Peça n.º 48 destes autos, que, no *“presente caso, os profissionais em questão foram contratados de forma verbal, e os serviços foram prestados efetivamente, de forma que a Administração estava obrigada a indenizar”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, impende ressaltar que a forma de pagamentos dos serviços contratados foi irregular, conforme bem delineia o Parecer n.º 1123/19-CGM (Peça nº 22). Os serviços prestados no Pronto Atendimento Municipal pelos profissionais de saúde se deram via contratação de forma direta, com despesa classificada como “indenizações e restituições” – natureza da despesa 3.3.90.93.00, em um montante total de R\$ 148.532,27.

As despesas relacionadas às respectivas contratações deveriam ter sido classificadas como “Outras Despesas de Pessoal”, o que garantiria a inclusão delas no gasto total de despesas com pessoal do Município.

Outrossim, mesmo que os valores tivessem sido computados corretamente, como Despesa de Pessoal – 3.3.90.34.00, o percentual em com estes gastos em 12/2016 seria elevado para 53,76%, patamar que estaria dentro dos parâmetros legais, sem extrapolar o limite da despesa de pessoal, de modo que não há, neste ponto em específico, que se falar em irregularidade. Contudo, ainda que demonstrado que a correta contabilização não impactaria na situação de Alerta 95% em que a Municipalidade estava incursa, a falha da anotação errada da despesa merece ser reconhecida por esta Corte.

Assim, no presente caso, a irregularidade reside na forma da contratação dos serviços, o que incumbe a responsabilização do gestor público.

Portanto, voto pela procedência da representação considerando a ocorrência de: i) Contratação direta sem licitação ou processo de seleção regular, e; ii) Lançamento contábil equivocado dos pagamentos aos servidores na rubrica ‘3.3.90.93.00.00’.

As irregularidades cometidas pelo ex-gestor, consistem na ausência de procedimento de dispensa de licitação e da adequada formalização dos contratos emergenciais com os profissionais de saúde, e que esse acarretou na não emissão dos indispensáveis recibos de pagamentos a autônomos, com as retenções tributárias incidentes. Desse modo, voto pela aplicação da multa prevista no art. 87, IV, "g", da LC n.º 113/2005.

Ainda, voto pela aplicação da multa disposta no art. 87, IV, "g", da LC n.º 113/2005, à Contadora do Município, Fernanda da Silva, e responsável



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica pelo período de 18/01/2016 a 10/06/2019, em razão de não terem sido emitidos os recibos de pagamentos a autônomos e consequentes retenções tributárias.

Por fim, quanto a Edson Antônio Gomes, também voto pela aplicação da multa disposta no art. 87, IV, "g", da LC nº 113/2005, pois como Controlador Interno do Município, mesmo ciente da violação à legislação, não comprovou a adoção de medidas concretas, na época dos fatos, no sentido de notificar o então Prefeito quanto à nulidade dos contratos verbais acordados (art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) e exigir a imediata correção de rumos antes a assumida exposição do Município a questionamentos na esfera trabalhista.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, corroborando-se com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas, no sentido de aplicação da multa disposta no artigo 87, IV, "g", da LC n.º 113/2005 ao ex-Gestor - Francisco Aparecido de Almeida, à Contadora do Município - Fernanda da Silva, e a Edson Antônio Gomes - Controlador Interno.

Após o trânsito em julgado do processo, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para providências, nos termos dos artigos 301, parágrafo único, e 175-L 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - **DAR PROCEDÊNCIA** a presente Representação, corroborando-se com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas, no sentido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação da multa disposta no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 ao ex-Gestor - Francisco Aparecido de Almeida, à Contadora do Município - Fernanda da Silva, e a Edson Antônio Gomes - Controlador Interno;

II - após o trânsito em julgado do processo, encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para providências, nos termos dos artigos 301, parágrafo único, e 175-L do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Plenário Virtual, 11 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente