

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 268418/14
ORIGEM: MUNICÍPIO DE SANTA LÚCIA
INTERESSADO: ADALGIZO CANDIDO DE SOUZA, JAURI ANTONIO SCARIOT, RENATO TONIDANDEL
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
PARECER: 1133/20

***Ementa:** Prestação de contas de Prefeito. Exercício de 2013. Pela reiteração do opinativo de irregularidade emitido no Parecer nº 3836/2016. Indicação de ressalva pela não contabilização de gastos com terceirização na área da saúde no cálculo de despesas com pessoal.*

Retornam, após quatro anos, os autos de prestação de contas do Prefeito de Santa Lúcia, Sr. Adalgizo Candido de Souza.

Em manifestação anterior objeto do Parecer nº 3836/16 (peça 106), esta Procuradoria manifestou-se pela irregularidade das contas nos seguintes termos:

*(...) Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **IRREGULARIDADE** das contas prestadas pelo Sr. Adalgizo Candido de Souza em razão:*

***(a)** das impropriedades na gestão das políticas públicas de saúde efetivadas durante o exercício de 2013, consistentes:*

***(a.1)** na ausência de apresentação de documentos que demonstrem o prévio planejamento a respeito do reconhecimento da capacidade instalada da rede própria de ações e serviços de saúde; da definição de oferta necessária e do fluxo de serviços e da pactuação de metas a serem complementadas pela contratação de serviços com a iniciativa privada (**infração** ao art. 24 da Lei nº 8080/1990 e à Portaria GM-MS nº 1.034/2010);*

***(a.2)** na ausência de mecanismos de controle/fiscalização sobre a efetiva e **integral** prestação dos serviços contratados com as empresas privadas indicadas na Instrução nº 1223/16-DCM (**infração** ao art. 66 da Lei de Licitações); e*

***b.** a ausência de apresentação dos laudos de inspeção semestral dos ônibus utilizados para o transporte de alunos da rede pública durante o*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

ano letivo de 2013 (infração ao art. 136, inc. II do Código de Trânsito Brasileiro).

Como corolário, sugere-se a aplicação em triplo da multa prevista no art. 87, IV, 'g' da LOTC em face do Prefeito Adalgizo Candido de Souza, por infração à Lei nº 8080/1990, à Lei de Licitações e ao Código de Trânsito Brasileiro.

Propõe-se, como medida de caráter corretivo, a emissão de determinação legal (art. 244, inc. II, § 3º do Regimento Interno) ao gestor para que observe as requisitos exigidos no art. 199 da CF/88, no art. 24 da Lei nº 8.080/90, na Lei nº 8.666/93 e na Portaria GM-MS nº 1034/2010 na contratação de serviços de saúde com a iniciativa privada, a saber:

1. Nos termos do art. 24 da Lei nº 8.080/90 a complementariedade da prestação de serviços pela iniciativa privada somente será possível quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado Município;
2. A insuficiência material – que justifica o ingresso do serviço privado na rede pública – deve ser comprovada por Plano Operativo, constar no Plano de Saúde e ser aprovada pelo controle social local, com indicadores precisos da parte do serviço que está sendo transferido à determinada entidade privada, com a devida explicitação do desnível entre o volume e a quantidade de serviços disponíveis em face da demanda existente.
3. Caso haja a necessidade, previamente justificada, do ingresso da iniciativa privada na prestação de serviços público de saúde, deve-se dar preferência a entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos com observância do art. 116 da Lei de Licitações e, caso ainda assim se mostre necessária a contratação de pessoas jurídicas com fins lucrativos, deve ser observado todas as disposições da citada Lei nº 8.666/93.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Na sequência, o Despacho nº 397/16-GCFAMG (peça 107) determinou nova intimação do Município de Santa Lúcia e do gestor Adalgizo Candido de Souza, para manifestação sobre o opinativo ministerial.

O ex-Prefeito apresentou Petição (peça 120) visando esclarecer os apontamentos ministeriais relativos às terceirizações de saúde e ao transporte de escolares.

Na Instrução nº 4394/20-CGM (peça 124), a unidade técnica sintetizou as novas justificativas apresentadas pelo gestor. Citamos:

(...)

REFERENTE A INSTRUÇÃO N.º 1223/16 – TRANSPORTE ESCOLAR

(...) visando a regularização e para que não restem dúvidas sobre a existência de Comitê de Transporte Escolar, assim como inspeção nos veículos utilizados, estamos anexando a presente manifestação, **Ata do Comitê de Transporte Escolar, Cópia dos termos de autorização de utilização semestral** dos veículos utilizados no transporte escolar municipal, emitidas pelo Departamento de Trânsito do Estado do Paraná – DETRAN/PR, assim como **Ofício da Secretaria Municipal de Educação – SEMED**, comunicando que será realizada nova vistoria nos veículos.

(...)

REFERENTE A INSTRUÇÃO N.º 1223/16 – TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

(...)

Conforme se constata no Parecer Ministerial em comento, o ilustre representante do parquet se refere a terceirizações na área de saúde, indicando que algumas terceirizações padecem de comprovação.

Importante ressaltar, novamente, que a atual administração, promoveu concurso público realizado em janeiro de 2014, visando o preenchimento de vários cargos, entre eles na área de saúde. (...)

Deve-se levar em conta que o ano de 2013 foi o primeiro exercício da atual administração, que sempre pautado no interesse público e na boa-fé administrativa buscou atender aos munícipes da forma mais adequada.

Outro ponto que se destaca é a adequação salarial efetuado pela atual administração visando que o atendimento para o setor de saúde se desse através de profissionais concursados, evitando-se a necessária contratação de mão de obra terceirizada.

O salário de profissional médico 20h foi adequado para R\$ 7.100,00 (sete mil e cem reais) com base em estudo de mercado regional, para que houvesse a procura para assumir o concurso, sendo que o valor atual com adicional, pagos aos médicos concursados é R\$ 10.286,74 (dez mil, duzentos e oitenta e seis reais), conforme pode ser verificado através das informações constantes no SIM-AP.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Outro ponto a ser esclarecido está no fato de haver um entendimento equivocado de que o Município de Santa Lúcia tem hospital municipal, o que na realidade é um equívoco.

Não existe hospital municipal em Santa Lúcia, seja privado ou público.

Equivocadamente, desde a gestão anterior, e conforme se verifica no SIM-AM, erroneamente o setor de planejamento colocou no plano municipal de saúde (em anexo), e nas Leis 482/2012 – LOA, 454/2012 – LDO e 337/2019 – PPA, o texto hospital municipal, mas desde a gestão anterior o referido hospital não existe.

Esse erro textual acabou por originar que as licitações e contratos de plantões fossem feitos de forma errada, restando a indicação de serviços médicos de plantão para atendimento no hospital municipal.

Comprovando que não existe no Município de Santa Lúcia hospital municipal, está o memorando interno da 10ª Regional de Saúde, em anexo, memorando interno 027/2014-10ªRS/DVVGS/SCVSAT, datado de 13/06/2014, com a seguinte observação: “Obs. Tem desativado desde 2007 para reforma e fechou o estabelecimento.”

(...)

Resta, portanto, comprovado que não existe hospital dentro do Município de Santa Lúcia, e que os plantões ofertados se dão de forma complementar, dentro das diretrizes do plano de saúde, e que não podem ser obrigatoriamente concursados, pois já está em análise no setor de planejamento, a provável paralisação dos plantões dentro do Município.

(...)

A ausência anterior de apresentação do plano municipal de saúde resta sanada no presente momento diante da apresentação do referido plano municipal de saúde de 2013.

(...)

Anexamos a presente manifestação parecer do Conselho Municipal de Saúde referente a prestação de contas anual do exercício 2013, onde o Conselho atesta seu acompanhamento periódico em vários aspectos, opinando pela inexistência de irregularidades.

Assim, nobre relator, resta evidente que não houve contratação de terceiros em substituição de servidores efetivos, e, portanto, corretamente, a contabilização dos plantões, serviços complementares, efetivadas no elemento “39”, onde deverão permanecer.

No presente caso, as contratações terceirizadas se deram de forma complementar, haja visto não existir no município nenhum hospital municipal, sendo que os serviços e valores contratados não são incidentes como serviços de atenção básica em saúde, pois decorrem da contratação de serviços médicos, para atendimento das especialidades, de natureza complementar.

Trata-se, portanto, de terceirização lícita, sendo que a Administração não emite folha de pagamento a favor dos terceirizados, pois eles são empregados não do ente público, mas da empresa fornecedora de mão-de-obra. Ademais, despesas dessa natureza correm por conta da rubrica ‘serviços de terceiros’, conforme determina a Lei 4.320/64.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Assim, ante a ausência de hospital municipal privado ou público, e não havendo cargo ou emprego público de caráter efetivo que encerre atribuições correspondentes ou razoavelmente similares às desempenhadas por profissionais ligados a empresas terceirizadas, e sendo que a atividade de terceirização não encontra similar ou nem minimamente correlata no quadro efetivo de servidores ou empregados da Administração, ela deve ser contabilizada como “serviços de terceiros”, nos termos da Lei 4.320/64.

(...)

Com base em todo o exposto, diante da documentação que se anexa, e da comprovada inexistência de hospital municipal ou hospital privado mantido com dinheiro público, requer-se:

- o reconhecimento da regularidade da contabilização dos plantões em serviços terceirizados;*
- seja reconhecida a falta de necessidade de abertura de concurso para o cargo de médico plantonista, ante a ausência de hospital municipal;*
- o acatamento do plano municipal de saúde, assim como demais atos (parecer, ata, etc.) do Conselho Municipal de saúde;*
- sejam julgadas as contas regulares, com a retirada da multa.*

Pede-se que seja esta defesa conhecida, analisada e acatada em todos os seus termos, e ao fim julgadas regulares as contas, referente ao que ora se discute, referente ao Exercício Financeiro de 2013.

Após análise dos esclarecimentos e documentos apresentados, a unidade técnica aponta não terem sido afastados os apontamentos de:

a) documentos hábeis que comprovem os mecanismos de controle/fiscalização sobre a efetiva e integral prestação dos serviços contratados com as empresas privadas indicadas na Instrução nº 1223/16-DCM¹;

b) do plano operativo para a contratação de serviços complementares de saúde; e

c) dos laudos de inspeção semestral dos ônibus utilizados para o transporte de alunos da rede pública durante o ano letivo de 2013.

Acrescenta que de acordo com os históricos dos empenhos dos contratos de terceirização na área da saúde, a importância total de R\$ 160.619,50 pode ser incluída do

¹ Peça 105.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

cálculo da despesa total com pessoal, na data base de 31/12/2013, haja vista que os mesmos integram os serviços de atenção básica de saúde fornecidos pelo Município.

Ao final, invoca o princípio da isonomia de tratamento em relação aos demais Municípios, para opinar pela regularidade das contas à luz dos itens de análise definidos na Instrução Normativa nº 97/2014.

É o relatório.

Sobre a alegação da unidade técnica de uma suposta necessidade de tratamento isonômico em relação aos demais Municípios, afigura-se por demais evidente que o Despacho nº 890/15-GCFAMG (peça 56), ao acolher as diligências ministeriais e determinar a intimação do gestor para manifestação sobre mesmas, **autorizou expressamente a ampliação das questões objeto de análise nesta prestação de contas**.

Sobre o mérito, tal qual assentado na Instrução nº 4394/20-CGM, esta 4ª Procuradoria de Contas avalia que o novo contraditório apresentado pelo ex-Prefeito Adalgizo Candido de Souza não elide os apontamentos de irregularidades citados no anterior Parecer nº 3836/16 (peça 106).

Permanecem hígdas, por conseguinte, as seguintes premissas de análise explicitadas no citado opinativo:

*(...) Como descrito, os serviços médicos nas unidades de saúde municipais durante o exercício de 2013 foram **integralmente** executados por empresas privadas selecionadas por meio de processos licitatórios.*

Constata-se ter havido um concurso público em 2014 com previsão de 01 cargo de médico e 01 cargo de médico da família, ambos com remuneração de R\$ 7.100,00, para carga horária de 20hs, sendo que apenas um deles assumiu o posto.

Há que se ponderar que o atual Prefeito Adalgizo Candido de Souza iniciou seu mandato em janeiro de 2013, de sorte que, a princípio, afigurar-se-ia razoável a utilização temporária de contratações privadas enquanto ultimava os preparativos para o Concurso Público deflagrado em 2014.

O que não se afigura regular em termos de boas práticas de gestão é a ausência de demonstração de um prévio planejamento sobre a efetiva demanda por serviços de saúde que justificassem o ingresso da iniciativa privada, aliada a omissão do gestor em apresentar documentos que comprovem a efetiva prestação dos serviços ajustados com particulares.

*Vale dizer, não houve manifestação sobre a existência de parâmetros para aferir se o gasto público de **R\$ 459.346.50** com serviços complementares de saúde² foram os efetivamente necessários para suprir a demanda da população e se os serviços contratados foram prestados nos horários previstos nos contratos administrativos, limitando-se o Prefeito a afirmar que “o controle de jornada é feito através de livro ponto e/ou caderno de agendamento”, sem juntar documentação que comprove a efetiva realização deste controle, fato que caracteriza afronta ao art. 66 da Lei de Licitações.*

*Na questão do planejamento há de se destacar que no exercício de 2013 o gestor contratou um total aproximado de **140 horas/semana** de serviços médicos (plantão, clínico geral, pediatria, PSF), ao passo que o concurso público publicado em 2014 previu apenas o provimento 01 cargo de médico e 01 cargo de médico da família, ambos com 20hs/semana.*

Por conseguinte, ou a demanda em 2013 estava superestimada, ou o concurso público de 2014, ainda que exitoso, seria absolutamente insuficiente para suprir a cobertura assistencial à população de Santa Lucia, circunstância que configura menosprezo ao disposto no art. 24 da Lei nº 8080/1990. (...)

Em suma, o Prefeito de Santa Lúcia não logrou apresentar documentos que demonstrassem:

. o prévio planejamento a respeito do reconhecimento da capacidade instalada da rede própria de ações e serviços de saúde;

² Vide Quadro 05 – Informação 713/15-DCM (peça 46).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

. a definição de oferta necessária e do fluxo de serviços e da pactuação de metas a serem complementadas pela contratação de serviços com a iniciativa privada;

. mecanismos de controle/fiscalização sobre a efetiva e integral prestação dos serviços de saúde terceirizados.

Quanto ao transporte escolar, o Interessado alega que está sendo providenciada toda documentação e que não existe reclamação sobre tal serviço.

Com devido respeito, a justificativa apresentada pelo Prefeito de Santa Lúcia não elide a obrigação de cumprimento do já citado art. 136, inc. II, da Lei nº9.503/97; de sorte que restou plenamente caracterizada a infração à norma legal.

Sobre o apontamento da unidade técnica quanto à não contabilização do total de R\$ 160.619,50 no cálculo da despesa total com pessoal, entendemos que pode ser objeto de ressalva, eis que a inclusão dos valores no cálculo dos gastos com pessoal não ultrapassa os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto, **este Ministério Público de Contas reitera o opinativo de irregularidade desta prestação de contas emitido no anterior Parecer nº 3836/16** (peça 106), acrescentando como causa de ressalva a não contabilização do valor de R\$ 160.619,50 no cálculo da despesa total com pessoal.

É o parecer.

Curitiba, 2 de dezembro de 2020.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas