



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

**PROCESSO N º:** 630200/18  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS  
**INTERESSADO:** MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO  
**ADVOGADO/  
PROCURADOR:**  
**DESPACHO:** 2038/18

EMENTA: Representação. Município de Dois Vizinhos. Procedimentos de contratação de médicos para a prestação de serviços de saúde no âmbito municipal. Substituição de serviços básicos de saúde por médicos terceirizados. Contabilização das despesas como “Demais despesas com serviço médico – 3.3.90.39.50.99”. Empenhos sem informações essenciais como características do serviço/contratação, destinatário responsável e à qual mês/período. Medida Cautelar deferida para determinar a adequação da contabilização de despesas com terceirização de serviços médicos como “outras despesas de pessoal” e a complementação das descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços de plantão médico.

Trata-se de Representação, com pedido liminar, formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, subscrita por seu Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti, em face do Município de Dois Vizinhos, na qual noticiou possíveis irregularidades na terceirização de serviço de saúde.

Asseverou o requerente que as informações que embasaram a exordial foram extraídas do Portal de Informações para Todos (PIT), cujos dados são declarados pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais (SIM -AM) e dos respectivos Portais da Transparência.

O representante contextualizou que o Município em apreço possui 20 (vinte) vagas específicas para médicos em diferentes especialidades e, de acordo com o Portal da Transparência, possui apenas 3 (três) servidores efetivos, enquanto se vale de servidores terceirizados para prestação de serviços médicos de saúde, tanto para atendimento em ESF's, CAPS e na Unidade Central de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Saúde, quanto para atendimento de emergência e urgência, em regime de plantão de 24 (vinte e quatro) horas.

Foram apresentados dados das inexigibilidades de licitação realizadas pelo Município nos anos de 2017 e 2018 para a terceirização de serviços médicos, de onde se verifica que foram realizadas **31 (trinta e uma) contratações por inexigibilidades de licitação para contratação de serviços médicos.**

O Representante destacou que **“o Município de Dois Vizinhos despendeu cerca de R\$ 11.680.754,43 (onze milhões, seiscentos e oitenta mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e três centavos) com terceirização dos serviços públicos de saúde sobre urgência e emergência (plantões médicos), ao passo que o quadro de cargos de servidores efetivos está defasado, inclusive quando há previsão para vagas específicas para médico plantonista”.**

Além disso, a descrição dos empenhos é genérica. Apontou que nos empenhos realizados não foram indicadas as principais informações sobre os serviços prestados e a qual mês se refere aquele pagamento, o que violaria a Lei de Acesso à Informação.

Restou consignado que o último concurso para os cargos foi realizado em 2015 e as convocações no ano de 2016.

Assim, conclui que há terceirização irregular de serviço público, pois, **“de acordo com a análise dos empenhos, as atividades que deveriam ser desenvolvidas por servidores efetivos estão sendo imputadas a entidades privadas, sobretudo no que diz respeito aos serviços de plantão médico, em que foi contratado por Inexigibilidade de Licitação o Instituto de Saúde de Dois Vizinhos – Hospital Pro Vida”.**

Além disso, restou apontado que as despesas destes contratos têm sido equivocadamente contabilizadas como *“Demais despesas com serviço médico – 3.3.90.39.50.99”*, o que configura o descumprimento do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que *“em regra geral, a contratação terceirização de mão de obra que não se coaduna com os princípios jurídicos que regem a*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

*Administração Pública fatalmente será lançada na rubrica Outras Despesas de Pessoal – a despeito da ilicitude -, entrando no cômputo da despesa total com pessoal, devendo inclusive ser acrescentados os respectivos encargos sociais”.*

Requeru a concessão das seguintes medidas cautelares:

c) Determinar cautelarmente que o Município de Dois Vizinhos adeque seus procedimentos para que nas próximas contratações que tratem sobre terceirização de mão-de-obra, haja a contabilização da despesa conforme classificação “outras despesas de pessoal”.

d) Determinar cautelarmente que o Município de Dois Vizinhos complemente as descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços de plantão médico, para que estejam descritas as informações sobre as contratações de empresas privadas para prestar serviço público, deixando claro o profissional responsável e em qual estabelecimento de saúde este irá atuar. Ainda, quanto a contratação de Hospitais (Instituto de Saúde de Dois Vizinhos – ISDV Hospital Pro Vida), que esclareça o número de horas de plantão, realizadas por qual profissional (nome completo) e qual o valor pago por hora/plantão.

No mérito, requereu a procedência da representação para determinar ao Município de Dois Vizinhos que:

- e.1 comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;
- e.2 abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;
- e.3 disponibilize as informações completas sobre procedimentos licitatórios e descrição das despesas no portal de transparência municipal e no Portal de Informação para Todos - PIT.

A representação é instruída com a lista dos servidores ativos no Município de Dois Vizinhos, editais dos últimos concursos públicos realizados para os cargos de médico, editais de chamamento público para prestação de serviços médicos e editais de contratação por inexigibilidade.

É o relato.

Passa-se então à análise dos pedidos cautelares.

Primeiramente, em sede de juízo de cognição sumária, tenho que a narrativa feita pelo representante goza de verossimilhança, pois afigura-se coerente e coesa em sua argumentação, acompanhada de documentação comprobatória, a demonstrar que as contratações de médicos por chamamento público têm por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

finalidade atividades básicas de saúde, atividades realizadas por médicos terceirizados que deveriam ser prestadas por servidores efetivo. Além disso, as despesas têm sido lançadas de maneira equivocada, o que pode levar a um mascaramento no descumprimento nos limites legais para gastos com pessoal.

Dessa forma, considerando a natureza dos fatos narrados na inicial, entendo que as informações constantes nos autos são suficientes ao juízo de admissibilidade do feito, motivo pelo **RECEBO** a presente representação.

Quanto às medidas cautelares pleiteadas, entendo que há elementos para a sua concessão.

Em relação ao primeiro pedido, conforme dito, os elementos trazidos aos autos demonstram a prestação terceirizada de serviços básicos de saúde, como ESF e urgência e emergência. Há desvio de finalidade na utilização de parceria privada, que somente é admitida em complementariedade aos serviços prestados diretamente, não em substituição à prestação direta de serviços básicos de saúde.

Não bastasse isso, as despesas com os contratos são lançadas como *“Demais despesas com serviço médico – 3.3.90.39.50.99”*, o que afasta de maneira irregular o seu cômputo como despesa com pessoal, interferindo na avaliação dos limites de gastos previstos no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, o § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é claro no sentido de que *“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”*.

Assim, as despesas referentes aos contratos decorrentes de chamamento público para prestação de serviços de saúde em substituição à prestação direta devem ser contabilizadas como *“outras de despesas de pessoal”* e ser considerados para verificação dos limites de gastos com pessoal do Município.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Entendimento semelhante foi consignado por esta Corte no Acórdão nº 1595/17 - Segunda Câmara, no julgamento de Alerta ao Município de São João do Caiuá, Processo nº 796411/2016, do qual se extrai:

Conforme exposto pela própria unidade técnica, o quadro de pessoal do Município contém o cargo de médico plantonista, de modo que o valor dos contratos de prestação de serviços médicos em regime de plantão se referem à substituição de tais servidores públicos e devem ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso, os serviços contratados por inexigibilidade correspondem aos cargos vagos, conforme se observa do Quadro de Cargos do Município (peça 3, fl. 5) em comparação com os objetos das inexigibilidades, como a Inexigibilidade 10/2017, que teve por objeto “*prestação de serviços de médico generalista, médico generalista-esf, médico auditor de saúde, médico ginecologista e obstetra, médico pediatra, para atendimento na estratégia de saúde da família, na unidade central de saúde e no caps*”. Evidenciada a substituição de pessoal por serviço terceirizado.

Quanto ao segundo ponto, verifica-se que há violação ao artigo 8º da Lei de Acesso à Informação<sup>1</sup>. A falta de informações precisas e claras acerca das contratações de serviços prejudica a publicidade dos contratos administrativos e interfere no exercício do controle, inclusive social.

Em decisão recente, no Acórdão 1363/18-Tribunal Pleno<sup>2</sup>, foi analisada situação semelhante, no qual restou consignado:

“...a ausência de disponibilização, no Portal da Transparência, do controle de frequência dos médicos contratados, quanto a ausência de apresentação de dados específicos, nos empenhos emitidos, relativamente à pessoa do profissional que executou o serviço, às horas prestadas e ao valor pago por hora ou plantão, inviabilizam o adequado exercício do controle social e das atividades dos órgãos de controle externo, e a consequente detecção de uma ampla gama de possíveis irregularidades, como a desproporcionalidade dos valores praticados, o descumprimento da carga

<sup>1</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

<sup>2</sup>Cautelar ratificada na Sessão nº 22, de 12 de julho de 2018, Processo nº 47316-5/18



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

horária declarada e paga, e o excesso da carga horária atribuída aos profissionais contratados...”

Dessa forma, é essencial que nos empenhos constem informações precisas e claras dos serviços prestados, a fim de que seja identificável o destino das verbas públicas, que é de interesse geral, bem como permita a detecção de eventuais irregularidades, deixando viável a prevenção de práticas lesivas ao erário.

O *periculum in mora* resta presente, na medida em que a perpetuação de lançamentos contábeis irregulares pode configurar extrapolação do limite de gastos com pessoal, não observada de imediato, e comprometer a futura prestação de serviços públicos à população. Por outro lado, a falta de informações precisas viola o princípio da publicidade, dificulta o controle da aplicação dos recursos e traz risco ao erário.

Os demais apontamentos de irregularidade não tiveram pedidos de medidas cautelares a eles associados, de modo que deverão ser por ocasião da análise do mérito da presente Representação.

Assim, diante do exposto, com fulcro no artigo 53, §1º e 2º, inciso IV e §3º, III da Lei Complementar Estadual nº 113/05, assim como com base nos artigos 400, §1º ao §3º, 401, inciso V e 403, III e parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas, acolho o petítório formulado pelo representante e **DETERMINO**, *inaudita altera pars*, em sede cautelar:

1. **que o Município de Dois Vizinhos adeque seus procedimentos para que nas próximas contratações que tratem sobre terceirização de mão-de-obra, haja a contabilização da despesa conforme classificação “outras despesas de pessoal”**
2. **que o Município de Dois Vizinhos complemente as descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços de plantão médico, para que estejam descritas as informações sobre as contratações de empresas privadas para prestar serviço público, deixando claro o profissional responsável e em qual estabelecimento de saúde este irá atuar. Ainda, quanto a**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
GABINETE CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

**contratação de Hospitais (Instituto de Saúde de Dois Vizinhos – ISDV Hospital Pro Vida), que esclareça o número de horas de plantão, realizadas por qual profissional (nome completo) e qual o valor pago por hora/plantão.**

Nestes termos, determino a remessa destes autos à Diretoria de Protocolo desta Corte para:

1. INTIMAR, com urgência, via *e-mail* e/ou *fax* o MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS, na pessoa de seu representante legal, RAUL CAMILO ISOTTON, Prefeito Municipal, para ciência e cumprimento da determinação contida na presente decisão; e
2. REALIZAR a CITAÇÃO, por meio de ofício com aviso de recebimento (AR), nos termos do inciso II do art. 278, inciso II do art. 381 e *caput* do art. 382 do Regimento Interno, do MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS, na pessoa de seu representante legal, para no prazo de 15 (quinze) dias, contados da juntada do AR aos autos, apresentar defesa.

**Os autos devem voltar a este Gabinete antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida (conforme artigo 400, §1º-A, do Regimento Interno).**

**Publique-se.**

Gabinete, em 10 de outubro de 2018.

**CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA**

RELATOR

EZ