

PROTOCOLO Nº: 564948/17
ORIGEM: MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE
INTERESSADO: LUIZ ANTONIO DOMINGOS DE AGUIAR
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 688/18

Consulta. Contratação de médicos plantonistas e especialistas. Contabilização no índice de despesas com pessoal do Município. Considerações sobre a terceirização de atividades finalísticas. Incidência da norma do art. 18, § 1º da LRF. Apensamento. Resposta à consulta.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Formosa do Oeste, mediante a qual pretende a manifestação do Tribunal de Contas a propósito dos seguintes quesitos (peça 3):

1. As empresas contratadas para desempenharem os Plantões devem ser empenhadas na despesa “33.90.39.00 Outros serviços de terceiros - PJ” ou na despesa “33.90.34.00 outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização”, sendo está última incluída nas despesas com Pessoal?
2. A contratação de especialidades, como exemplo, um Pediatra, deve ser empenhado em qual despesa? (“33.90.39.00 Outros serviços de terceiros - PJ” ou na despesa “33.90.34.00 outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização”).

Mediante o Despacho nº 1144/17 (peça 5), o Relator, Conselheiro Fernando Guimarães, facultou ao consulente a emenda à inicial, de modo a adequar a consulta aos requisitos do art. 38 da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Em nova manifestação (peças 10 e 11), o consulente carrou aos autos opinativo da Procuradoria Jurídica municipal, em que se sustentou que, ante a inexistência dos cargos de médico especialista e plantonista no quadro de servidores, a adequada contabilização da despesa seria como “Outros serviços de terceiros”, escapando à consolidação do índice de gastos com pessoal.

Recebida a consulta (peça 12), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca referiu os precedentes que reputou pertinentes à matéria (peça 14).

Instruindo o feito, a Coordenadoria de Gestão Municipal ocupou-se de sustentar a ilegalidade da terceirização dos serviços de médicos plantonistas e especialistas, haja vista tratar-se de atividades permanentes e contínuas, que deveriam ser realizadas pelo corpo efetivo. Ademais, indicou a necessidade de pleno atendimento do Nível de Atenção à Saúde de que se ocupa o Município,

recomendando a rescisão do contrato e a consequente realização de concurso público para suprir a carência de médicos. Quanto aos quesitos formulados, utilizando-se da resposta encartada no Acórdão nº 5504/13, proferido pelo Tribunal Pleno nos autos de Consulta nº 233063/10, indicou a contabilização nas classificações de outras despesas de pessoal, compondo, portanto, o índice total de gastos com pessoal do Município (peça 14).

Após, vieram os autos à apreciação do *Parquet*.

Preliminarmente, impende destacar que a consulta contempla os pressupostos de admissibilidade estatuídos no art. 38 da legislação orgânica desta Corte, visto que o Prefeito Municipal é autoridade legitimada, há apresentação objetiva do quesito, indicando-se dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais submetidos à fiscalização do controle externo, houve manifestação da assessoria jurídica local e, embora se trate de questão concreta, a consulta veio formulada em tese.

No mérito, denota-se que os questionamentos vertidos na presente Consulta assemelham-se ao quesito apresentado no expediente de autos nº 295714/16, também sob a relatoria do Conselheiro Fernando Guimarães, ainda pendente de deliberação. Por essa razão, haja vista a necessidade de uniformização das decisões desta Corte e nos estritos termos do art. 364 do Regimento Interno, propugna-se pelo **apensamento** deste expediente àquele – fato que não ensejará prejuízo à instrução de qualquer dos feitos, que já estão prontos para julgamento, mas propiciará sua análise e decisão única pelo Plenário.

Superada essa questão, por brevidade fazemos referência aos fundamentos expendidos em nosso Parecer nº 684/18, vazado nos autos de Consulta nº 295714/16, com o qual julgamos satisfatoriamente solucionada a indagação do consulente quanto à necessidade de contabilização das contratações de médicos plantonistas na classificação “Outras despesas de pessoal”, em conformidade com o art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, quanto à específica questão apresentada neste expediente quanto à contratação de médicos especialistas, entendemos que igual linha de raciocínio pode ser utilizada para, endossando a conclusão da instrução, reputar-se que, da mesma forma, é imperativa a contabilização dos respectivos contratos como “Outras despesas de pessoal” – também na esteira do que se sustentou nos autos de Consulta nº 399765/16, mediante o Parecer nº 611/18.

Veja-se que, divergindo pontualmente da instrução, não entendemos que “classifica-se como suplementar aqueles serviços para os quais não está habilitado ou não tem *expertise*/infraestrutura para prestar e a Carta Constitucional exige sua prestação” (p. 8), em referência ao suposto Nível de Atenção a que estaria vinculado o Município.

Isso porque, como se expôs no aludido Parecer nº 611/18, a implantação de políticas, ações e prestações no âmbito da saúde demanda a sua prévia definição no Plano Municipal de Saúde e compatibilidade com a programação anual orçamentária. E, correspondendo ao direito constitucional à saúde um dever público que recai sobre todos os entes federados (art. 196 da Constituição), já fixou

o Supremo Tribunal Federal a compreensão de que há responsabilidade solidária dos entes federados no cumprimento das prestações do serviço público de saúde.

Nessa exata medida, ao assumir a execução (ainda que indireta) de quaisquer serviços que extrapolem a atenção básica à saúde, o Município nada mais faz que cumprir o dever constitucional que compartilha com Estado e União, alinhado que está com todo o arcabouço normativo que ampara as políticas públicas no âmbito do Sistema Único de Saúde – inclusive, na esfera municipal, a fixação de diretriz específica em seu Plano de Saúde.

Sendo assim, não é demais salientar que a noção de “*participação complementar*” da iniciativa privada no âmbito do SUS (que tem lugar quando da insuficiência prestacional estatal, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.080/1990) não se encaixa dentre as atividades “*acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade*” (em referência à exceção prevista no art. 89, parágrafo único da Lei nº 11.768/2008).

De fato, como se tem afirmado, ao participar de forma complementar no SUS, o particular acaba por assumir *rigorosamente a mesma função* que incumbia ao poder público, mas que deixou de ser efetivada pela insuficiência em determinada área. Destarte, **não se tem nessa hipótese relação de complementaridade em relação às atribuições legais do órgão público, mas sim à própria execução do serviço público (cuja natureza, entretanto, não se altera em virtude da atuação do particular).**

Além disso, insistimos que a tese da inexistência de previsão, no quadro de pessoal do Município, de certas categorias funcionais deve ser tomada com ponderação – e, especialmente na apreciação do serviço público de saúde, *jamaiz* deve privilegiar o *aspecto formal* em detrimento das *prestações materiais* exigidas do órgão.

Sob essa perspectiva, veja-se que, ao adotar meramente o critério formal de tornar possível a exclusão de despesas nos casos em que o quadro de pessoal não contempla a categoria de médicos especialistas, por exemplo, a um só tempo estaríamos estimulando que o gestor se abstivesse de incluir tais funções no plano de cargos dos profissionais da saúde e, ainda pior, facilitando a indevida terceirização de serviços essenciais, mascarando o acréscimo de despesas com pessoal. E tudo isso num contexto em que a realização do serviço público é imprescindível e não poderá ser afastada.

Trazendo tais reflexões ao caso vertente, veja-se que várias especialidades médicas são *essenciais* aos mais básicos serviços de saúde¹, do que se deduz a imprescindibilidade de sua previsão no quadro de cargos municipal – razão pela qual eventual lacuna legislativa do Município há de ser coibida pelos órgãos de controle, e não servir de salvo-conduto à terceirização desenfreada de tais atividades inerentes à gestão municipal da saúde.

¹ Apenas para nos fixarmos no exemplo apresentado pelo próprio consulente, veja-se que a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES) estipula, dentre as ações e serviços da atenção primária, a *atenção à saúde da criança*, para o que a existência de profissional *pediatra* é inafastável, devendo integrar, portanto, o rol de servidores regularmente investidos na função pública.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta, recomendando seu **apensamento** à Consulta nº 295714/16, nos termos do art. 364 do Regimento Interno. No mérito, opina-se pela resposta à consulta no sentido de que **as despesas decorrentes da contratação de médicos plantonistas e especialistas deverão compor o índice de gastos com pessoal, contabilizando-se como “Outras Despesas de Pessoal”**, nos termos do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Curitiba, 23 de julho de 2018.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas