

**PROTOCOLO Nº:** 575149/19  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE GUARATUBA  
**INTERESSADO:** GRUPO ESPECIALIZADO NA PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO LITORAL, MUNICÍPIO DE GUARATUBA, ROBERTO CORDEIRO JUSTUS  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO  
**PARECER:** 727/20

***Ementa:** Representação. Município de Guaratuba. Contratação de serviços de plantão médico. Atividades prestadas nos estabelecimentos públicos de saúde municipal. Existência de cargos efetivos de médico emergencista no quadro. Ausência de contabilização como 'outras despesas com pessoal'. Pela procedência parcial. Aplicação de multa ao responsável pela violação da LRF. Emissão de determinação.*

Trata-se de Representação encaminhada pelo GEPATRIA do litoral, mediante a qual envia a Tribunal cópia do Procedimento Administrativo n.º MPPR-0103.18.000005-3, que fiscaliza a observância do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo de Guaratuba para adoção das providências cabíveis no âmbito desta Corte relativamente aos seguintes apontamentos:

*I) ao Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná – CISLIPA, do qual Guaratuba faz parte, tendo em vista, no entendimento do Representante, a necessidade de saber exatamente quanto do valor repassado ao consórcio pelo Município corresponde a despesas com pessoal em razão de a IN 56/2011/TCE/PR exigir tão somente a contabilização da “equivalência nas despesas de pessoal dos consórcios públicos de que seja participante;*

*II) aos médicos contratados por credenciamento (Rafael Tedeschi e Dolly Gariazu), cujas despesas dos contratos estão sendo lançadas em “serviços médicos e odontológicos” e não em “outras despesas de pessoal”, o que afrontaria a IN 56/2011, que determina, segundo o Representante, a inclusão das despesas com a terceirização de mão de obra na rubrica do relatório da gestão fiscal;*

*III) à empresa de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, cujas despesas estão sendo lançadas em “prestação de serviços de coleta de resíduos” e, por isso, não estariam sendo incluídas nas despesas com pessoal, o que configuraria terceirização indevida, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, em razão da Constituição Federal afirmar que os serviços públicos locais somente poderão ser prestados diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão (art. 30, V e art. 175 da CF/88) e, desta forma, o registro da despesa deveria ser feito em “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” (art. 18, § 1º da LRF).*

A Representação foi admitida pelo Despacho nº 219/20-GCDA (peça 14), que determinou a citação do representante legal do Município de Guaratuba para apresentação de resposta.

Devidamente citado, o Prefeito Roberto Cordeiro Justus deixou transcorrer o prazo sem apresentar manifestação nos autos.

Em manifestação conclusiva objeto da Instrução nº 2849/20-CGM (peça 20), a unidade técnica, em relação ao primeiro apontamento da Representação, anota que em resposta ao procedimento instaurado pelo Ministério Público Estadual o Município de Guaratuba informou que o CISLIPA atua no ramo de saúde de média e alta complexidade, o que estaria fora de suas atribuições, acrescentando que repassa os valores previstos no contrato de rateio celebrado entre os participantes do consórcio.

Com efeito, a despeito da unidade técnica reconhecer que a Instrução Normativa 56/2011 inclui a equivalência nas despesas de pessoal dos consórcios públicos de que o Município seja participante, ressalva que existem peculiaridades a ser consideradas, como a atuação do CISLIPA na média e alta complexidade, o que escaparia das atribuições municipais, não sendo, a princípio, razoável onerar o Município com a equivalência nos gastos fora de suas atribuições.

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

---

Sustenta que como a IN nº 56/2011 não entra nessas minúcias sobre atuação de consorcio fora das atribuições dos municípios, o caso seria mais bem esclarecido por meio de uma Consulta do que por meio de uma Representação.

Obtempera, ainda, que como nas prestações de contas dos exercícios de 2017 e 2018 este Tribunal não apontou a extrapolação de despesas com pessoal por parte do Município de Guaratuba, não haveria indicativo da ocorrência de irregularidade nesse tópico da Representação.

Sobre o segundo tópico, afirma que os contratos que o Município de Guaratuba firmou com os médicos, Dr. Rafael Tedeschi Pazello e Dra. Dolly Eliana Garvizu Torrez de Gariazu, referem-se à atuação em serviços de saúde de alta complexidade, motivo pela qual não vislumbra burla ao concurso público, tampouco violação à LRF, eis que se tratam de serviços fora das atribuições municipais referentes à atenção básica e ainda como plantonistas autônomos.

Por fim, opina igualmente pela improcedência do terceiro tópico, pontuando, em síntese, que a interpretação literal do artigo 175 da Constituição Federal<sup>1</sup> no que tange aos serviços de coleta de resíduos sólidos, representa entraves de ordem jurídica quanto à remuneração dos serviços, devendo-se aguardar decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> nesse sentido, complementando que, no campo da técnica, deve-se reconhecer que o Município, na maioria das vezes, não possui meios de dar aos resíduos sólidos o tratamento que a lei exige, não havendo, portanto, ilegalidade ao contratar, por meio de licitação, empresas particulares que executem o serviço adequadamente.

Ao fina, opina pela improcedência da Representação.

É o relatório.

Parcialmente diverso é o entendimento deste Órgão Ministerial.

Sobre o opinativo de improcedência do primeiro e terceiro tópicos, convergimos como as conclusões da unidade técnica.

---

<sup>1</sup> Somente por concessão ou permissão o referido serviço poderia ser repassado ao particular.

<sup>2</sup> RE 847429/SC, representativo do tema 903 da sistemática da repercussão geral.

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

---

Todavia, quanto à forma de contabilização dos serviços de plantões emergenciais contratados por credenciamento com os médicos Rafael Tedeschi e Dolly Gariazu, divergimos do entendimento da CGM.

Isto porque, na ótica ministerial, os serviços de plantões de emergência e urgência não se caracterizam como de alta complexidade, e, sendo os mesmos prestados nos próprios estabelecimentos municipais públicos de saúde, devem ser contabilizados como despesas de pessoal, na forma do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup>.

Ressalta-se que somente seria legítimo o afastamento da contabilização como *'outras despesas com pessoal'* na hipótese de o serviço ser executado no próprio estabelecimento do prestador, consoante regras do Ministério da Saúde relativas ao Credenciamento.

Reporto-me, para tanto, ao já explicitado por este Procurador no Parecer nº 1.160/19-4PC, emitido nos autos de Representação nº 847110/18. Cito:

*(...) Em preliminar ressalvo meu entendimento pessoal de que o credenciamento o não é instrumento hábil a selecionar profissionais de saúde, em substituição ao modelo constitucional de recrutamento de mão de obra para o desempenho de atividade finalística da administração, que exige a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, e/ou teste seletivo para situações excepcionais ou temporárias, e, ainda, excepcionado o recrutamento de agente de combate a endemias ou agente comunitários de saúde que se dá por meio de processo seletivo.*

*Credenciamento não é cadastro de reserva para suprir demanda eventual.*

---

<sup>3</sup> 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".

*Credenciamento não é meio adequado para suprir cargos vagos.*

*O credenciamento é meio adequado para a contratação de serviços complementares de saúde, desde que prestados no próprio estabelecimento do credenciado, mediante pagamento de valores pré-determinados.*

*Nesse sentido o **Manual de Orientações para a Contratação de Serviços no SUS**<sup>4</sup>, que indica a possibilidade de credenciamento de entidades e profissionais na área de saúde para prestação de serviços médico-assistenciais, que entre outras cautelas indica de o Edital de Chamamento deve conter o REGULAMENTO, exigindo-se documentos tais como:*

- registro no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde - CNES*
- alvará de licença de localização atualizado;*
- alvará sanitário atualizado;*
- certidões de regularidade fiscal estadual, municipal e federal;*
- contrato social, ata da reunião ou assembleia que o aprovou;*
- declaração de que o dirigente ou administrador não possua cargo dentro do sistema de saúde –SUS.*

Acresça-se, ademais, que nos termos da Lei Municipal nº 1530/2013, existem 8 cargos de médico emergencista no quadro de servidores efetivos do Município de Guaratuba, cujas atribuições são as seguintes:

*ATRIBUIÇÕES DO CARGO: \*Prestar assistência médica no âmbito municipal, em regime de plantão, nas diversas áreas de saúde, visando preservar ou recuperar a saúde pública; \*Efetuar exames médicos, emitir diagnósticos, prescrever medicamentos e realizar*

---

<sup>4</sup> <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/06/MANUAL-DE-ORIENTACOES-PARA-CONTRATAAO-DE-SERVICOS-DE-SAUDE.pdf>

---

*outras formas de tratamento para os diversos tipos de enfermidades, aplicando recursos da medicina preventiva ou terapêutica; \*Realizar ou supervisionar e interpretar exames radiológicos, bioquímicos, hematológicos e outros, empregando técnicas especiais ou orientando a sua execução para confirmação ou informação de diagnóstico; \*Realizar avaliação de todos os pacientes encaminhados para atendimento médico; \*Atender os pacientes clínicos e vítimas de trauma no setor de emergência; \*Priorizar o atendimento em função da gravidade/risco; \* Estabilizar e encaminhar os pacientes para outras especialidades; \* Prestar atendimento quando solicitado por outras especialidades diante de situações avaliadas como emergência; \* Ser responsável pelo acompanhamento e prescrição dos pacientes adultos deixados em observação pela equipe; \* Atender, avaliar, encaminhar e/ou liberar pacientes; \* Prestar informações a familiares quando pertinente; \* Responsabilizar-se pela transferência de pacientes, procedendo ao contato com o médico receptor e relatório de transferência; \* Participar da coleta de dados que orientem a gestão assistencial (scores, indicadores de qualidade e complexidade); \*Exercer outras atividades, compatíveis com sua formação, previstas em lei, regulamento ou por determinação de superiores hierárquicos.*

Reforça-se, portanto, a caracterização de substituição de servidores e não de complementariedade na contratação dos médicos Rafael Tedeschi e Dolly Gariazu.

Cite-se, por fim, a recente decisão proferida no Acórdão de Parecer Prévio nº 307/20-S1C (autos nº 235408/15 de prestação de contas do Prefeito de Boa Esperança de Iguazu), de relatoria do Conselheiro Durval Amaral, precedente em que se reconheceu a obrigatoriedade de contabilização de despesas com serviços médicos no elemento de despesa 34, ante a existência dos respectivos cargos no quadro de pessoal da entidade, com a conseqüente emissão de determinação para observância do art. 18 da LRF. Vejamos:

*(...) Em relação à sugestão de ressalva atinente à incorreta contabilização destas despesas, eis que efetivada no elemento de*

*despesa 39 (“outros serviços de terceiros - pessoa jurídica”) e não no 34, deve ser mantida a proposta ministerial, pois consoante o apontado na Informação n.º 874/16 (peça 43), **durante o exercício das contas, havia disponibilidade de uma vaga para médico generalista e uma para ginecologista sem o devido preenchimento, o que afasta o caráter de complementaridade, a autorizar a contabilização da despesa no elemento despesa 39, e realça a índole substitutiva da contratação de tais serviços, a impor sua contabilização como elementos de despesa 34, a impactar no gasto com pessoal.***

*Pertinente a ressalva, segue-se coerente a determinação para a correta contabilização das despesas.*

*(...)*

*II) pela emissão de **determinação ao atual representante legal do Boa Esperança do Iguaçu, para que contabilize os eventuais gastos com contratações de profissionais médicos no elemento de despesa 34, na forma do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (g.n.)***

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela **procedência parcial** desta Representação, com aplicação da multa prevista no art. 87, IV, ‘g’ da LOTC ao Prefeito Roberto Cordeiro Justus, em razão da infração art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal na contabilização dos gastos com a contratação terceirizada dos médicos Rafael Tedeschi e Dolly Gariazu.

Opina-se, ainda, na linha do decidido no Acórdão de Parecer Prévio nº 307/20-S1C, pela emissão de determinação ao Município de Guaratuba para que contabilize os gastos com prestação de serviços médicos prestados em seus estabelecimentos públicos de saúde na forma do citado art. 18, § 1º da LRF.

É o parecer.

Curitiba, 17 de agosto de 2020.

Assinatura Digital

**GABRIEL GUY LÉGER**

Procurador do Ministério Público de Contas