



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 259699/14  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PATO BRAGADO  
INTERESSADO: ARNILDO RIEGER, LEOMAR ROHDEN  
PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 7/21 - Segunda Câmara

**EMENTA:** Prestação de contas Anual. Contabilização de contratos de terceirização de mão-de-obra como serviços de terceiros. Gestão das políticas públicas de saúde. Ausência de apresentação dos laudos de inspeção semestral dos ônibus utilizados para o transporte de alunos da rede pública. Emissão de Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas das contas.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas Anual do Município de Pato Bragado, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Arnildo Rieger, Prefeito.

Em sua primeira Instrução<sup>1</sup>, a DCM – Diretoria de Contas Municipais apontou as seguintes possíveis irregularidades: a) Divergências de saldos entre o balanço patrimonial e os dados enviados ao SIM-AM; b) Falta de repasse de contribuições patronais ao INSS; c) Funções de assessoria jurídica realizadas de forma contrária ao Prejulgado nº 06; d) Relatório de Controle interno não possui os conteúdos mínimos.

Nos termos do Despacho nº 1210/14<sup>2</sup>, foi determinada a realização de intimação do Sr. Arnildo Rieger, Prefeito e Responsável pelas contas; e do Sr. Leomar Rohden, atual Prefeito.

Após as devidas intimações, o Sr. Arnildo Rieger e o Sr. Leomar Rohden apresentaram peça defesa e documentos<sup>3</sup>, a fim de afastar os apontamentos de irregularidades.

A DCM, através da Instrução nº 2446/15<sup>4</sup>, considerou regularizados os apontamentos feitos inicialmente, opinando pela regularidade das contas.

---

<sup>1</sup> Peça 34 destes autos.

<sup>2</sup> Peça 35 destes autos.

<sup>3</sup> Peça 41 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 6332/15<sup>5</sup>, solicitou a realização de diligência junto à DCM, para que: a) informasse se as despesas de serviços de terceiros na área de saúde observaram os requisitos fixados nos Acórdãos nº 680/06 e 1097/06 do Tribunal Pleno; b) informasse se o Município cumpriu com a exigência normativa prevista no art. 19 da Resolução Estadual nº 777/2013-SEED/PR e se prestou contas a este Tribunal dos recursos recebidos pelo PETE no exercício de 2013; esclarecesse se esta Corte deu cumprimento ao capitulado no art. 7º Lei Estadual nº 17.568/13, especialmente no que tange à observância do disposto nos artigos 136, inciso II, 138 e 329 da Lei Federal nº 9.503/976 (Código de Trânsito Brasileiro) na execução dos serviços de transporte escolar; bem como junto à Diretoria de Análise de Transferências para obtenção de dados tangentes a gastos com pessoal do Município de Pato Bragado no exercício de 2013.

Através do Despacho nº 504/15<sup>6</sup>, foi determinado o encaminhamento dos autos à DCM, para apresentação de esclarecimentos, sendo autorizado o encaminhamento dos autos à DAT, caso necessário.

A DCM, através da Informação nº 961/15<sup>7</sup>, concluiu que o Município de Pato Bragado terceirizou os serviços médicos e realizou a contabilização como serviços de terceiros, mas, sem a manifestação do interessado, não era possível mensurar o valor da terceirização e se se enquadra nas regras dos Acórdãos 680/06 e 1097/06; que aproximadamente 24% dos gastos em saúde foram com serviços de terceiros, no valor total de R\$ 1.117.691,52; que pode-se considerar como serviços complementares o valor de R\$ 665.216,29; que pode-se considerar como serviços de atenção básica, devendo ser contabilizado para fins de limite de gasto de pessoal, o valor de R\$ 231.164,98; que foi realizado concurso público em 2009; que o Município possui em seu quadro funcional uma vaga para médico ginecologista e uma para pediatra, quatro vagas para dentista e duas vagas para clínico geral; que o concurso previa uma vaga para cada cargo de médico; que não houve nenhuma aprovado no concurso; que em 2014 foi realizado novo concurso, com uma vaga para cada cargo de médico, com um inscrito e aprovado para cada cargo de ginecologista e pediatra e seis inscritos e quatro aprovados para o cargo de médico clínico geral; que foram localizados três empenhos para pagamento de médicos PSF, para empresas distintas; as questões do transporte escolar não foram incluídas nas contas de 2013 e as informações transmitidas ao SIM-AM não possibilitam verificar se o Município atende à Lei nº 9503/97, tendo em vista que este trabalho deve ser feito por um comitê municipal, sendo que somente por inspeção ou diligência ao Município seria possível averiguar o cumprimento das normas, ou um parecer do comitê responsável.

A DAT – Diretoria de Atos de Pessoal, através da Informação nº 248/15<sup>8</sup>, informou que inexistem indícios de terceirização de mão de obra por meio de convênios no exercício de 2013.

---

<sup>4</sup> Peça 42 destes autos.

<sup>5</sup> Peça 43 destes autos.

<sup>6</sup> Peça 44 destes autos.

<sup>7</sup> Peça 45 destes autos.

<sup>8</sup> Peça 48 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 10804/15<sup>9</sup>, opinou pela realização de intimação do Município, para que: a) esclareça quem exerceu a responsabilidade pela gestão e planejamento da área de saúde no exercício de 2013 e se os terceirizados apenas executaram as atividades operacionais; b) apresente cópia dos procedimentos licitatórios e respectivos contratos administrativos celebrados com as empresas Hospital e Maternidade Capriotti Ltda e AODAZ Clínica Odontológica Ltda, e informe o local em que foram prestados os serviços contratados com estes particulares; c) apresente a relação nominal dos médicos que executaram os serviços contratados com as empresas acima nominadas e informe se havia controle sobre a jornada de trabalho dos mesmos; d) demonstre que a contratação de serviços de saúde com empresas privadas foi: (i) precedida de avaliação da capacidade de investimento, metas e resultados na área da saúde, previstas nos planos de saúde e nas leis orçamentárias e (ii) aprovada pelo Conselho da Saúde regularmente constituído; e) esclareça quais são as medidas tomadas para preenchimento dos cargos de médico existentes no quadro funcional e se o concurso realizado em 2014 atendeu às necessidades de pessoal na área de saúde; f) esclareça se o Município possui algum contrato de prestação de serviços que contemple o Programa Saúde da Família; g) apresente justificativas sobre contabilização de gastos com terceirização estar sendo realizada nos elementos 36 e 39 e não no elemento 34 para computar os valores como limite de gastos com pessoal; h) junte aos autos: (i) documentos aptos a comprovar que o Comitê Municipal do Transporte Escolar efetuou o acompanhamento e a fiscalização da qualidade do serviço do transporte escolar ofertado; (ii) apresente cópia de documentos que atestem a realização de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança nos veículos utilizados para a condução de escolares durante o ano letivo de 2013, bem como da autorização emitida pelo órgão executivo de trânsito do Estado do Paraná, conforme exigência legal do art. 136, caput e inc. II, do Código de Trânsito Brasileiro.

Através do Despacho nº 1114/15<sup>10</sup>, foi determinada a realização de intimação do Município e do Sr. Arnildo Rieger, para que apresentassem manifestação quanto ao opinativo exarado pelo Ministério Público de Contas.

O Município de Pato Bragado e o Sr. Arnildo Rieger apresentaram esclarecimentos e documentos, conforme peça nº 62 destes autos.

A DCM, através da Instrução nº 1098/16<sup>11</sup>, concluiu pela irregularidade na terceirização dos serviços de saúde, pois o Município contabilizou parte dos gastos de serviços terceirizados de forma contrária à Lei de Responsabilidade Fiscal, não apresentou plano operativo e demais instrumentos previstos nas normas operacionais e diretrizes do SUS, e demorou dez anos para realizar novo concurso público, dando prioridade à contratação de terceiros.

---

<sup>9</sup> Peça 55 destes autos.

<sup>10</sup> Peça 51 destes autos.

<sup>11</sup> Peça 63 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 3633/16<sup>12</sup>, concluiu pela irregularidade das contas, em razão de impropriedades na gestão das políticas públicas de saúde, pois não foram apresentados documentos que demonstrassem o prévio planejamento a respeito da capacidade instalada do Município e da oferta e fluxo de serviços necessários para a complementação pela iniciativa privada, e por não apresentar os mecanismos de controle sobre a prestação integral dos serviços contratados com a empresa Diogo José Webber Witt – ME e com a Clínica Médica Tagarra Ltda. Além disso, foi considerada ressalvada a apresentação dos laudos de inspeção semestral dos ônibus utilizados no transporte escolar, além de expedição de determinação para que o gestor observe o regramento legal para a contratação de serviços de saúde com a iniciativa privada.

Através do Despacho nº 392/16<sup>13</sup>, foi determinada a realização de intimação do Município e do Sr. Arnildo Rieger, para que apresentassem defesa em relação aos opinativos lançados pela DCM e pelo Ministério Público de Contas.

Após as devidas intimações, o Município e o Sr. Arnildo Rieger apresentaram defesa e diversos documentos, conforme peça nº 76 a 80 destes autos.

A CGM, através da Instrução nº 4437/20<sup>14</sup>, opinou pela regularidade das contas; quanto aos apontamentos realizados pelo Ministério Público de Contas, opinou para que fossem analisados em procedimento específico, para não prejudicar a tramitação da presente prestação de contas, bem como proporcionar ao Município tratamento isonômico com os demais municípios.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 1144/20 – 4PC<sup>15</sup>, considerou ressalvado o apontamento referente à inclusão de despesas com serviços terceirizados no cálculo de gastos com pessoal, pois o valor total não ultrapassa os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal; e reiterou o opinativo de irregularidade das contas, nos termos do Parecer Ministerial nº 3633/16.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise dos autos, verifico que devem ser julgadas regulares com ressalvas as presentes contas, conforme passo a expor.

Inicialmente, quanto aos itens de análise de contas do exercício de 2013, definidos na Instrução Normativa nº 97/2014 deste Tribunal de Contas, o Responsável apresentou argumentos e documentos que regularizaram todos os itens de irregularidade, conforme Instrução nº 2446/15<sup>16</sup>, emitida pela DCM, e reafirmada através da Instrução nº 4437/20<sup>17</sup>, nos seguintes termos:

---

<sup>12</sup> Peça 64 destes autos.

<sup>13</sup> Peça 65 destes autos.

<sup>14</sup> Peça 82 destes autos.

<sup>15</sup> Peça 83 destes autos.

<sup>16</sup> Peça 42 destes autos.

<sup>17</sup> Peça 82 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“Em face do exame procedido na presente prestação de contas do MUNICÍPIO DE PATO BRAGADO, relativa ao exercício financeiro de 2013 e à luz dos comentários supra expendidos, concluímos que as contas estão REGULARES. Destaca-se, contudo, que estas conclusões não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas, e por divergências nas informações de caráter declaratório, ressalvadas, ainda, as constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como auditorias ou denúncias.”<sup>18</sup>*

*“Feitas tais considerações e considerando o princípio da isonomia de tratamento em relação aos demais Municípios, esta Unidade Técnica reforma o posicionamento contido na Instrução nº 1098/16-DCM21 para contas regulares, conforme manifestação contida na Instrução nº 2446/15-DCM.”<sup>19</sup>*

Apesar disso, o Ministério Público de Contas apresentou outros questionamentos em relação a despesas de saúde; do cumprimento do art. 19 da Resolução Estadual nº 777/2013-SEED/PR; e do cumprimento ao capitulado no art. 7º Lei Estadual nº 17.568/13, especialmente no que tange à observância do disposto nos artigos 136, inciso II, 138 e 329 da Lei Federal nº 9.503/97.

A DCM, quanto aos gastos em saúde, apontou que 24% dos gastos decorreram de despesas com serviços de terceiros, no total de R\$ 1.117.691,52; que, deste valor, o montante que pode ser considerado como complementar é de R\$ 665.216,29; que, do referido valor, a princípio, deveria ter sido contabilizado para fins de averiguação dos limites de gasto de pessoal a quantia de R\$ 231.164,98, pois subentende-se tratar de despesas com atenção básica de saúde; que foi realizado concurso público em 2009; que o Município possui em seu quadro funcional uma vaga para médico ginecologista e uma de pediatra, quatro vagas para dentista e duas vagas para clínico geral; que o concurso previa uma vaga para cada cargo de médico; que não houve nenhuma aprovado no concurso; que em 2014 foi realizado novo concurso, com uma vaga para cada cargo de médico, com um inscrito e aprovado para cada cargo de ginecologista e pediatra e seis inscritos e quatro aprovados para o cargo de médico clínico geral; que foram localizados três empenhos para pagamentos de médicos PSF, para empresas distintas.

Quanto ao cumprimento do disposto na Resolução Estadual nº 777/2013-SEED/PR, que trata do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE, a DCM informou que o art. 19 da referida Resolução estabelece que *“a Prestação de Contas dos recursos do PETE deverá constar da prestação de contas anual dos Municípios e ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado, de acordo com a Lei Estadual nº 14.584, de 22 de dezembro de 2004”*; que tal resolução é de 18 de fevereiro de 2013; que, no âmbito deste Tribunal, a observância do art. 19 da referida Resolução não foi prevista nas Instruções Normativas nº 94 e 97, ambas de fevereiro de 2013, que tratam da análise das contas do exercício de 2013 dos Municípios; que tais recursos financeiros foram analisados de modo global com os demais recursos da

<sup>18</sup> Pg. 12 da peça 42 destes autos.

<sup>19</sup> Pg. 14 da peça 82 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

educação; que, desse modo, não foram enviados quaisquer documentos específicos em relação ao PETE pelo Município; que, a partir do exercício de 2014, o controle dos recursos do PETE seria efetivado pelo SIM-AM, bem como pelo acompanhamento remoto.

Quanto ao cumprimento da Lei Estadual nº 17.568/13 e da Lei Federal nº 9.503/976, que tratam do transporte escolar, estabelecendo requisitos para condutores e veículos, a DCM informou que as informações contidas no SIM-AM não permitem a averiguação do cumprimento das referidas normas, sendo necessária a realização de diligência *in loco*, ou parecer do Comitê responsável declarando que não foram cumpridas as determinações.

O Ministério Público solicitou a realização de intimação para que diversas questões fossem esclarecidas e diversos documentos fossem apresentados.

O Município, quanto aos gastos em saúde, afirmou que os profissionais disponibilizados pelas empresas terceirizadas desempenharam somente serviços operacionais; que os serviços prestados pelos Hospital e Maternidade Capriotti Ltda se deram em sua sede própria; que os serviços prestados pela empresa AODAZ Clínica Odontológica Ltda se deram junto ao imóvel de propriedade do Município; que apresenta a relação nominal dos serviços executados junto ao Hospital e Maternidade Capriotti; que não possui controle de jornada dos médicos que atenderam junto ao referido Hospital; que o Conselho Municipal de Saúde sempre teve participação efetiva na elaboração de questões orçamentárias, de gastos e investimentos na área de saúde, conforme Resolução nº 07/2012 do referido Conselho; que foi realizado concurso para preenchimento das vagas de médicos em 2014, sendo aprovados 01 ginecologista, 01 pediatra e 04 clínicos gerais; que tais médicos foram convocados em 2015; que a ginecologista pediu exoneração; que o pediatra foi empossado e continua vinculado ao Município; que somente o segundo colocado para clínico geral tomou posse, mas pediu exoneração logo depois; que, com isso, possui somente um médico concursado; que o programa de saúde da família também foi contratado por meio de terceirizados; que os serviços contratados através do Hospital e Maternidade Capriotti caracterizam-se como serviços complementares, por não se enquadrarem no âmbito da atenção básica, pois tratam de atendimento médico hospitalar, plantões médicos e internamentos; que o Município não possui espaço físico destinado a internamentos hospitalares e nem pessoal em seu quadro; que o contrato firmado com a empresa AODAZ Clínica Odontológica Ltda previa o fornecimento de próteses dentárias, tratando-se de serviços complementares; que em relação aos demais serviços apontados pelo Ministério Público, referentes aos contratos com a Clínica Médica Tagarra Ltda, Diogo José Webber Witt – ME, Roma Clínica de Serviços Médicos Ltda, Patricia Costa Brum & Cia Ltda, e Fernando Rodrigues de Oliveira Serviços Médicos, que totalizam R\$ 35.767,00, realmente houve equívoco nos lançamentos contábeis, devendo integrar o cálculo de despesas de pessoal; que os valores lançados erroneamente correspondem a menos de 1% despesas de saúde de 2013; que, considerando tais despesas, o gasto de pessoal do Município seria de 41,83%, abaixo do limite de alerta de 48,60%; que se considerássemos todo o valor apontado pelo Ministério Público, de R\$ 231.164,98, o percentual de despesas de pessoal seria de 42,65%; que não existiu má-fé ou dano; que serão corrigidos tais equívocos; que,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto ao transporte escolar, apresenta documentos comprobatórios, consistentes em cópias de atas de reuniões, de que os atestados de inspeção são exigíveis somente para ônibus com mais de 03 anos de fabricação, sendo que tais ônibus foram doados pelo Estado no próprio ano de 2013.

A DCM concluiu pela irregularidade na terceirização dos serviços de saúde, pois o Município contabilizou parte dos gastos de serviços terceirizados de forma contrária à Lei de Responsabilidade Fiscal, não apresentou plano operativo e demais instrumentos previstos nas normas operacionais e diretrizes do SUS, e demorou dez anos para realizar novo concurso público, dando prioridade à contratação de terceiros.

O Ministério Público de Contas concluiu pela irregularidade das contas, em razão de impropriedades na gestão das políticas públicas de saúde, pois não foram apresentados documentos que demonstrassem o prévio planejamento a respeito da capacidade instalada do Município e da oferta e fluxo de serviços necessários para a complementação pela iniciativa privada, e por não apresentar os mecanismos de controle sobre a prestação integral dos serviços contratados com as empresas Diogo José Webber Witt – ME e Clínica Médica Tagarra Ltda. Além disso, foi considerada ressalvada a apresentação dos laudos de inspeção semestral dos ônibus utilizados no transporte escolar, além de determinação legal para que o gestor observe o regramento legal para a contratação de serviços de saúde com a iniciativa privada.

Em nova manifestação, o Município afirmou que não houve má-fé nos lançamentos contábeis, além de que não extrapolaram o limite de pessoal; que, quanto à afirmação de decorrerem 10 anos para a realização de concurso público, de 2004 a 2012, tal fato não pode ser imputado ao Prefeito, uma vez que assumiu o cargo somente em 2013; que em seu mandato, de 2013 a 2016, realizou 03 concursos públicos, em 2013, 2014 e 2016, e realizou 03 testes seletivos, em 2013 e 2016; que sempre priorizou a contratação de pessoal; que seguiu em 2013 com o plano municipal de saúde elaborado pelo gestor anterior, o qual teve aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde; que as presentes contas merecem ser aprovadas.

A CGM opinou pela regularidade das contas; quanto aos apontamentos realizados pelo Ministério Público de Contas, opinou para que fossem analisados em procedimento específico, para não prejudicar a tramitação da presente prestação de contas, bem como proporcionar ao Município tratamento isonômico com os demais municípios.

O Ministério Público de Contas considerou ressalvado o apontamento referente à inclusão de despesas com serviços terceirizados no cálculo de gastos com pessoal, pois o valor total não ultrapassa os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal; e reiterou o opinativo de irregularidade das contas, nos termos do Parecer Ministerial nº 3633/16.

Inicialmente, acompanho os opinativos técnicos quanto à ressalva do item referente à inclusão de despesas com serviços terceirizados no cálculo de gastos com pessoal, pois o valor total que, a priori, deveria ser contabilizado para fins de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusão no índice de pessoal, não ultrapassa os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise realizada pela CGM se ateve à descrição do histórico dos lançamentos constantes nos dados encaminhados ao SIM-AM. O Município apresentou elementos que demonstrariam que parte de tais despesas se enquadram como serviços complementares de saúde, uma vez que se trata de contratação de serviços médico hospitalares, plantões e internamentos, além de fornecimento de próteses dentárias.

Assim, não é possível, nos presentes autos, mensurar com precisão o valor dos serviços públicos de saúde que deveriam compor o total de despesas de pessoal, pois seria necessário uma análise pormenorizada de cada um dos contratos realizados pelo Município, a fim de averiguar se configuram substituição de mão de obra que deveria ser executada por servidores públicos, o que demandaria extensa atividade probatória e ampliaria sobremaneira o objeto desta prestação de contas.

No entanto, mesmo considerando como despesa de pessoal todos os lançamentos indicados pela Unidade Técnica, desconsiderando completamente os elementos justificantes apresentados pelo Município, no valor de R\$ 231.164,98, conforme quadro constante na pg. 07 da peça nº 45, não haveria extrapolação do índice de pessoal, o que se revela suficiente para a análise das contas anuais, uma vez que se trata de análise de atos de governo, e não atos de gestão.

Nos termos das alegações e do quadro constante na pg. 04 da peça nº 62 e na pg. 02 da peça nº 76 destes autos, mesmo que considerássemos todos os valores apontados pela Unidade Técnica como despesas de pessoal, o índice de gastos com pessoal do Município no exercício de 2013 seria de 42,65%, enquanto o limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é de 54% da RCL – Receita Corrente Líquida para o Poder Executivo Municipal, nos seguintes termos:

*“Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*

*[...]*

*III - na esfera municipal:*

*[...]*

*b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.*

*[...]*”

Desse modo, apesar da possibilidade de irregularidade dos lançamentos contábeis, que não computaram tais valores como gastos de pessoal, não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

houve extrapolação do referido índice, razão pela qual deve ser julgado regular com ressalvas o apontamento.

Quanto às impropriedades na gestão das políticas públicas de saúde efetivadas durante o exercício de 2013, o Ministério Público de Contas alega que os serviços nas unidades de saúde municipais foram prestadas por empresas privadas no exercício de 2013; que havia um hiato de 10 anos, de 2004 a 2014, sem que as gestões realizassem concursos públicos; que há que se ponderar que seria razoável ao gestor em início de mandato se utilizar de contratações temporárias enquanto ultimava os preparativos para o concurso público de 2014; que não foi demonstrado o prévio planejamento sobre a efetiva demanda de saúde do Município que justificasse o ingresso da iniciativa privada; que não foram apresentados documentos que comprovassem a efetiva prestação dos serviços; que os valores ajustados nos contratos celebrados em 2013 foram superiores aos salários efetivos de médicos; que foram contratados, em 2013, 60 horas por semana de serviços médicos, enquanto o concurso de 2014 previu apenas o provimento de um cargo de médico clínico geral para 20 horas semanais; que a demanda para 2013 estava superestimada ou a contratação para 2014 era insuficiente.

Inicialmente, deve ser ressaltado que as contas anuais tratam de atos de governo, e não de atos de gestão. Desse modo, a análise do presente apontamento deve se circunscrever aos atos de governo, que são aqueles que se referem ao cumprimento dos programas orçamentários, nível de endividamento, destinação dos recursos às áreas prioritárias e cumprimento dos deveres de gastos mínimos obrigatórios, observância dos limites de gastos com pessoal, e questões que permitam avaliar globalmente as contas e a aderência ao planejamento governamental, em seu aspecto macro, mitigando a relevância de minúcias e aspectos formais, conforme bem define José Maurício Conti:

*“As contas de governo são prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e têm por finalidade demonstrar as atividades financeiras da administração pública do ente federado pelo qual é responsável no exercício financeiro a que se referem, evidenciando os resultados da ação governamental, com o cumprimento dos programas orçamentários no período, o nível de endividamento, destinação dos recursos às áreas prioritárias e cumprimento dos deveres de gastos mínimos obrigatórios, observância dos limites de gastos com pessoal e demais informações que permitam avaliar globalmente as contas e a aderência ao planejamento governamental. Tem como foco a avaliação da gestão de forma ampla, em seu aspecto macro, mitigando a relevância de minúcias e aspectos formais. O julgamento dessas contas é, portanto, suscetível de avaliação de cunho político, que leve em consideração critérios de conveniência e oportunidade. Nesses casos, há o parecer prévio do tribunal de contas para subsidiar e dar elementos para que o Poder Legislativo tome a decisão. Parecer que não tem caráter vinculativo, mas, no caso dos municípios, exige dois terços dos votos*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*da Câmara de Vereadores para que seja possível adotar decisão diversa da que consta do parecer (Constituição Federal, artigo 31, parágrafo 2º).<sup>20</sup>*

Desse modo, verifica-se que o exercício de 2013 foi o primeiro ano do mandato do Responsável pelas contas, encontrando a Administração com déficit de médicos contratados para prestar serviços de saúde. Frente a esta situação, realizou contratações por meio de licitações, para suprir o Município dos serviços de saúde necessários para a sua população, mediante a contratação de médicos e serviços médico hospitalares por intermédio de empresas terceirizadas.

Em tais contratações não se verificou a terceirização da gestão dos serviços de saúde, conforme veda o entendimento consolidado deste Tribunal de Contas, mas somente a execução de tais serviços, conforme listagem dos contratados apresentados pela DCM na Instrução nº 961/15<sup>21</sup>.

Em seu aspecto macro, ou seja, em seus atos de governo, verifica-se que o Responsável pelas contas empreendeu esforços para a devida prestação de serviços de saúde no Município, tendo em vista se tratar do primeiro ano de gestão e das condições do quadro de pessoal, que possuía déficit de médicos contratados, situação que o Ministério Público de Contas apontou como necessária a sua ponderação, nos seguintes termos:

*“Há que se ponderar, contudo, que o atual Prefeito Arnildo Rieger 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 deflagração do Concurso Público de Edital nº 001/2014 que ofertou 01 cargo efetivo de médico ginecologista, 01 de médico pediatra e 01 de médico clínico geral.”<sup>22</sup>*

Além disso, devem ser consideradas as dificuldades de contratação de médicos em pequenos municípios, problemática esta de conhecimento deste Tribunal, a exemplo do concurso realizado pelo Município, em 2014, em que, dos 04 médicos contratados, 03 médicos pediram exoneração pouco tempo depois da posse.

Desse modo, numa análise típica de prestações de contas, referentes a atos de governo, as contratações se revelam regulares.

Quanto a possíveis irregularidades na terceirização de mão de obra de saúde, uma vez que foram contratados, em 2013, 60 horas por semana de serviços médicos, enquanto o concurso de 2014 previu apenas o provimento de cargo de médico para 20 horas semanais, o que demonstraria que a demanda para 2013 estava superestimada ou a contratação para 2014 era insuficiente, e que os valores pagos nos contratos terceirizados seriam superiores aos salários de médicos municipais,

<sup>20</sup> Conti, José Mauricio. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos> >

<sup>21</sup> Peça 45 destes autos.

<sup>22</sup> Pg. 03 da peça 64 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme alega o Ministério Público de Contas, trata-se de atos de gestão, que fogem ao escopo da presente prestação de contas.

Para configurar tais irregularidades, seria necessário analisar cada um dos contratos firmados pelo Município, com a identificação de seus objetos e a devida comparação com as atividades de saúde desenvolvidas pelo Município, além da comparação com os salários de médicos municipais, inclusive com seus custos indiretos, como contribuições previdenciárias e provisões de férias e 13º salários, além de outros benefícios previstos em leis municipais, o que demandaria ampla atividade probatória no processo, prejudicando o seu objeto principal, qual seja, a análise dos atos de governo no decorrer do exercício de 2013.

A título de exemplo, caso se concluísse que o concurso de 2014 havia sido realizado com vagas insuficientes para a necessidade municipal, tal fato não poderia impactar as contas de 2013, tendo em vista tratar de exercícios distintos, demonstrando, também por este motivo, que se trata de análise de atos de gestão, que podem extrapolar um exercício financeiro, inclusive responsabilizando outras autoridade municipais, como secretários e outros exercentes de funções com poder decisório.

Quanto à alegação de que não foi demonstrado o prévio planejamento sobre a efetiva demanda por saúde do Município que justificasse o ingresso da iniciativa privada, não verifico a sua procedência, uma vez que o Município não possuía nenhum cargo de médico ocupado no início de 2013, não havendo qualquer possibilidade de atendimento da demanda de saúde municipal no decorrer do exercício.

Conforme apresentado pela DCM, no concurso realizado em 2009 não houve nenhum aprovado para o cargo de médico, conforme pg. 07 e 08 da peça nº 45 destes autos, e, do concurso realizado em 2014, dos 04 médicos empossados, 03 pediram exoneração, havendo somente 01 médico atualmente nos quadros municipais, conforme informação apresentada na pg. 02 da peça nº 62 destes autos.

Também, tendo em vista se tratar de pequeno município e se tratar do primeiro ano da gestão do Responsável pelas contas, considero como suficientes como planejamentos na área de saúde o plano municipal de saúde elaborado pelo gestor anterior, constante na Lei Orçamentária Anual de 2013, o qual teve aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde, nos termos da Resolução nº 007/2012 proferida pelo referido Conselho, constante na pg. 168 da peça nº 62 destes autos.

Quanto à alegação do Ministério Público de Contas de que faltam documentos que comprovem a efetiva prestação dos serviços médicos, considero tal possível irregularidade como ato de gestão, uma vez que se referem a problemas pontuais na execução dos contratos, fugindo por completo do objeto do processo, que se refere à análise das contas anuais.

Frente ao exposto, verifico que deve ser julgado regular o presente apontamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao apontamento referente à ausência de apresentação dos laudos de inspeção semestral dos ônibus utilizados para o transporte de alunos da rede pública durante o ano letivo de 2013, o Ministério Público opinou pela sua ressalva, pois o interessado juntou aos autos a autorização semestral emitida pelo CIRETRAN de Marechal Cândido Rondon para os dois veículos doados pelo Estado do Paraná realizadas em julho de 2014 e setembro de 2015, bem com a inspeção semestral da frota terceirizada, nos seguintes termos:

*“Como o Interessado juntou aos autos a autorização semestral emitida pelo CIRETRAN de Marechal Cândido Rondon para os dois veículos doados pelo Estado do Paraná realizadas em julho de 2014 e setembro de 2015 (veículos de placas ARG-2316 e ARE-8108 – vide peça 63 – fls. 177 e 182), bem com a inspeção semestral da frota terceirizada; esta Procuradoria avalia que tal impropriedade pode ser convertida em ressalva.”<sup>23</sup>*

Além disso, as questões referentes à Resolução Estadual nº 777/2013-SEED/PR, que trata do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE e quanto ao cumprimento da Lei Estadual nº 17.568/13 e da Lei Federal nº 9.503/97 restaram plenamente esclarecidas pela DCM em suas Instruções, uma vez que a fiscalização a cargo deste Tribunal de Contas não pôde ser realizada no exercício de 2013, tendo em vista a necessidade de determinado tempo para este Tribunal poder se estruturar e regulamentar a devida fiscalização nas prestações de contas de todos os Municípios; e pela impossibilidade de averiguação do cumprimento dos requisitos para condutores e veículos do transporte escolar por meio do SIM-AM.

A DCM informou, quanto ao cumprimento do disposto na Resolução Estadual nº 777/2013-SEED/PR, que trata do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE, que o art. 19 da referida Resolução estabelece que *“a Prestação de Contas dos recursos do PETE deverá constar da prestação de contas anual dos Municípios e ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado, de acordo com a Lei Estadual nº 14.584, de 22 de dezembro de 2004”*; que tal resolução é de 18 de fevereiro de 2013; que, no âmbito deste Tribunal, a observância do art. 19 da referida Resolução não foi prevista nas Instruções Normativas nº 94 e 97, ambas de fevereiro de 2013, que tratam da análise das contas do exercício de 2013 dos Municípios; que tais recursos financeiros foram analisados de modo global com os demais recursos da educação; que, desse modo, não foram enviados quaisquer documentos específicos em relação ao PETE pelo Município; que, a partir do exercício de 2014, o controle dos recursos do PETE será efetivado pelo SIM-AM deste Tribunal, bem como pelo acompanhamento remoto.

Quanto ao cumprimento da Lei Estadual nº 17.568/13 e da Lei Federal nº 9.503/976, que tratam do transporte escolar, estabelecendo requisitos para condutores e veículos, a DCM informou que as informações contidas no SIM-AM não permitem a averiguação do cumprimento das referidas normas, sendo necessária a realização de diligência *in loco*, ou parecer do Comitê responsável declarando que não foram cumpridas as determinações.

---

<sup>23</sup> Pg. 07 da peça 64 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, quanto à averiguação do cumprimento dos requisitos para condutores e veículos do transporte escolar, conforme determina a Lei Estadual nº 17.568/13 e a Lei Federal nº 9.503/976, verifico que extrapola o objeto desta prestação de contas, tendo em vista a necessária observância da isonomia entre os Municípios Paranaenses nas suas prestações de contas anuais, além de que seria necessária a realização de maiores aprofundamentos em tais questões, tanto por análises documentais quanto, caso fosse necessária, fiscalizações *in loco*.

Desse modo, verifico que deve ser julgado prejudicado o presente apontamento.

### 3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

**3.1.** Emitir Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas da Prestação de Contas Anual do Município de Pato Bragado, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Arnildo Rieger, Prefeito Municipal.

**3.2.** Recomendar ao Município de Pato Bragado que proceda os ajustes necessários em seus trâmites administrativos para que as despesas de pessoal que substituam a mão de obra de servidores públicos observem a legislação correlata e os entendimentos expressos por este Tribunal de Contas em seus julgamentos, a fim de manter a regularidade tanto das contratações quanto de sua contabilização.

**3.3.** Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

Os membros da SEGUNDA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

**I.** Emitir Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas da Prestação de Contas Anual do Município de Pato Bragado, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Arnildo Rieger, Prefeito Municipal.

**II.** Recomendar ao Município de Pato Bragado que proceda os ajustes necessários em seus trâmites administrativos para que as despesas de pessoal que substituam a mão de obra de servidores públicos observem a legislação correlata e os entendimentos expressos por este Tribunal de Contas em seus julgamentos, a fim de manter a regularidade tanto das contratações quanto de sua contabilização.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 11 de fevereiro de 2021 – Sessão Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente