



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 425995/16
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO CAIUÁ
INTERESSADO: JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA, JOSUÉ BARBOSA DE ANDRADE, LEONARDO CLOSS, MAURO TERTULIANO DE MELO, MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO CAIUÁ, ODAIR MARTINS DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 931/24 - Tribunal Pleno

Procedência parcial da representação quanto à falha no controle de plantões médicos e à ausência do devido planejamento para a terceirização de serviços de plantões médicos, com aplicação de multa e expedição de determinações. Não configurada a irregularidade relativa à falta de contabilização como despesa de pessoal. Exclusão da responsabilidade do controlador interno.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator originário)

Trata-se de representação fundada no art. 32 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, protocolada perante este Tribunal de Contas pelos Vereadores do Município de São João do Caiuá Odair Martins de Oliveira e Josué Barbosa de Andrade, por meio da qual noticiam possíveis irregularidades no controle dos plantões médicos realizados no Município, o que poderia implicar no pagamento de plantões em número maior do que o efetivamente realizado, na qual constam como responsáveis os Srs. JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA e MÁRIO TERTULIANO DE MELO, respectivamente Prefeito Municipal e Controlador Interno do Município no período.

Narraram os representantes que diante de notícia de possíveis excessos de pagamentos de plantões médicos realizados no Hospital Municipal de São João do Caiuá foram solicitados ao Executivo Municipal informações consistentes em “a) *Discriminação mensal de todos os plantões realizados e pagos para as empresas que prestam este tipo de serviços ao Município;* b) *Relação dos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicos que receberam tais plantões, especificando os dias que trabalharam e a jornada de trabalho, bem como, livro ponto ou algum documento de controle que comprove a entrada e saída dos médicos de plantões e, c) qual a prestadora do serviço, referente à contratação dos serviços de plantões e as escalas dos médicos.”

As informações recebidas foram parciais, omitiram dados referentes aos meses de abril, maio, junho e julho de 2013 e fevereiro e junho de 2014, bem como não foram apresentados controles de entrada e saída dos médicos nos plantões, o que impossibilitou a averiguação da existência de irregularidades e motivou a formalização de representação à esta Corte.

Por meio do Despacho nº 2522/16-GP¹ foi determinada à remessa do procedimento à Corregedoria-Geral para regular prosseguimento.

O E. Conselheiro Corregedor-Geral entendeu insuficientes ao recebimento da Representação as informações apresentadas inicialmente e determinou a manifestação preliminar do Município de São João do Caiuá, conforme Despacho nº 1266/16-CGC².

O Município apresentou documentos referentes ao controle dos plantões médicos realizados e informou que a única forma de controle dos plantões médicos existente era a ficha de atendimento médico de pacientes, não existindo controle de ponto manual ou eletrônico dos médicos³.

Na sequência o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) para instrução preliminar, conforme determinado no Despacho nº 88/17-GCFAMG⁴.

A unidade técnica, por meio do Parecer nº 2077/18-CGM⁵, manifestou-se no sentido de não deter competência para as fiscalizações realizadas junto ao Hospital Municipal de São João do Caiuá, entendeu necessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) e opinou pela expedição de recomendação para implementação de sistema de registro de ponto para os servidores municipais de São João do Caiuá.

¹ Peça nº 4.

² Peça nº 6.

³ Peças nº 11-19.

⁴ Peça nº 21.

⁵ Peça nº 24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tendo em vista a informação prestada pelo Município de que não efetuava controle de horário dos médicos, demonstrada então a fragilidade do sistema de apuração dos plantões realizados a serem pagos, bem como considerando o tempo que perdurava a irregularidade e a gestão do então Prefeito Municipal, a Representação foi recebida e determinada a inclusão do responsável pelo Controle Interno do Município, Sr. Mauro Tertuliano de Melo, no processo, conforme Despacho nº 1723/18-GCFC⁶.

Em resposta, o Sr. José Carlos da Silva Maia reiterou as informações prestadas na manifestação preliminar, afirmou que persistia o controle dos plantões apenas pelas fichas de atendimento médico de pacientes e afirmou que o ponto eletrônico dos servidores estava em fase de implantação, defendendo ser o maior interessado no esclarecimento dos fatos objeto da denúncia⁷.

Por meio do Parecer nº 505/19-CGM⁸ a unidade técnica apontou que restou clara a falha no controle dos plantões médicos pelo Município, com indicação de casos de médicos que realizaram dois plantões seguidos de 24 horas, o que implicaria em períodos de 48 horas seguidas de trabalho, tendo opinado pela procedência da Representação, com expedição de determinação ao Município para efetiva adoção do ponto eletrônico para controlar a frequência de trabalho de todos os servidores públicos municipais.

O Ministério Público de Contas (MPC) entendeu que o procedimento não estava adequado para julgamento, uma vez que estavam ausentes informações essenciais ao juízo de mérito dos fatos apresentados, considerando a jurisprudência da Corte no sentido de considerar irregular a terceirização de atividades de saúde e requereu diligências para o Município, consistentes em: encaminhar os procedimentos licitatórios que redundaram na contratação de todas as empresas prestadoras dos referidos serviços desde 2013; apresentar as justificativas para as respectivas contratações; demonstrar como era suprida a demanda na área da saúde pela Municipalidade; esclarecer de que forma eram elaboradas as escalas dos profissionais que realizavam os plantões médicos; e informar,

⁶ Peça nº 25.

⁷ Peça nº 35.

⁸ Peça nº 37.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pormenorizadamente, de que modo são prestados, atualmente, os serviços de saúde na Municipalidade – dentre eles os de plantões médicos, consoante Parecer nº 256/19-6PC⁹.

Por meio do Despacho nº 674/19-GCFC¹⁰ o pedido foi indeferido sob o fundamento de representar ampliação do objeto da Representação.

Em nova manifestação, no Parecer nº 345/19-6PC¹¹, o *Parquet* apresentou pedido de reconsideração, tendo esclarecido os motivos de cada diligência solicitada, a fim de detalhar como eram efetivados os plantões médicos do Município, separar os plantões realizados por servidores públicos e médicos das empresas contratadas, identificar as empresas que prestavam o serviço, bem como quem era responsável pelas escalas, verificar eventual dano ao erário em razão da forma como os serviços foram realizados pelo Município, bem como requereu a remessa dos autos à unidade técnica para quantificação do dano sofrido pelo erário de São João do Caiuá, mencionado em sua análise anterior.

O pedido de reconsideração foi acatado parcialmente e determinou-se a inclusão do Sr. Leonardo Closs, atual Controlador Interno do Município, como interessado e a intimação deste e do Município para: (a) encaminhassem os procedimentos licitatórios que redundaram na contratação de todas as empresas prestadoras dos serviços de plantão médico entre 2013 e 2015, (b) informassem a quantidade de cargos de Médico Plantonista legalmente previsto e efetivamente ocupado no período e (c) informassem como era elaborada a escala de trabalho dos plantões, sob pena de responsabilidade pessoal por descumprimento de apresentação dos esclarecimentos, consoante Despacho nº 701/19-GCFC¹².

Na sequência foi juntada ao processo cópia do Parecer nº 184/19-4PC, emitido no Processo de Alerta nº 796411/16, no qual foi apontada a existência da presente Representação e do processo de Representação nº 754240/17, cujo objeto é a apuração de supostas irregularidades na contratação de empresas para prestação de serviços de plantão no exercício de 2017 no Município de São João do Caiuá, noticiando inclusive a edição da Lei Municipal nº 2.363/2017, que reduziu de

⁹ Peça nº 39.

¹⁰ Peça nº 40.

¹¹ Peça nº 41.

¹² Peça nº 42.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10 para 01 o número de vagas para o cargo médico plantonista, com sugestão de análise conjunta e abrangente das contratações de serviço de plantões médicos por aquele Município¹³.

Antes da análise da conexão dos processos foi recebida a manifestação defensiva do Município em relação às diligências requeridas pelo Ministério Público de Contas nos pareceres nº 263/19-6PC e nº 345/19-6C, determinadas pelo Despacho nº 701/19-GCFC, na qual o gestor informou os médicos plantonistas efetivos do Município; informou que os plantões necessários são repassados verbalmente para as empresas contratadas, que estabelecem as escalas, e encaminhou os procedimentos licitatórios que levaram à contratação de serviços de plantões médicos entre 2013 a 2015¹⁴.

Na sequência foi analisada a conexão entre a presente Representação o Processo nº 754240/17, tendo sido reconhecidas a conexão e a prevenção do relator deste processo, com determinação de apensamento, conforme Despacho nº 979/19-GCFC, proferido naqueles autos, cuja cópia foi juntada aos presentes autos¹⁵ e, por meio do Despacho nº 1007/19-GCFC¹⁶, foi determinada a intimação das partes para manifestação defensiva complementar, em razão do apensamento dos processos e conjugação dos objetos.

Em nova manifestação defensiva¹⁷, o Sr. José Carlos da Silva Maia reiterou que os plantões médicos teriam sido realizados conforme a necessidade e pagos quando efetivados. Afirmou que o Município implantou controle eletrônico de jornada dos servidores e em breve tal controle será estendido aos médicos terceirizados. Acerca da redução de número de cargos de médicos efetivos de 10 para 1, promovida por meio da Lei Municipal nº 2.363/2017, defendeu que não se tratou de ato exclusivo do Poder Executivo, mas de ato legislativo aprovado pelas Comissões da Câmara de Vereadores, com parecer favorável do advogado daquela Casa Legislativa e teve como finalidade reorganizar a estrutura efetiva do Executivo, haja vista a necessidade avaliada de se reduzir o número de vagas do cargo de médico plantonista de provimento efetivo no Município. Defendeu que teve

¹³ Peça nº 47.

¹⁴ Peças nº 52-136.

¹⁵ Peça nº 137.

¹⁶ Peça nº 139.

¹⁷ Peça nº 150.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dificuldades em prover as vagas previstas na legislação por concurso público, obrigando-se a recorrer à terceirização do serviço. Defendeu que cabe ao Município legislar sobre assunto de interesse local e que cabe ao Município organizar os serviços da forma que lhe pareça mais conveniente. Por fim, buscou afastar a alegação de que a redução dos cargos teria como finalidade a redução do índice de gastos com pessoal e consistiria em uma manobra contábil.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 6212/22-CGM¹⁸, opinou pela procedência da Representação, tendo fundamentado sua opinião na ausência de controle dos plantões médicos realizados no Hospital Municipal de São João do Caiuá, na terceirização irregular de serviços de saúde, consistente na contratação de plantões médicos com empresas de modo recorrente; e a contabilização irregular de despesas com pessoal relativas à terceirização dos serviços médicos, opinando pela expedição de determinações ao Município para saneamento das irregularidades e aplicação das multas previstas no art. 87, inciso IV, alínea d, e art. 87, inciso IV, alínea g, ambas da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

O Ministério Público de Contas apresentou manifestação no mesmo sentido da unidade técnica, tendo opinado pela procedência da Representação, com expedição de determinações e aplicação das multas. Para além, defendeu o cabimento da multa prevista no art. 89, §2º, da LC n.º 113/05, a ser aplicado sobre o total do gasto nos contratos de terceirização, em razão de ter sido constada a ocorrência de dano ao erário que não pode ser quantificado, e a expedição de comunicação das irregularidades ao Ministério Público Estadual, consoante Parecer nº 1237/22-7PC¹⁹.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

A análise das informações e documentos constantes dos autos leva à conclusão de que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas pela procedência da Representação, que inicialmente

¹⁸ Peça nº 156.

¹⁹ Peça nº 158.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foi instaurada para apuração de possíveis irregularidades no controle dos plantões médicos realizados no Município de São João do Caiuá nos anos de 2013 a 2015 e, com o reconhecimento de conexão com a Representação nº 754240/17, teve incluídos os objetos deste processo, que são possíveis irregularidades na terceirização de serviços de saúde daquele Município com irregularidade nos registros contábeis das despesas de pessoal dos contratos firmados para a prestação destes.

A primeira irregularidade apontada no processo consiste em falhas no controle dos plantões médicos realizados no Município de São João do Caiuá nos anos de 2013 a 2015, que implicaram em total descontrole dos plantões realizados, dos médicos responsáveis, efetivos ou terceirizados, sem comprovação de sua efetivação, com indicativos de que houve prejuízo ao erário do Município.

De início já se verificou que o Município não apresentou a documentação completa, pois não estaria de posse do executivo, o que foi efetuado apenas posteriormente, prática que demonstra de plano que não havia análise da Administração Pública sobre os plantões, em total descaso.

Ainda, nas razões de defesa foi afirmado que o controle dos plantões era feito exclusivamente pela ficha de atendimento médicos de pacientes, que não constitui documento hábil para tal finalidade e, conforme apontado pela unidade técnica, *em sua maior parte, encontram-se ilegíveis, não sendo possível auferir com precisão quais os plantões foram de fato realizados e quais não o foram*²⁰.

Não bastasse isso, a análise detida desses documentos efetivada pela unidade técnica demonstrou que os registros são falhos, com registros de médicos em plantão em dois dias seguidos e prontuários médicos que demonstram atendimento por vários médicos no mesmo dia, conforme os seguintes excertos da instrução conclusiva²¹:

No presente caso, os documentos demonstram que, supostamente, houve profissionais que

²⁰ Peça nº 156, pag. 8.

²¹ Na instrução constam registros dos documentos apresentados pelo Município de onde as informações foram obtidas pela unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atuaram em plantões de 24 horas em dois dias seguidos (Peça 2): Sybele Almeida da Silva – 17 e 18/08/2013, 01 e 02/02/2014, 01 e 02/03/2014, 22 e 23/03/2014, 12 e 13/04/2014, 26 e 27/04/2014; 10 e 11/05/2014; 14 e 15/06/2014; 02 e 03/08/2014; João Henrique Clasen – 24 e 25/08/2013, 07 e 08/09/2013, 14 e 15/09/2013 09 e 10/11/2013, 23 e 24/11/2013, 21 e 22/12/2013, 15 e 16/02/2014, 08 e 09/03/2014, 29 e 30/03/2014, 05 e 06/04/2014, 19 e 20/04/2014; 17 e 18/05/2014; 26 e 27/07/2014; Leonardo A. Levandosli – 16 e 17/11/2013, 28 e 29/12/2013, 08 e 09/02/2014, 15 e 16/03/2014; Eduardo Pureza Paixão- 07 e 08/06/2014; 18 e 19/08/2014; Leo Burgeu Filho- 01 e 02/06/2014; 19 e 20 de julho de 2014; 08 e 09/08/2014; Ilana B. Andreatta- 09 e 10/06/2014 e 19 e 20/06/2014; 12 e 13/07/2014; 23 e 24/08/2014; Mariana B. Geraldi- 12 e 13/06/2014; 26 e 27/06/2014; 05 e 06 de julho de 2014; 11 e 12/08/2014; 30 e 31/08/2014.

No que tange à profissional Sybele Almeida da Silva, por exemplo, cumpre salientar que uma das tabelas informa que a médica teria realizado plantões 24 horas nos dias 17/08/2013 e 18/08/2013 (Peça 2, p. 14): (...)

A repetição de plantões 24 horas foi ainda mais frequente com o profissional João Henrique Clasen, que teria trabalhado em 3 plantões de 24 horas consecutivas (48 horas), somente entre os dias 24 de agosto de 2013 e 15 de setembro de 2013 (Peça 2, p. 15): Igualmente o caso do Sr. Leonardo Levandoski, que teria realizado plantões médicos de 24 horas de forma ininterrupta nos dias 15/03/2014 e 16/03/2014, além de plantões médicos 12 horas em dias seguidos (06 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

07/03/2014; 25 e 26/03/2014); (...)

Porém, as fichas de atendimento acostadas pelo gestor demonstram que diversos dos atendimentos não foram realizados da forma como consta nas tabelas acima mencionadas. Em que pese a escala de plantões do dia 14 e 15 de junho (Peça 2) demonstre que a médica plantonista responsável pelo plantão 48 horas seria a Dra. Sybele Almeida da Silva, por exemplo, os prontuários de atendimento acostados na Peça 12 (aqueles que se encontram legíveis) demonstram que houve mais de 3 médicos que atenderam neste mesmo dia, quais sejam: Dra. Andressa Stefanello (dia 14/06/2014); Dr. Luciano Kleber Rocha (dia 15/06/2014); Dr. Sergio Dotta (dia 15/06/2014) (Peça 12, p. 29-31). A Dra. Mariana B. Geraldi havia sido escalada para realizar plantões médicos 24 horas nos dias 12 e 13/06/2014. Consta uma ficha de atendimento da médica em questão no dia 13/06/2014 (Peça 12, p. 27), porém, no dia 12/06/2014 consta um atendimento realizado pelo Dr. Laudemir Freddi Jr (Peça 12, p. 24) e nos demais documentos acostados na sequência, as datas de atendimento encontram-se ilegíveis, em que pese os atendimentos terem sido realizados por médicos diferentes. Vide, por exemplo, a ficha abaixo, na qual sequer consta o carimbo do médico responsável pelo atendimento: (Peça 12, p. 28):

A ficha de atendimento acostada na Peça 12, p. 52, demonstra que no dia 26/06/2014 o responsável por um dos atendimentos realizados foi o Dr. Lademir Freddy Jr., ao passo que, segundo a escala de plantões (Peça 2), a responsável pelos plantões do dia 26 e 27/06/2014 seria a Dra. Mariana Geraldi. Por fim, a escala



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de plantões demonstra que a Dra. Ilana B. Andreatta seria a responsável pelos plantões médicos 24 horas nos dias 19 e 20/06/2014, contudo, a análise das fichas de atendimento demonstra que houve mais de um profissional responsável pelo atendimento nestes dias, senão vejamos: Dr. Adriano Prigol (20/06/2014), às 20:45 horas; Dra. Sibele Almeida (19/06/2014), às 19:40 horas; Dr. Lademir Freddy Jr. (19/06/2014), às 17:20 horas; Dr. João Henrique Clasen³ (20/06/2014), às 22:25 horas- (Peça 12, p. 38-42). Não consta nenhuma ficha de atendimento preenchida pela Dra. Ilana Andreatta. Por fim, nos dias 26 e 27/06/2014 a Dra. Mariana B. Geraldi havia sido escalada para realizar plantões médicos 24 horas de forma consecutiva. Porém, as fichas de atendimento demonstram que nestes dias houve mais de um profissional plantonista atendendo, senão vejamos: dia 26/06/2014, às 18:40, Dr. Lademir Freddy Jr; dia 27/06/2014, às 14:30 horas, Dr. Lademir Freddy Jr; dia 27/06/2014, às 19:00 horas, Dra. Mariana B. Geraldi (Peça 12, p. 51-54). A partir desses documentos, extrai-se que as escalas de plantões acostadas junto à Peça 02 não correspondem à realidade, uma vez que, mesmo no caso dos plantões 24 horas, havia mais de um médico responsável pelos atendimentos, sem que fosse obedecida qualquer ordem de escala de horários ou revezamento. Assim, observa-se que mais de um profissional era responsável pelos atendimentos, sem que fosse obedecida as escalas de 12 horas, 24 e 48 horas (em que pese esta última ser impossível de ser cumprida de forma segura por qualquer profissional).

O total descontrole revela-se mais grave na medida em que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

próprio gestor informou que a Administração Pública não possuía sequer registros das escalas e necessidades dos plantões médicos, **tendo afirmado em sua defesa que a necessidade dos plantões era repassada verbalmente ou por contato telefônico para empresa, o que implicou não somente na terceirização do serviço de plantão, mas também na sua gestão**, cuja responsabilidade é primária do Município.

A irregularidade dos plantões seguidos foi amplamente demonstrada pela unidade técnica e pelo *Parquet* em suas manifestações, tendo apresentado normas trabalhistas e pareceres específicos dos conselhos profissionais sobre o tema.

Dessa forma, perfeita a conclusão da unidade técnica, no sentido de que ***“há indícios de que os plantões não foram de fato integralmente cumpridos, seja porque não há fichas de atendimentos referentes a todos os meses de 2013-2015, seja diante da impossibilidade física de trabalho por 48 horas seguidas, sem que fosse colocada em risco a integridade do próprio profissional e a dos pacientes por ele atendidos”***²².

Dessa forma, devidamente demonstrada a irregularidade cabe a responsabilização dos gestores responsáveis, no caso o Prefeito Municipal e o Controlador Interno do Município, que mantiveram a situação irregular por longo lapso temporal, situação que perdura desde 2013, sem que tenham apresentado até o momento medidas efetivas de regularização.

Acerca da multa, entendo devida apenas a multa fixa, prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²³, proposta pela unidade técnica e corroborada pelo Ministério Público. Quanto à multa proporcional ao dano causado, prevista no artigo 89, §2º, da Complementar Estadual

²² Peça nº 156, pág. 14.

²³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 113/2005²⁴, cuja aplicação foi proposta pelo *Parquet*, entendo incabível naqueles moldes. Com efeito, a legislação prevê que a multa será proporcional ao dano ao erário causado. No caso, embora a unidade técnica tenha apontado a ocorrência de dano, não encontrou elementos suficientes para quantificá-lo, o que, pela exegese da previsão legal é essencial à quantificação da multa. Ainda, dos elementos constantes nos autos constata-se que os serviços foram prestados e havia atendimento em plantão médico.

Conjugando tais elementos pode-se concluir que o dano ao erário se existente, foi parcial, não sendo possível indicar com precisão seu valor. Ainda, as informações demonstram que havia descontrole e exercício dos plantões por profissionais que não estavam na escala. Dessa forma, aplicar multa sobre o total do contrato seria equivalente a entender o dano como integral na relação contratual, o que violaria a expressa disposição legal sobre a multa, que a prevê como proporcional ao dano, e o princípio da proporcionalidade, especificamente o requisito da proporcionalidade em sentido estrito, já que a base de cálculo seria superior ao dano efetivamente ocorrido.

Superado tal ponto, a segunda irregularidade constatada consiste na terceirização irregular de serviços de saúde, especificamente de plantões médicos, pelo Município de São João do Caiuá.

Restou constatado que o Município promoveu o credenciamento de várias empresas para a prestação dos serviços desde 2013, os quais foram listados pela unidade técnica na instrução, JSA ATENDIMENTO HOSPITALAR LIMITADA: Contrato nº 85/2013 - Edital de Chamamento Público nº 04/2013, -DALÓLIO E PAIXÃO LTDA: Contrato nº 086/2013, Inexigibilidade para Credenciamento - Chamamento Público nº 04/2013, JSA ATENDIMENTO HOSPITALAR LIMITADA: Contrato nº 172/2014- Chamamento Público nº 04/2014, JSA ATENDIMENTO HOSPITALAR LIMITADA: Contrato nº 140/2014- edital de chamamento público nº 004/2013, -JSA ATENDIMENTO HOSPITALAR LIMITADA: Contrato nº 77/2015 - Edital de Chamamento Público nº 03/2015, Contrato n.º 31/2016, firmado em

²⁴ Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

01/09/2016. Contratada: Boeno Gonzales Servicos Ltda – ME, contrato n.º 62/2016, firmado em 01/09/2016. Contratada: C. Volpato – Clínica Médica – ME, Contrato n.º 63/2016, firmado em 01/09/2016. Contratada: ClinLister Atendimento Médico Hospitalar Ltda – ME.

O acervo instrutório demonstra que a gestão municipal se voltou à terceirização dos serviços de plantão médico de modo ordinário, prática cabalmente irregular, uma vez que o serviço se enquadra no conceito de atenção básica, cuja responsabilidade é do Município, sendo descabida a terceirização.

O direito à saúde é explicitado no art. 196 da Constituição Federal, com previsão de ações a serem realizadas de modo direto pelo Estado, consistindo o Sistema Único uma rede regionalizada e hierarquizada, conforme os artigos 197 e 198:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - participação da comunidade.

Já o art. 18 da Lei nº 8080/90 define a competência dos Municípios dentro SUS:

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;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição;

d) de saneamento básico; e

e) de saúde do trabalhador;

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Dentro da organização do Sistema Único de Saúde o ordenamento jurídico pátrio estabelece como obrigação dos Municípios a prestação direta dos serviços essenciais de atenção básica. Ademais, tratando-se de função pública, os cargos de médico plantonista devem ser exercidos por funcionários públicos de carreira, em respeito ao previsto no Art. 37, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Além disso, o artigo 39 da Constituição do Estado do Paraná veda a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

terceirização das atividades que possam ser realizadas por servidores do quadro permanente do Município:

Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos, bem como para cobrança de débitos tributários do Estado e dos Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

Assim, segundo a previsão Constitucional, caso a atividade possa ser exercida por servidores do Município é vedada a sua terceirização, deixando-se claro que a terceirização é hipótese excepcional.

Nesse contexto, a Portaria nº 1034/2010 do Ministério estabelece a participação complementar dos serviços privados de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde como exceção, cumpridos requisitos específicos:

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

- I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,
- II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

No caso, houve clara distorção das normas sobre o tema, tendo o Município adotado a terceirização como forma ordinária de alocação de recursos humanos no serviço de saúde. De extrema felicidade a colocação do *Parquet*:

Assumindo para si a gestão dos serviços de urgência e emergência – para os quais a atuação do Médico Plantonista, em qualquer horário e dia da semana,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

é indispensável –, não há que se falar em complementariedade do serviço, por não se enquadrar a atividade como de natureza acessória. Verificada sua essencialidade no suporte permanente da saúde dos munícipes – a qual é fruto de uma série de decisões, não apenas no plano local, mas no plano regional –, não há como se terceirizar os serviços, muito menos deixar de contabilizá-los como gasto com pessoal.

Além disso, é preciso rememorar que a Constituição Federal estabeleceu o Concurso Público como regra para a prestação de serviços essenciais, não podendo o Município de São João do Caiuá se valer de terceirizações para suprimento temporário e precário das vagas. Conforme pesquisa realizada pela CGM e confirmada por este Parquet, **atualmente permanecem providos somente 3 cargos de Médico, demonstrando que a situação da Municipalidade é grave.**

Observa-se que a instrução processual claramente demonstrou que o Município, de modo completamente contrário ao ordenamento, entendeu como discricionária a forma de compor o quadro de médicos plantonistas. Veja-se que a entidade apresentou em sua defesa argumentação no sentido de que seria lícito ao Município a organização dos serviços locais da forma que lhe pareça mais conveniente.

Ao contrário, as disposições legais e constitucionais citadas demonstram claramente que a forma de ingresso nos cargos de médicos do Município deve, como regra, ser efetivada por profissionais com vínculo efetivo, após prévia aprovação em concurso público.

O desvirtuamento no uso da terceirização restou ainda claro com a motivação da aprovação da Lei Municipal nº 2.363/2017, que reduziu o número de vagas de médicos plantonistas no quadro de servidores efetivos do Município de 10



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para 1, sem que correspondesse à real necessidade desses servidores, consistente na afirmação de que houve *“necessidade avaliada no último ano em reduzir o número de vagas para o cargo de médico plantonista de provimento efetivo do Município de São João do Caiuá, integrante do Anexo I da Lei Municipal nº 2.162/2014.*

O raciocínio é completamente desvirtuado. Isso porque a necessidade de profissionais se dá pela demanda de serviços que deles será exigido, o que implica na verificação da necessidade de médicos plantonistas em número adequado para suprimento da demanda. O vínculo jurídico é estabelecido pela legislação e deve ser efetivo para a demanda observada, não sendo possível afirmar que não há demanda para determinada forma de vínculo com a entidade e se prever ordinariamente cargos de médico plantonista terceirizado, com repetição de processos de credenciamento, como fez o Município.

Ora, a necessidade dos médicos era clara, tanto que foi publicado o Edital de Chamamento Público nº 004/2017 destinado à contratação de médicos plantonistas com o credenciamento de 3 empresas para a prestação dos serviços de plantões de 12 horas, no valor de R\$ 910 (novecentos e dez reais) por plantão, o que foi expressamente consignado na instrução²⁵.

Dessa forma, resta claro que havia necessidade de maior número de médicos plantonistas no Município e a redução promovida pela Lei Municipal nº 2.363/2017 não tinha fundamento na realidade, mas sim no entendimento claramente equivocado da gestão municipal de que pode gerir tais contratações por terceirização de forma contínua.

Relevante consignar que não foi defendida e tampouco foram trazidos elementos que qualificariam a medida como excepcional, especialmente durante todo o período analisado. Embora o Município tenha afirmado que teve dificuldades na realização de concurso público, as informações obtidas demonstraram que os valores de remuneração previstos no Edital eram inferiores ao mercado, aos praticados pelos Municípios vizinhos, sem que tenha havido medidas para adequação e, o mais grave, eram inferiores aos previstos para as contratações

²⁵ Peça nº 156, pag. 34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por terceirização, sem nenhuma justificativa e racionalidade na fixação de pagamento de valor inferior para servidor efetivo em relação a um terceirizado²⁶.

Dessa forma, resta claro que o Município adotou a contratação de médicos terceirizados de forma ordinária, como medida discricionária de gestão, para a composição de corpo de profissionais da área da saúde que deveriam possuir vínculo efetivo, em longo período de tempo, de forma inequivocadamente irregular, sem medidas adequadas para a regularização e, ainda, com adoção de medidas ativas para perpetuação da situação, sendo plenamente adequado o sancionamento dos gestores com a multa prevista no artigo art. 87, inciso IV, alínea “d” da Lei n.º 113/05²⁷ ao Prefeito municipal, Sr. José Carlos da Silva Maia (gestão 2013-2016; 2017-2020), e ao Controlador Interno do Município, Sr. Mauro Tertuliano de Melo (2013-2019), em virtude desta irregularidade.

Também plenamente adequada a expedição de determinação para que o Município promova a correção da irregularidade, readequando a composição do corpo de médicos plantonistas com servidores efetivos em número suficiente à demanda do trabalho, com fixação de remuneração adequada à função e realização de concurso público para preenchimento das vagas, encerrando-se qualquer tipo de contratação terceirizada para função, atividades para as quais entendo adequado o prazo de 12 meses proposto pela unidade técnica, que deve ser desmembrado em prazos menores de acordo com as atividades necessárias.

Com efeito, a regularização da questão depende do correto dimensionamento da quantidade de médicos necessários para o atendimento dos plantões, considerando a efetiva necessidade, de acordo a demanda de usuários, com adequação do quadro de vagas de médicos no corpo de servidores municipais e remuneração compatível com a função; a realização de concurso público para provimento das vagas e a efetiva contratação dos profissionais, cujo prazo de 12

²⁶ Peça nº 156, pag. 25-26.

²⁷ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

d) contratar ou adquirir bens, serviços e obras de engenharia, sem a observância do adequado processo licitatório, quando exigível este, ou sem os devidos processos administrativos justificando a dispensa ou inexigibilidade, excetuando-se as compras de pequeno valor, realizadas mediante pronto pagamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meses proposto pela unidade técnica deve ser suficiente, mas demanda subdivisão em etapas, com a elaboração de um plano de ação, a fim de que o cumprimento da decisão seja acompanhado de acordo com as fases estabelecidos e efetivamente executadas e evite-se a protelação, com possível início das medidas apenas ao seu final, pelo que entendo que a determinação deve ser acompanhada da exigência de apresentação de um plano de ação que distribua as atividades necessárias dentro do prazo concedido pra cumprimento integral da determinação.

Também reputo necessária a comunicação à Câmara Municipal, para que seja cientificada da decisão e da situação irregular da composição do quadro de profissionais da saúde do Município por terceirizados e promova a célere tramitação do processo legislativo necessário à regularização da questão, após apresentado pelo Poder Executivo.

Superada a questão, a terceira irregularidade constatada consiste no registro contábil das despesas com terceirizados para omitir gastos com despesas com pessoal no período e burlar o efetivo gasto do Município, que em 2016 apresentou índice de gastos com pessoal superior ao limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise da irregularidade partiu da edição da Lei Municipal nº 2.663/17, na qual o número de vagas de médicos plantonistas foi reduzido de 10 para 1, o que, segundo denunciante teria como finalidade uma espécie de manobra contábil para afastar a contabilização destas despesas como despesas de pessoal e, paralelamente, efetuar a contratação de 03 empresas para a prestação de serviço de plantões médicos, no valor de R\$ 273.000,00, que não seria contabilizado para fins de atendimento do índice da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A defesa sustentou que a edição da Lei não poderia ser entendida como manobra do Prefeito, pois seria ato legislativo aprovado pela Câmara Municipal, inclusive de modo unânime, e teria sido motivada pela necessidade de reorganizar a estrutura administrativa do Executivo, *“haja vista a necessidade avaliada no último ano em reduzir vagas para o cargo de médico plantonista de provimento efetivo do Município de São João do Caiuá, integrante do Anexo I da Lei*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal nº 2162/2014”²⁸.

Defendeu que teria realizado concurso público e processo seletivo para preenchimento das vagas e mesmo assim não houve suprimimento da demanda, o que exigiu a contratação dos serviços por licitação e que a organização do serviço desta forma seria assunto de interesse local, a justificar a regulamentação desta forma, com fundamento no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal²⁹, não havendo que se falar em “manobra contábil” para mascarar gastos com pessoal.

A ilegalidade da quantificação de cargos de médicos plantonistas e da contratação do serviço por empresas terceirizadas foi objeto de análise acima, de modo que no tópico é devida a análise apenas quanto à contabilização das despesas de pessoal destes profissionais.

Com efeito, como já destacado, a argumentação da redução de vagas para o cargo de médico plantonista de provimento efetivo foi “necessária” para viabilizar a contratação de tais profissionais não possui respaldo no ordenamento jurídico, sendo, portando, irregular, na medida em que a análise deve se dar pela demanda, sendo o vínculo dos profissionais definido pela legislação. Assim, a redução de vagas de provimento efetivo com a simultânea contratação de empresa para a prestação deste serviço comprova que a edição da lei foi uma espécie de “manobra”, que demonstra, ainda, ser a terceirização prática ordinária na gestão.

Como oportunamente consignado pela unidade técnica, a própria fundamentação jurídica apresentada teve como fundamento a prestação dos serviços pela terceirização, que seria “viabilizada” com a redução do número de vagas de médicos efetivos³⁰, em absurdo contrassenso.

Especificamente sobre os registros contábeis, restou constatado que as despesas relativas aos contratos firmados para a prestação de serviços médicos no Município eram incluídas no elemento 39 como Outros Serviços de Terceiros e não eram contabilizadas como despesas com pessoal. Ainda restou consignado pela unidade técnica que entre os anos de 2014 e 2016 o Município teve dois processos

²⁸ Peça 150, pág. 3.

²⁹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³⁰ Peça nº 156, pág. 35.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de alerta em razão de excesso de gastos com pessoal, processos nº 796411/16 e nº 989759/16, nos quais foi solicitada revisão exatamente nas despesas com serviços médicos³¹.

Diante dos fatos apurados, não resta dúvida quanto à irregularidade na contabilização destas despesas. Com efeito, a contratação de terceirização de mão de obra para substituição de servidores efetivos deve ser contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal” e conseqüentemente, compor o índice de gastos do ente público, exatamente para evitar que os gastos com pessoal sejam “mascarados” por serviços de terceiros, como consta expressamente no § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal³². No mesmo sentido, o artigo 3º da Instrução Normativa nº. 56/2011³³ prevê que deve ser privilegiada a essencial sobre a forma e os gastos com mão de obra terceirizada devem ser considerados para aferição do índice de gastos com pessoal.

Dessa forma, deveria o Município ter contabilizado as despesas dos contratos de terceirização de serviços médicos no elemento de despesa 3.3.90.34- “Outras Despesas com Pessoal” e não como elemento 39 - Outros Serviços de Terceiros, pois a falha no registro “mascarou” o seu efetivo índice de gastos com pessoal no período. Assertiva a conclusão da unidade técnica³⁴

(...)

No presente caso, portanto, denota-se

³¹ Peça nº 156, pág. 38.

³² Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

³³ 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 a Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Para efeito do caput, a contabilização da despesa aglutinará os componentes remuneratórios correspondentes a vantagens pessoais e institucionais e os benefícios que caracterizem salário direto e indireto.

§ 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”.

II - as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade.

³⁴ Peça nº 156, págs. 41-42.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a lei proposta pelo gestor municipal no ano de 2017 constituiu, de fato, uma manobra visando burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, com isso, os contratos de terceirização de mão de obra na área da saúde, corriqueiramente firmados pelo Município com empresas privadas, não seriam, em um primeiro momento, considerados substituição de servidores médicos plantonistas, uma vez que tais cargos não mais existiam na nova legislação municipal, diante da redução de 10 (dez) vagas para 1(uma) vaga de médico plantonista.

A referida lei, portanto, possibilitaria ao Município contratar as empresas para prestação de serviços básicos de saúde, sem que tais despesas fossem incluídas nos índices de gastos com pessoal, como uma forma de mascarar a realidade fiscal do Município de São João do Caiuá.

(...)

Resta claro assim o desvio de finalidade das ações dos gestores. Relevante ressaltar que embora a aprovação do ato legislativo tenha sido efetivada com participação da Câmara Municipal, como exige o ordenamento, a responsabilidade por submeter Projeto de Lei com desvio de finalidade e com os objetivos de terceirizar mão de obra de serviço público essencial e não contabilizar as despesas corretamente como despesa com pessoal recai sobre o gestor Municipal, uma vez que restaram claras as suas ações no cometimento das irregularidades.

Dessa forma, plenamente cabível a sanção prevista no art. 87, IV, “d”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ao gestor do Município de São João do Caiuá, Sr. JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA (gestão 2013-2016; 2017-2020).

A expedição de determinação também é pertinente, uma vez que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

unidade técnica demonstrou que persiste a prática irregular na contabilização de despesas de serviços médicos prestados por terceiros como “Outras Despesas com Terceiros” ao invés de “Outras Despesas com Pessoal”. Por fim, também válida a comunicação ao Ministério Público Estadual, para atuação dentro da sua esfera de competência em relação às irregularidades constadas na presente Representação.

3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante todo o exposto, em consonância com a instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, com aplicação das seguintes multas:

1. Uma multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA, Prefeito Municipal nos períodos de 2013-2016 e 2017-2020, em razão das irregularidades no controle dos plantões médicos realizados no Município de São João do Caiuá nos anos de 2013 a 2015;
2. Uma multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. MÁRIO TERTULIANO DE MELO, Controlador Interno do Município no período de 2013 a 2019, em razão das irregularidades no controle dos plantões médicos realizados no Município de São João do Caiuá nos anos de 2013 a 2015;
3. Uma multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea d, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA, Prefeito Municipal nos períodos de 2013-2016 e 2017-2020, em razão de terceirização irregular dos serviços de plantão médico no Município de São João do Caiuá no período de 2013 a 2015;
4. Uma multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea d, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. MÁRIO TERTULIANO DE MELO, Controlador Interno do Município no período de 2013 a 2019, em razão de terceirização irregular dos serviços de plantão médico no Município de São João do Caiuá no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

período de 2013 a 2015;

5. Uma multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea d, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA, Prefeito Municipal nos períodos de 2013-2016 e 2017-2020, em razão da contabilização irregular de despesas com pessoal terceirizado para reduzir o índice de despesas com pessoal do Município.

A expedição das seguintes determinações:

1. **Determinação ao Município de São João do Caiuá**, destinada ao atual gestor, **para que adote**, no prazo de 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação do acórdão, **providências para promover a regularização da situação de terceirização dos serviços de saúde**, com a realização das seguintes atividades: 1. Reestruturação da carreira dos profissionais médicos servidores do Município de São João do Caiuá por parte do Poder Executivo, mediante o encaminhamento de Projeto de Lei, ao Poder Legislativo, com número de médicos adequado à efetiva demanda e remuneração adequada à atividade; e realização de concurso público pra provimento das vagas, com abstenção da prática de terceirização das atividade de modo definitivo, **devendo, no prazo de 30 dias**, contados a partir da data de publicação do acórdão, **apresentar plano de ação que promova a distribuição das atividades dentro do prazo total para cumprimento**;
2. **Determinação ao Município de São João do Caiuá**, destinada ao atual gestor, **para que adote**, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, **as providência necessárias para promover a adequada 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fiscal.

3. **Determinação** ao Município de São João do Caiuá, destinada ao atual gestor, **para que adote**, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, **as medidas necessárias para o aperfeiçoamento e controle do cumprimento da jornada e frequência dos profissionais de serviços de saúde**, dentro das Unidades da UPA e Hospitais Municipais, para todos os profissionais, inclusive autônomos, mediante, no mínimo, a adoção de controle de ponto eletrônico e/ou biométrico, sem prejuízo de outros meios de controle que entender pertinentes.

Ainda, como providência essencial à eficácia da decisão, **determino que**, após o trânsito em julgado da decisão, **haja a comunicação de seu teor** e da situação irregular da composição do quadro de profissionais da saúde do Município por terceirizados à **Câmara Municipal de São João do Caiuá**, para que promova a célere tramitação do processo legislativo necessário à regularização da situação, após apresentação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo.

Por fim, diante da situação dos serviços de saúde no Município de São João do Caiuá, que vêm sendo prestados de modo irregular por longo período, acato o opinativo do *Parquet* e **determino** a concessão de acesso dos autos ao Ministério Público Estadual, para que tome conhecimento dos fatos e promova as medidas que entender adequadas dentro de sua área de atuação.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

4. VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

Respeitosamente, divirjo, em parte, do Douto Relator, a fim de propor o julgamento pela **parcial procedência da presente representação**, em relação à **falha no controle de plantões médicos no período de 2013 a 2015**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bem como à **ausência do devido planejamento para a terceirização de serviços de plantões médicos** que justificasse essa escolha, em detrimento da prestação direta pelo ente municipal.

Conforme exposto no voto condutor, foram três as irregularidades objeto da presente representação: 1) falhas no controle de plantões médicos realizados no período de 2013 a 2015; 2) terceirização irregular de serviços de saúde, mediante a contratação de empresas para realização de serviços de plantões médicos e; 3) falha na contabilização dos gastos com terceirização de serviços de plantões médicos como despesas com pessoal.

A primeira impropriedade identificada que restou caracterizada, nos termos bem expostos no voto condutor, se refere à ausência de controle dos plantões médicos realizados mediante contratação de empresas no período de 2013 a 2015, na medida em que o próprio gestor municipal afirmou que o controle dos plantões médicos se dava pelas fichas de atendimento aos pacientes, não conseguindo se desincumbir do ônus de demonstrar que não houve pagamentos a maior, dada a existência de indícios suscitados no curso da instrução pela unidade técnica, como, por exemplo, de plantões que excediam 24 horas prestados pela mesma profissional.

Sendo assim, acompanho o Relator quanto à aplicação da multa do art. 87, IV, "g", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas ao Prefeito e ordenador das despesas Sr. Jose Carlos da Silva Maia.

Deixo de acolher, no entanto, a multa sugerida ao controlador interno, na medida em que, apesar de não ter havido defesa de sua parte, restou carente nos autos elementos que atraíssem a sua responsabilidade pela irregularidade, dada a especificidade e abrangência limitada àquela pasta, na medida em que os contratos em exame se deram no âmbito da secretaria municipal de saúde, e, em princípio, não há indicativos de que tenham sido objeto de fiscalização ou mesmo que chegaram ao conhecimento do Controlador Interno.

Já em relação à alegada terceirização irregular de serviços de saúde, plantões médicos e sua incorreta contabilização, ousou divergir, em parte, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proposta do relator, em especial quanto ao fundamento para configuração da irregularidade.

Isso porque não restou demonstrado nos autos que todo o serviço de plantões médicos, objeto de terceirização no período de 2013 a 2015, se dava no âmbito da atenção básica do ente municipal e, portanto, em desrespeito à regra constitucional do concurso público.

Pelo contrário, em princípio, alguns desses contratos sinalizavam que eram prestados no interior do Hospital Municipal Nossa Senhora Aparecida (peças 56 e 96, por exemplo) e, portanto, seriam pertinentes aos serviços de média complexidade, em relação aos quais o Município não é o responsável originário.

Acrescente-se que a atenção básica compreende as unidades de saúde (UBS), conhecidas popularmente como postos de saúde, conforme artigo 6º, da Portaria 2436/2017³⁵, sem prejuízo de que os profissionais de saúde atuem em espaços da comunidade (como centros comunitários e escolas), além de fazerem visitas domiciliares às famílias.

Sendo a atenção básica ou primária a “porta de entrada” do SUS³⁶, nessa etapa são marcadas consultas e exames básicos (hemograma, citopatológico, etc), além de também poderem ser realizados procedimentos básicos, como curativos, por exemplo.

Já no nível secundário de atenção à saúde estão as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), os hospitais e outras unidades de atendimento especializado ou de média complexidade. Nesses estabelecimentos **podem ser realizados procedimentos de intervenção, tratamento de situações crônicas e de doenças agudas, que não se enquadrariam, portanto, como de atenção básica, de responsabilidade precípua do Município.**

Assim, embora o serviço de plantão médico possa ser prestado no âmbito da atenção básica, nestes autos não ficou demonstrado que isso de fato

³⁵ Art. 6º Todos os estabelecimentos de saúde que prestem ações e serviços de Atenção Básica, no âmbito do SUS, de acordo com esta portaria serão denominados Unidade Básica de Saúde - UBS. Parágrafo único. Todas as UBS são consideradas potenciais espaços de educação, formação de recursos humanos, pesquisa, ensino em serviço, inovação e avaliação tecnológica para a RAS.

³⁶ <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/o-que-e-atencao-primaria>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocorreu na totalidade dos contratos questionados nem tampouco restou indicado quais os contratos em que essa irregularidade ocorreu.

Em razão disso, a falta de contabilização como despesa de pessoal fica comprometida, na linha de diversos entendimentos desta Corte de Contas, motivo pelo qual entendo que não estaria configurada essa última impropriedade.

Sobre o tema, reproduzo recente decisão em sede de Consulta proferida pelo Tribunal Pleno, consubstanciada no Acórdão 106/24, de relatoria do Conselheiro Fabio de Souza Camargo:

Consulta. Município de Três Barras do Paraná. Terceirização de serviços médicos. Incorporação de divergência. **É admitida a exclusão do cálculo das despesas com pessoal os valores despendidos com a terceirização de serviços médicos não compreendidos na Atenção Básica à Saúde**, tais como: despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas para o período noturno, finais de semana e feriados; serviços de médicos especialistas e de socorristas com especializações em Suporte Avançado de Vida ao Trauma - ATLS e em Suporte Avançado de Vida em Cardiologia – ACLS. (sem destaques no original)

Nesse contexto, entendo que não restou suficientemente demonstrado nos autos quais os serviços médicos de plantões não poderiam ter sido terceirizados, porque afetos à atenção básica e, conseqüentemente, deveriam ter sido contabilizados como despesas com pessoal.

Nesse sentido, discordo do entendimento de que teria havido, deliberadamente, manobra na propositura de lei extinguindo cargos de médico plantonista, a fim de facilitar a terceirização dos serviços, na medida em que, em tese, tratando-se de cargos que não estejam diretamente afetos à atenção básica de saúde, sua extinção circunscreve-se à discricionariedade administrativa do gestor, dentro de seu juízo de conveniência e oportunidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalte-se, contudo, que, em que pese a dúvida sobre a efetiva abrangência dos serviços de plantão médico (isto é, se podem ser compreendidos ou não como fora da baixa complexidade), deve ser mantida a irregularidade da terceirização em virtude da ausência do devido planejamento, mediante apresentação de justificativas que embasassem essa opção seja pelo prisma da eficiência ou ainda economicidade da prestação do serviço.

Acerca da relevância do estudo e planejamento que precedam a opção da terceirização, novamente o Tribunal Pleno se debruçou sobre a matéria, quando questionado em sede de Consulta pelo Município de Cambé, conforme Acórdão 3771/23- Pleno, de minha relatoria, respondendo que:

1. É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênere o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV);

A Administração não poderá transferir, por meio das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou de celebração de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.2 Resta prejudicada a resposta ao segundo quesito, vez que abrangida pelas respostas ao quesito anterior;

1.3 É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço, de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus “padrões de desempenho e qualidade”, “por meio de especificações usuais do mercado”, nos termos do art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial; e

1.4 Resta superado o entendimento contido no item VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, vez que conflitante com a resposta ao quesito anterior. (sem grifos no original)

Destaco que na citada decisão, restou consignado que:

(...) Conforme corretamente exposto pela Coordenadoria de Gestão Municipal, as ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

– SUS devem, em regra, ser prestados diretamente pela Administração Pública, mediante a estrutura e corpo de pessoal próprios, enquanto a sua execução pela iniciativa privada, embora conte com previsão constitucional e legal, deve se dar de maneira complementar (nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal), motivo pelo qual a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) a condicionou à prévia demonstração da impossibilidade de prestação direta da cobertura assistencial.

A esse propósito, transcrevem-se as considerações recentemente tecidas pelo Exmo. Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca por ocasião do julgamento da Consulta nº 652627/21, integralmente incorporadas ao voto condutor do Acórdão nº 244/23 – Tribunal Pleno, de minha relatoria (grifos no original):

Nos termos da Constituição da República, a execução de ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) pode ser feita pela iniciativa privada, desde que de maneira complementar.

Regulando a matéria em âmbito legal, a Lei n.º 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) estabelece que cabe aos municípios, primordialmente, a gestão e a execução dos serviços de saúde, permitindo-se, excepcionalmente – na hipótese de o órgão gestor não possuir condições suficientes para ofertar, por conta própria, a assistência de saúde –, a busca de parceria com organizações e entidades do setor privado.

Nesse sentido, o artigo 24 da Lei n.º 8.080/1990 determina que a decisão do Poder Público de recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada deve estar condicionada à demonstração prévia de que suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disponibilidades são insuficientes para garantir diretamente a cobertura assistencial:

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.

A Lei Estadual n.º 18.976/2016, a propósito, traça contornos bastante elucidativos acerca da matéria, em convergência com o estabelecido pela Constituição da República. O artigo 4º da Lei prevê que a participação complementar da iniciativa privada no SUS, no âmbito do Estado do Paraná, depende de prévia avaliação técnica apta a demonstrar a necessidade de ampliação e complementação da cobertura assistencial de saúde, necessidade caracterizada “quando as disponibilidades já ofertadas de ações e serviços de saúde forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS”.

De maneira equivalente, o artigo 130 da Portaria de Consolidação n.º 1/2017 do Ministério da Saúde⁴ determina que “nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada”.

Ou seja, a celebração de contrato de gestão com organização social para o gerenciamento – e consequente operacionalização e execução – de serviços de saúde em unidade de pronto atendimento não consiste em mera liberdade discricionária do gestor. Não se trata de simples agir discricionário da Administração Pública: não pode o órgão gestor do SUS proceder à contratualização de organizações sociais para atuação em unidades de pronto atendimento sem demonstrar, antes, que a prestação de ações e serviços de saúde, diretamente pelo ente público, não é possível de ser feita de forma eficaz.

Acerca da presente matéria, inclusive, o Tribunal de Contas da União entende que *“do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão”.*

Por consequência, o ente público deve deixar claro, no eventual procedimento de escolha de entidade privada, que a opção pela terceirização se mostra adequada a fornecer – de forma potencialmente eficiente, e com custos suficientemente vantajosos – as ações e os serviços de saúde pelos quais se responsabiliza. (...) (sem grifos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, embora acompanhe o Relator quanto à irregularidade da terceirização dos serviços de plantões médicos, em virtude da falta da demonstração do adequado planejamento, divirjo do fundamento que a caracterizou, como inerente à atenção básica.

Sendo assim, mantida a irregularidade, acompanho o Relator, também, quanto à aplicação da multa ao prefeito municipal no período, José Carlos da Silva Maia.

Deixo, contudo, de estendê-la ao controlador interno, uma vez que a responsabilidade sobre essa irregularidade a meu ver deveria ter sido compartilhada com o(s) Diretor(es) do Departamento Municipal de Saúde, no período, que subscreveram os referidos contratos e os editais de credenciamento, os quais não foram chamados aos autos, exercendo o controle interno, nesse caso, linha de defesa secundária, que careceria de maior aprofundamento probatório para sua efetiva caracterização.

Por fim, com relação às determinações sugeridas no voto condutor, propondo a alteração daquela contida no item 1, transcrita nos seguintes termos:

Determinação ao Município de São João do Caiuá, destinada ao atual gestor, para que adote, no prazo de 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação do acórdão, providências para promover a regularização da situação de terceirização dos serviços de saúde, com a realização das seguintes atividades: 1. Reestruturação da carreira dos profissionais médicos servidores do Município de São João do Caiuá por parte do Poder Executivo, mediante o encaminhamento de Projeto de Lei, ao Poder Legislativo, com número de médicos adequado à efetiva demanda e remuneração adequada à atividade; e realização de concurso público pra provimento das vagas, com abstenção da prática de terceirização das atividade de modo definitivo, devendo, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

publicação do acórdão, apresentar plano de ação que promova a distribuição das atividades dentro do prazo total para cumprimento;

Conforme apontado na fundamentação deste voto, entendo que, em princípio, não se pode ter como irregular a terceirização de serviços de plantão médico destinados a serviços diversos da atenção básica de saúde, de modo que a reestruturação das carreiras, com vistas ao encaminhamento de projeto de lei ao Poder Legislativo, deve ficar na dependência de um estudo técnico que contemple as efetivas necessidades de médicos em relação à demanda do Município, juntamente com um plano de ação para sua implementação prática.

Sugiro, assim, um texto alternativo com o seguinte conteúdo:

Determinar ao Município de São João do Caiuá elabore estudo e apresente plano de ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, sobre as terceirizações de serviços de plantões médicos existentes, a fim de justificá-las, sob o prisma da legalidade, eficiência e economicidade, levando-se em conta que para atendimento à atenção básica de saúde, os serviços devem ser prestados diretamente pelo ente municipal, mediante prévio concurso público.

No mais, acompanho a proposta de expedição das demais determinações, em sua integralidade.

1. Pelo exposto, VOTO:

1.1. pela procedência parcial da presente representação, em razão de:

1.1.1. **falha no controle de plantões médicos no período de 2013 a 2015**, conduta que enseja a aplicação da multa sugerida, do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica, ao ordenador



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das despesas e prefeito municipal Jose Carlos da Silva Maia;

1.1.2. **ausência do devido planejamento para a terceirização de serviços de plantões médicos**, a justificar essa escolha em detrimento da prestação direta dos serviços mediante concurso público, ensejando a aplicação da multa do art. 87, IV, “g”, da LOTC, ao prefeito e ordenador das despesas Jose Carlos da Silva Maia.

2.2. pela expedição das seguintes determinações ao Município de São João do Caiuá, destinada ao atual gestor:

2.2.1. Elabore, no prazo de 60 (sessenta) dias, estudo e apresente plano de ação, sobre as terceirizações de serviços de plantões médicos existentes, a fim de justificá-las, sob o prisma da legalidade, eficiência e economicidade, levando-se em conta que para atendimento à atenção básica de saúde, os serviços devem ser prestados diretamente pelo ente municipal, mediante prévio concurso público;

2.2.2. Adote, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as providências necessárias para promover a adequada 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;

2.2.3. Adote, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as medidas necessárias para o aperfeiçoamento e controle do cumprimento da jornada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e frequência dos profissionais de serviços de saúde, dentro das Unidades da UPA e Hospitais Municipais, para todos os profissionais, inclusive autônomos, mediante, no mínimo, a adoção de controle de ponto eletrônico e/ou biométrico, sem prejuízo de outros meios de controle que entender pertinentes.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

I - Dar procedência parcial da presente representação, em razão de:

I.1 - **falha no controle de plantões médicos no período de 2013 a 2015**, conduta que enseja a aplicação da multa sugerida, do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica, ao ordenador das despesas e prefeito municipal Jose Carlos da Silva Maia;

I.2 - **ausência do devido planejamento para a terceirização de serviços de plantões médicos**, a justificar essa escolha em detrimento da prestação direta dos serviços mediante concurso público, ensejando a aplicação da multa do art. 87, IV, “g”, da LOTC, ao prefeito e ordenador das despesas Jose Carlos da Silva Maia.

II - expedir as seguintes determinações ao Município de São João do Caiuá, destinada ao atual gestor:

II.1 - Elabore, no prazo de 60 (sessenta) dias, estudo e apresente plano de ação, sobre as terceirizações de serviços de plantões médicos existentes, a fim de justificá-las, sob o prisma da legalidade, eficiência e economicidade, levando-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se em conta que para atendimento à atenção básica de saúde, os serviços devem ser prestados diretamente pelo ente municipal, mediante prévio concurso público;

II.2 - Adote, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as providências necessárias para promover a adequada 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;

II.3 - Adote, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, as medidas necessárias para o aperfeiçoamento e controle do cumprimento da jornada e frequência dos profissionais de serviços de saúde, dentro das Unidades da UPA e Hospitais Municipais, para todos os profissionais, inclusive autônomos, mediante, no mínimo, a adoção de controle de ponto eletrônico e/ou biométrico, sem prejuízo de outros meios de controle que entender pertinentes.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

O Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido) votou pela procedência com aplicação de multas da Representação.

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

Plenário Virtual, 11 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente