



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 341075/19
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DA LAPA
INTERESSADO: LEILA AUBRIFT KLENK, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DA LAPA, PAULO CESAR FIATES FURIATI
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA CLAUDIA TUCHANSKI, CAMILA MILANEZI CANERI, CLEVERSON CARVALHO CARNEIRO, ELVIS ADRIANO OLIVEIRA, ERIKA LIRIA MATSUGANO, FRANCIENE DE CASTRO MARTINS, GREGORIO CEZAR BORGES, JOSIAS CAMARGO DE OLIVEIRA JUNIOR, SAMIRA KARAM SEMAAN
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 4515/24 - Tribunal Pleno

Representação formulada pelo Ministério Público de Contas a partir de trabalho de fiscalização. Verificação dos procedimentos de contratação de médicos para prestação de serviços de saúde no âmbito municipal. Constatação de irregular terceirização de serviços de saúde e incorreta contabilização das despesas com pessoal. Representação procedente com aplicação de multa e expedição de determinação e recomendação.

I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Município da Lapa, por meio da qual noticia possíveis irregularidades na terceirização de serviços de saúde e contabilização irregular de despesas.

Apresentou dados relacionados à estrutura de saúde do Município, que de acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde-CNES é integrada por 25 unidades públicas de saúde.

Informou que a legislação municipal criou 132 cargos de médico, encontrando-se apenas 26 ocupados. No que se refere aos cargos inerentes aos serviços de atenção básica municipal, verifica-se que a lei criou 21 vagas para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médico clínico geral plantonista e 30 vagas para médico clínico geral (20 e 40 horas).

Contudo, estão preenchidas apenas 3 vagas de plantonista e 5 vagas de médico clínico geral (40 horas), demonstrando a defasagem de ao menos 43 profissionais médicos de atenção básica à saúde.

Relatou também que “em 2017 o Município da Lapa realizou Concurso Público, regulamentado pelo edital nº 01/2017, para o preenchimento do cadastro de reserva de diversos cargos médicos.

Ao consultar o quadro de cargos municipal, é possível verificar que alguns dos servidores foram candidatos aprovados e nomeados no referido certame.

Todavia, o número de médicos permanece inferior ao número de vagas criadas por lei e insuficiente para o atendimento da estrutura básica de saúde do Município da Lapa. Isso porque constam empenhos emitidos em favor de empresas credenciadas para a prestação de serviços médicos desde o exercício de 2015.

Inclusive, consta do portal da transparência processo deflagrado em 2019, objetivando a contratação de empresa para a prestação de serviços de clínico geral plantonista na UPA, acusando que a terceirização destes serviços acontece de maneira contínua e programada.

Portanto, em sede preliminar, com base na relação de servidores e nos gastos com saúde, é possível verificar que o Município da Lapa está direcionando recursos para a terceirização de serviços de atenção básica à saúde, sem observar o preenchimento dos cargos vagos existentes no quadro municipal.”

Desse modo, apontou para ocorrência das seguintes irregularidades:

- (i) defasagem do quadro de cargos de médicos do Município, considerando o não preenchimento dos cargos vagos existentes no quadro municipal e a irregular terceirização do serviço público de saúde;
- (ii) contabilização irregular de despesas com a contratação de empresas para a prestação de serviços médicos no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros”, quando deveriam ser contabilizadas como “Outras despesas de Pessoal”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao final, encerrou sua pretensão com os pedidos abaixo:

- determinar cautelarmente ao Município da Lapa contabilização dos gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como Outras Despesas de Pessoal, para inclusão no cálculo de despesa total de pessoal, a ser apurada nos termos da LRF;
- julgar procedente a Representação para:
 1. aplicar aos Srs. Paulo César Fiates Furiati e Leila Aubrift Klenk a multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica, em razão da contratação de clínicas particulares para a prestação de serviços médicos de atenção básica como forma de reiterada terceirização do serviço público;
 2. determinar ao Município da Lapa que passe a contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como Outras Despesas de Pessoal, para inclusão no cálculo de despesa total de pessoal, apurada nos termos da LRF;
 3. determinar ao Município da Lapa que se abstenha de realizar contratações de médicos particulares como forma de terceirização de serviço público.

Por meio do Despacho n.º 628/19-GCDA (peça n.º 17) recebi a representação, sem deferimento do pleito cautelar, e determinei a citação do Município da Lapa, na pessoa do atual gestor, e da senhora *Leila Aubrift Klenk*, enquanto gestora no período de 2013 a 2016, para exercerem contraditório.

Em resposta (peça n.º 48), a ex-Prefeita argumentou, em síntese, *a) ilegitimidade passiva, uma vez que a representada não estava à frente da gestão municipal no período compreendido entre o ano de 2018 a 2019, período no qual o Ministério Público de Contas realizou a análise dos empenhos emitidos pelo Município da Lapa; b) existência de petição genérica, sem indicação de eventuais irregularidades cometidas pela representada no ano de 2015; c) ausência de indícios que comprovem que as contratações realizadas no período de 2015 foram realizadas fora da previsão constitucional sobre terceirização e d) ausência de responsabilidade da gestora, considerando que não há indícios de desvio de finalidade, desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade em face do erário.*

Afirmou igualmente que diante do insucesso no preenchimento das vagas através do concurso público realizado em 2014, por fatores indisponíveis à administração, foi realizado o Processo Seletivo Simplificado n.º 03/2015. Contudo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apesar dos esforços por meio dos certames realizados, não foi possível atender de forma adequada a demanda de profissionais necessários à execução dos serviços médicos no município. Diante disso, sustentou que a administração adotou todas as providências ao seu alcance para evitar a carência de serviços médicos no Município da Lapa.

O ente municipal, por sua vez (peça n.º 51), deduziu que cabe à Administração Pública complementar os serviços da rede pública de saúde com profissionais terceirizados a fim de atingir número de profissionais suficiente à demanda do município e preservar o atendimento à população na área de saúde, conforme previsão constitucional.

No mais, quanto à alegação da contabilização das despesas com pessoal, afirmou não prosperar a representação diante do que prevê o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressaltou que a contabilização das despesas em “Outras Despesas de Pessoal” deve ser utilizada quando houver substituição de servidores e empregados públicos, e no caso em comento os credenciados são prestadores de serviços, inexistindo vínculo laboral com a administração tal como ocorre com os servidores públicos. Argumentou, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal se resume apenas a questões financeiras e *“visa unicamente impedir, na prática, a ampliação de despesas com pessoal e gastos com a manutenção ou melhoramento dos serviços públicos [...] e deixa inteiramente livre os gastos financeiros”*.

Explicou que durante a gestão 2017/2020 o Município realizou terceirizações a fim de complementar, ampliar, melhorar e aperfeiçoar os serviços na área da saúde, e não visando a substituição dos servidores efetivos. Mencionou que, a partir de março de 2017, houve ampliação do horário de atendimento nas UBS da Vila São José, Cohapar e Centro de Saúde, com a introdução do 3º turno, bem como aumento do número de profissionais médicos, visando aperfeiçoamento das ações de saúde na Atenção Básica. Ainda, elencou dados a respeito da redução do número de óbitos infantis e taxa de mortalidade no Município em 2018.

Mencionou que em meados de 2016 o Município não atendeu à Lei de Responsabilidade Fiscal, ultrapassando o limite máximo e atingindo 54,54%, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modo que estava vedado à administração o provimento de cargos públicos. Porém, em 2018 o Município encerrou o ano com o índice de gastos com pessoal em 50,88% (abaixo do limite prudencial) e aumentou significativamente os recursos investidos na área da saúde. Diante disso, alegou estar comprovada a eficiência da política de saúde e do modelo de gestão adotado pela administração local.

Por fim, sustentou que “caso venha a ser adotado o modelo de contratação de pessoal exigido pelo Ministério Público de Contas, com certeza, o investimento na área de saúde será reduzido ao mínimo constitucional de 15%, o que ocasionará a redução do número de médicos da UPA, a extinção do 3º Turno (horário estendido) nas UBS's (Unidades de Saúde) e a cessação das atividades da Maternidade Municipal”. Assim, requereu a improcedência dos pedidos relacionados na peça vestibular.

Submetido o expediente à análise técnica, a Coordenadoria de Gestão Municipal posicionou-se pela procedência da representação com as seguintes providências (Instrução n.º 14/23-CGM, peça nº 107):

- aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ao ex-gestor do Município de Lapa, Sr. *Paulo Cesar Fiates Furiati* (gestão 2017-2020), em decorrência da reiterada terceirização irregular de serviços de saúde praticada pelo Município;

- determinação ao Município da Lapa, na pessoa de seu atual representante legal, Sr. *Diego Timbirussu Ribas* (gestão 2021-2024), para que proceda com a realização de novo concurso público para o preenchimento das vagas de médicos efetivos necessárias à demanda da municipalidade, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, tais como as vagas destinadas aos médicos clínicos gerais plantonistas e médicos pediatras, de forma a preencher as vagas previstas na lei municipal, no prazo de 10 (dez) meses, com o encaminhamento das medidas adotadas a esta Corte de Contas;

- determinação ao Município da Lapa, na pessoa de seu atual representante legal, Sr. *Diego Timbirussu Ribas* (gestão 2021-2024), para que promova a adequada contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da CGM (Parecer n.º 337/23-2PC, peça n.º 108).

Em razão da tramitação do processo de Consulta n.º 225358/22 que tratava de matéria afeta ao presente expediente, determinei o sobrestamento da Representação até o julgamento da Consulta, conforme Despacho n.º 1104/23-GCDA (peça n.º 109).

Concluído o julgamento, que resultou no Acórdão n.º 3771/23-TP, o feito retornou à CGM e ao *Parquet* para se pronunciarem, ocasião em que ratificaram seus anteriores opinativos, de acordo com a Instrução n.º 999/24-CGM (peça n.º 115) e o Parecer n.º 257/24-2PC (peça n.º 116).

II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, a questão de ilegitimidade passiva da interessada *Leila Aubrit Klenk* resta afastada, visto que às peças n.ºs 64-65 constam provas juntadas pelo Município demonstrando contratações de serviços médicos realizadas em agosto de 2016, período em que a parte esteve à frente da administração da municipalidade.

Passo ao exame das irregularidades apontadas na exordial.

Da terceirização do serviço público de saúde

O Ministério Público de Contas asseverou que ao tempo em que realizada a fiscalização apenas 26 dos 132 cargos de médico criados por lei estavam preenchidos no município, sendo clara a ilegalidade na terceirização de serviços públicos de saúde em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos médicos.

A CGM, por sua vez, após pesquisas realizadas no Portal da Transparência do ente municipal na data de 12/12/2022 para fins de subsidiar sua análise encontrou a situação representada no quadro abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

<u>Médicos/ especialidades</u>	<u>Vagas previstas</u>	<u>Vagas ocupadas</u>
Médico Anestesiologista Plantonista	7	1
Médico Clínico Geral (40hrs)	20	3
Médico Clínico Geral diarista	8	4
Médico Clínico Geral Plantonista	21	2
Médico Gineco-Obstetra diarista	6	5
Médico Gineco-Obstetra plantonista	15	7
Médico Obstetra plantonista sobreaviso	8	2
Médico Neonatologista plantonista sobreaviso	8	1
Médico Pediatra Diarista	4	1
Médico Pediatra Plantonista	10	2
Médico Psiquiatra	3	1

Da precisa e exauriente instrução da unidade técnica cabe destacar os trechos a seguir:

“Primeiramente, insta salientar que o Município da Lapa possui aproximadamente 47.909 habitantes. Dessa forma, correto é afirmar que muito embora a municipalidade tenha criado vagas para médicos efetivos, pode ser que eventualmente não existam candidatos para a ocupação de determinada especialidade médica.

Nessa hipótese, poderá socorrer-se da contratação via terceirização do serviço público, de forma COMPLEMENTAR. Contudo, a municipalidade não pode deixar a cargo de empresas contratadas a totalidade da prestação de serviços básicos de saúde quando é possível a contratação de médicos efetivos para suprir a demanda do Município.

Os documentos acostados nos autos demonstram que, no ano de 2019, o Município da Lapa contratou empresas para a prestação de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicos de clínico geral plantonista na UPA, serviços estes que compõem a Atenção Básica de Saúde¹, não sujeitos à terceirização.

Dos cargos demonstrados na tabela acima exposta, observa-se que a maior deficiência dos servidores médicos no Município é justamente de médicos clínicos gerais plantonistas (21 vagas criadas para 2 vagas ocupadas), e de médicos clínicos-gerais 40 horas (20 vagas criadas para 3 vagas ocupadas), uma vez que os demais cargos se referem a outras especialidades médicas.

Conforme salientado pelo Ministério Público de Contas, parcela considerável dos pagamentos analisados remeteram ao procedimento de Credenciamento n.º 02/2017, que contemplou como objeto a contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para a prestação de serviços médicos de várias especialidades, dentre eles, médico gineco-obstetra, anestesista, pediatra, bem como médico clínico geral (diarista e plantonista) – Anexo 4- Peça 7:

1. DO OBJETO

www.tjpa.pr.gov.br

O presente edital tem por objeto a contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para a prestação de serviços profissionais médicos nas seguintes especialidades e carga horária, conforme estabelecido no Anexo I:

CARGO	MODALIDADE	CARGA HORÁRIA	FORMA PGTO.
Clínico Geral	Diarista	08h	Dia
Clínico Geral	Plantonista	12h	Plantão
Clínico Geral	Plantonista	24h	Plantão
Gineco-obstetra	Diarista	08h	Dia
Gineco-Obstetra	Plantonista	12h	Plantão
Gineco-Obstetra	Plantonista	24h	Plantão
Anestesista	Plantonista	12h	Plantão
Anestesista	Plantonista	24h	Plantão
Pediatra	Plantonista	12h	Plantão
Pediatra	Plantonista	24h	Plantão
Médico Auxiliar de Cirurgia Cesárea	-	Por procedimento	Por procedimento
Pediatra	Diarista	08h	Dia
Psiquiatra	Semanal	16h	Mês
Ortopedista	-	Por consulta	Por consulta
Otorrinolaringologista	-	Por consulta	Por consulta
Neurologista	-	Por consulta	Por consulta
Oftalmologista	-	Por consulta	Por consulta
Cardiologista	-	Por consulta	Por consulta
Médico do Trabalho - Perito	-	Por Perícia	Por perícia
Médico Diretor Clínico e/ou Diretor Técnico	Semanal	40h	Mês
Exames de Ultrassonografia	-	Por exame	Por exame

¹ Art. 2º A Atenção Básica é o conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, desenvolvida por meio de práticas de cuidado integrado e gestão qualificada, realizada com equipe multiprofissional e dirigida à população em território definido, sobre as quais as equipes assumem responsabilidade sanitária. §1º A Atenção Básica será a principal porta de entrada e centro de comunicação da RAS, coordenadora do cuidado e ordenadora das ações e serviços disponibilizados na rede. § 2º A Atenção Básica será ofertada integralmente e gratuitamente a todas as pessoas, de acordo com suas necessidades e demandas do território, considerando os determinantes e condicionantes de saúde. [...] (grifo nosso)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentre as modalidades acima contratadas, entende esta Unidade Técnica que algumas podem ser consideradas serviços médicos especializados e em caráter complementar, tais como, médico neurologista, otorrinolaringologista, médico auxiliar de cirurgia cesárea, anestesista, e em relação aos quais seria admitida, de forma excepcional, a contratação terceirizada.

Contudo, observa-se uma prática comum do Município no sentido de contratar médicos clínicos gerais diaristas e plantonistas, apesar da previsão em lei de diversas vagas para este cargo, que não se encontram preenchidas até o presente momento.

Neste sentido, foi contratada a empresa Atena Serviços Médicos, através do Credenciamento n.º 01/2010, que teve como objeto a contratação de serviços de médico clínico geral plantonista, médico gineco-obstetra, médico anestesista e médico auxiliar de cirurgia (anexo 5-Peça 8):

Edital de Cred.	Contrato	Empresa	Objeto
001/2010	103/2016	Atena Serviços Médicos Ltda ME	<p>Empresas Médicas:</p> Prestação de Serviços Médicos, sendo:
			<ul style="list-style-type: none">• médico clínico geral plantonista -UPA - 162 plantões de 12 horas (R\$ 1.328,40/plantão)• médico gineco-obstetra - MMHC - 90 plantões de 12 horas (R\$ 1.328,40/plantão)• médico anestesista - MMHC - 54 plantões de 12 horas (R\$ 1.006,40/plantão)• médico aux. de cirurgia - MMHC - 60 plantões de 12 horas (R\$ 644,20)

Ademais, os documentos acostados na Peça 10 demonstram que o Município da Lapa também contratou a empresa Jardim Pierin Serviços Médicos Ltda (Contrato n.º 34/2017), para a prestação de serviços de médico clínico geral, na modalidade diarista, pelo prazo de 12 meses, no valor total contratado de R\$ 1.453.920,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil, novecentos e vinte reais), e teve onze aditivos até o ano de 2019, bem como para a prestação de serviços de médico clínico geral diarista na ESF São Bento e na Unidade Central,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo período de doze meses, no valor total de R\$ 380.160,00 (trezentos e oitenta mil, cento e sessenta reais), por meio do Contrato n.º 168/2017.

A partir dos documentos acostados na Peça 12, por sua vez, extrai-se que a empresa Lisboa Campos Medicina foi contratada em março de 2019 (contrato n.º 70/2019) para a prestação de serviços de médico clínico geral plantonista, em plantões de 12 horas, pelo período de 12 meses e valor total de R\$ 286.934,40 (duzentos e oitenta e seis mil, novecentos e trinta e quatro reais e quarenta centavos).

Por fim, também foram contratadas as seguintes empresas: **i)** Shalon Med Ltda., em maio de 2017, para a prestação de serviços de médico clínico geral plantonista, na Unidade de Pronto Atendimento, pelo período de doze meses, no valor total de R\$ 350.697,60 (trezentos e cinquenta mil, seiscentos e noventa e sete reais e sessenta centavos), com seis termos aditivos, conforme se extrai do Contrato n.º 54/2017, Peça 13; **ii)** Sidnei Luiz Melo Care – ME, em maio de 2017, para a contratação de médico clínico geral plantonista (Contrato n.º 55/2017, com sete termos aditivos), pelo período de doze meses, no valor total de R\$ 350.697,60 (trezentos e cinquenta mil, seiscentos e noventa e sete reais e sessenta centavos), Peça 14; **iii)** Villaflor Clínica Médica SS A, em 27 de março de 2017, para a prestação de serviços de médico clínico geral diarista e plantonista, para atendimento na Unidade de Pronto Atendimento e na ESF Vila São José (Contrato n.º 33/2017), no valor de R\$ 604.137,60 (seiscentos e quatro mil, cento e trinta e sete reais e sessenta centavos), pelo período de doze meses, com sete aditivos, que prorrogaram a vigência contratual até 26/03/2020 (Peça 15).

Diante disso, denota-se que os plantões médicos de clínico geral contratados pelo Município estão compreendidos na Atenção Básica de Saúde e assim sendo, deveriam ser incluídos na rede municipal, porém, foram sendo constantemente terceirizados pelo Município da Lapa, em ofensa à obrigatoriedade da regra do concurso público.

Conforme explicitado pelo próprio gestor municipal em sua contestação, dentre os cargos existentes no quadro efetivo da saúde, 33 eram preenchidos por médicos, ao passo que o quadro referente aos prestadores de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços médicos terceirizados era composto por 72 profissionais. A discrepância existente entre o quadro de servidores do Município e os profissionais contratados já demonstra, por si só, que não é possível conferir caráter de complementariedade aos serviços contratados, uma vez que eles são muito mais expressivos do que a quantidade de servidores médicos no Município da Lapa.

Além disso, em que pese o gestor municipal ter demonstrado que houve um aumento na qualidade e quantidade dos serviços médicos prestados, não cabe a alegação de que não seria “prudente” que o Município viesse a contratar mais profissionais através de concurso, uma vez que restou demonstrada a necessidade de mais profissionais médicos para prestarem serviços nas Unidades Básicas de Saúde, tendo em vista as reiteradas contratações realizadas desde o ano de 2017.

[...]

Assim, pode-se concluir que é permitida a terceirização para atividades-meio, desde que a municipalidade empenhe todos os esforços necessários para que estes cargos previstos na legislação municipal sejam preenchidos e somente realize terceirizações quando não restar outra alternativa.

A fim de verificar como se encontra a situação do Município atualmente (dezembro/2022), esta unidade de instrução processual acessou o site desta municipalidade, por meio do qual constatou que, muito embora o quadro de pessoal esteja defasado, principalmente em relação a médicos clínicos gerais, o Município da Lapa não realizou nenhum novo concurso público para médicos efetivos², demonstrando assim que não empenhou esforços para suprir o quadro de pessoal e, conseqüentemente, garantir a prestação do serviço básico de saúde.

Por outro lado, constatou-se que a realização de concurso público é plenamente possível, já que o Índice de Despesa com Pessoal do Poder Executivo da Lapa, no segundo semestre do ano de 2021, foi de 47,63% (conforme imagem a seguir), estando abaixo do Índice previsto no art. 19, III e art. 20, III, b da Lei n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), evidenciando a possibilidade orçamentária

² <https://lapa.atende.net/transparencia/item/admissoes-de-pessoal>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Município em promover concurso público para que haja o preenchimento de tais cargos.

4. EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

LRF art. 20, 22 e 23

Tabela da Despesa com Pessoal do Poder Executivo:

Data-base	Receita Corrente Liquida Ajustada	Despesa Total com Pessoal	% Despendido	Situação
30/06/2019	123.008.195,66	64.074.120,71	52,09%	Alerta 95%
31/12/2019	130.550.174,96	66.164.358,36	50,68%	Alerta 90%
30/06/2020	133.494.737,28	68.309.269,28	51,17%	Alerta 90%
31/12/2020	140.636.444,56	69.324.977,67	49,29%	Alerta 90%
30/06/2021	147.192.633,66	69.589.947,67	47,26%	Normal
31/12/2021	150.367.496,98	71.624.620,99	47,63%	Normal

Situações: 1. Normal 2. Extrapolação 3. Alerta 90% 4. Alerta 95%

Observa-se que nos exercícios de 2020 e 2021, os prazos e disposições do art. 23 da LRF estão suspensos, em função do disposto no DL federal nº 6 de 2020, e na LC nº 178 de 2021, e para os fins desta análise o item é considerado Regular.

Na data-base desta análise o Poder Executivo Municipal atende ao limite máximo para a Despesa Total com Pessoal permitido no art. 20, III, b, da LRF.

Em contrapartida, verificou-se nos empenhos liquidados que foi contratada a empresa DENISMED SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., por meio de inexigibilidade de licitação, na data de 01/07/2021, o que caracterizou a preferência do Município em realizar contratações com instituições particulares, em detrimento da realização de concurso público.

Ademais, o Portal da Transparência do Município da Lapa demonstra que há diversas inexigibilidades de licitação abertas para a contratação de serviços médicos em 2022³:

³ Acesso em 12 dez. 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Unidade Gestora	Licitação		Modalidade	Tipo de Concorrência	Objeto	Carona	Ações
	Núm.	Ano					
MUNICIPIO DA LAPA	85	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	84	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	78	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	66	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para a prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	61	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para a prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	60	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para a prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	57	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para a prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	56	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para a prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	55	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para a prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	52	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de pessoa física para a prestação de serviços p...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	47	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para prestação de serviços profissi...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	42	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresas para prestação de serviços profiss...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	41	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para prestação de serviços médico...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	40	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para prestação de serviços profissi...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	35	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de pessoa física para a prestação de serviços p...	Não	
MUNICIPIO DA LAPA	28	2022	Inexigibilidade	Normal	Contratação de empresa para prestação de serviços profissi...	Não	

Dentre as contratações acima mencionadas, tem-se objetos variados, dentre eles⁴: i) Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços profissionais médicos, na especialidade de anestesista, para realizar atendimento na Maternidade Municipal Humberto Carrano (inexigibilidade n.º 95/2022); ii) Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços profissionais médicos na especialidade de ortopedia na Clínica de Terapias Especializadas (inexigibilidade n.º 78/2022); iii) Contratação de empresa para a prestação de serviços profissionais médicos na especialidade de Pediatra Plantonista na Maternidade Municipal Humberto Carrano (inexigibilidade n.º 66/2022); iv) Contratação de pessoa física para a prestação de serviços profissionais médicos para atendimento na especialidade de Clínico Geral diarista nas Unidades de Saúde da Atenção Primária (inexigibilidade de licitação n.º 52/2022); v) Contratação de empresa para prestação de serviços profissionais médicos, na especialidade de Médico Pediatra nas Unidades de Saúde da Atenção Primária (inexigibilidade de licitação n.º 47/2022); vi) Contratação de empresas para prestação de serviços profissionais médicos na Maternidade Municipal Humberto Carrano, na especialidade de Médico Pediatra para plantões de 12 horas ou 24 horas (inexigibilidade n.º 42/2022); vii) Contratação de empresa para prestação de serviços médicos na especialidade de Clínico Geral Diarista, nas Unidades de Saúde da Atenção Primária (inexigibilidade n.º 41/2022); viii) Contratação de empresa para

⁴ Disponível em: <https://lapa.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em 12 dez. 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestação de serviços profissionais médicos na especialidade de pediatra diarista para realizar atendimento nas Unidades de Saúde da Atenção Primária (inexigibilidade n.º 40/22); ix) Contratação de pessoa física para a prestação de serviços profissionais médicos na especialidade Clínico Geral Diarista nas Unidades de Saúde da Atenção Primária (inexigibilidade n.º 35/2022); x) contratação de empresa para a prestação de serviços profissionais médicos na especialidade de Pediatra Plantonista 12 Horas na Unidade de Pronto Atendimento -UPA e Centro de Atendimento para Enfrentamento ao Covid-19 – CAEC (inexigibilidade n.º 28/2022).

Apesar de algumas das contratações acima destinarem-se a especialidades médicas como anestesia e ortopedia, diversas delas referem-se à contratação de empresas para serviços de médicos clínicos gerais plantonistas e pediatras, serviços estes de urgência e emergência que compõe a Atenção Básica à Saúde e que deveriam ser ofertados pela rede de médicos efetivos do Município.

[...]

Apesar de a gestora municipal do Município de 2013-2016, Sra. Leila Klenk, também constar no polo passivo da demanda, diante da ocorrência de terceirizações na área da saúde, no Município, desde o ano de 2015, tenho em vista que a maior parte dos contratos anexados nos autos dizem respeito ao período compreendido entre 2017-2020, com exceção do contrato n.º 103/2016, firmado com a empresa Atena Serviços Médicos (vigência de 16/08/2016-15/02/2020), deixa-se de opinar pela aplicação de multa à antiga gestora.”

As conclusões acima se coadunam com o entendimento firmado no âmbito do Acórdão n.º 106/24-TP:

- i. **é admitida a exclusão do cálculo** das despesas com pessoal os valores despendidos, pelo município, com a terceirização de serviços médicos **não compreendidos na Atenção Básica à Saúde**, tais como: despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas para o período noturno, finais de semana e feriados; serviços de médicos especialistas e de socorristas com especializações em Suporte Avançado de Vida ao Trauma - ATLS e em Suporte Avançado de Vida em Cardiologia – ACLS; (destaque intencional)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tem-se, portanto, que o Poder Executivo da Lapa possui responsabilidade direta na defasagem de seu quadro de pessoal, considerando que lhe caberia propor melhorias na carreira médica que viabilizassem o preenchimento de seus cargos públicos, no entanto, permaneceu inerte, **limitando-se a realizar sucessivas contratações de empresas para a realização de serviços que deveriam ser prestados por seus servidores.**

É incontestável a substituição de mão-de-obra, tanto que as próprias razões de defesa reforçam que as contratações foram levadas a cabo em razão da dificuldade de contratação de servidores públicos via concurso. E, uma vez demonstrado que o Município não se prestou a adotar quaisquer providências tendentes a viabilizar o preenchimento do seu quadro funcional mediante a realização de concurso, resta configurado o caráter irregular da terceirização, consoante expressa previsão no artigo 39 da Constituição do Estado⁵.

Para além destes pontos, convém destacar que, conforme preleciona o artigo 199, § 1º, da Constituição Federal⁶, a participação da iniciativa privada no SUS deve se dar de forma complementar, o que, a teor da Portaria n.º 1.034/2010 do Ministério da Saúde, significa dizer que os serviços privados de saúde podem ser utilizados “quando estiver sendo utilizada toda a capacidade dos municípios e não for possível a sua ampliação, de forma justificada e comprovada”.

Essa noção de complementariedade vem há tempos norteando as decisões deste Tribunal e foi reafirmada no âmbito da Consulta n.º 225358/22, conforme se extrai do excerto abaixo transcrito, que compôs a fundamentação do Acórdão n.º 3771/23-TP:

É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano Municipal de Saúde e/ou instrumento congênere o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de

⁵ Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos.

⁶ Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem. (destaque intencional)

Embora a decisão acima trate diretamente dos serviços prestados em Unidades de Pronto Atendimento, é evidente que o raciocínio ali empregado também se aplica às Unidades Básicas de Saúde.

No caso concreto, porém, observou-se a **subutilização da capacidade municipal**, a qual, reitero, decorre de falhas na gestão pública em buscar preencher o quadro próprio de servidores.

Nesse contexto, ainda que se excluam os serviços prestados no período noturno e ao menos algumas das especialidades contratadas, fato é que foram terceirizados serviços que integram a atenção básica e que deveriam inequivocamente ser prestados por servidores municipais.

A conduta reprovável constatada, portanto, deve ser objeto de sancionamento em razão da perpetuação da irregularidade referente à terceirização, aplicando-se a multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/05 ao senhor *Paulo Cesar Fiates Furiati*, Prefeito Municipal à época dos fatos.

Em que pese o Ministério Público de Contas e a unidade técnica tenham também se pronunciado pela expedição de determinação para que o Município comprove a realização de concurso público, entendo que a situação do ente exige a adoção de providências prévias, que devem ser sopesadas pelo gestor municipal, eis que afetas a alterações remuneratórias e/ou na carreira médica, não cabendo a este Tribunal se imiscuir em tais questões por meio de determinação.

Assim, entendo mais adequado *recomendar* ao Município que adote as providências necessárias a fim de viabilizar o preenchimento do seu quadro de servidores, o que deverá ser objeto de monitoramento pela Coordenadoria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Monitoramento e Execuções, nos termos regimentais⁷, devendo a municipalidade enviar, em períodos trimestrais, atualizações sobre a situação.

O gestor municipal fica alertado que, na hipótese de inércia em corrigir a falha ora constatada, poderá ser instaurado processo de Tomada de Contas Extraordinária a fim de apurar as responsabilidades e quantificar eventual dano dela decorrente.

Da forma de contabilização das despesas de pessoal

Conforme se extrai, os gastos municipais com os contratos de prestação de serviços médicos foram contabilizados como *demais despesas com serviço médico-hospitalar, odontológico e laboratorial* e incluídas no elemento de despesa *39-outros serviços de terceiros- pessoa jurídica*, ou seja, não foram integrados ao cálculo de gastos com pessoal, em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ora, se o Município ao invés de prestar o serviço por meio de seu quadro de servidores ativos opta por prestá-lo mediante a contratação de empresas, é mais do que natural que aos gastos com essas empresas seja dado o mesmo tratamento recebido por aqueles que o Município teria se os serviços fossem prestados por seus servidores.

É esse o raciocínio por detrás da previsão do artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que as despesas advindas dos contratos de terceirização que se referirem a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizadas como “Outras despesas de pessoal”.

Só não devem integrar os referidos gastos aqueles valores despendidos com a terceirização de serviços médicos alheios às competências municipais, as quais estão mais adstritas à Atenção Básica à Saúde.

Novamente, com acerto a CGM em suas ponderações:

⁷ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

XV - monitorar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações expedidas em processos que envolvam a área municipal de competência das Coordenadorias, incluída a verificação do cumprimento de decisões, dando os encaminhamentos necessários em caso de descumprimento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“O empenho abaixo discriminado, por exemplo, possui como objeto *“serviços complementares de saúde prestados no centro de atendimento para enfrentamento ao COVID-19”*”:

Programa:	0029 - Programa de Serviço de atendimento de urgência e ou emergência (UPA/SAMU)
Ação:	2304 - Gestão dos Serviços de Saúde 15% - Gestão Média e Alta Complexidade
Elemento:	3339039000000000000 - Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica
Despesa:	3339039509900000000 - Demais despesas com serviço médico-hospitalar, odontológico e I
Vínculo:	303 - Saúde - Receitas Vinculadas (EC 29/00 - 15%)
Modalidade:	8 - Inexigibilidade
Eletrônico:	Todos ▼
Nº Licitação:	52/2021
Data de Homologação Licitação:	04/11/2021
Número Processo:	13599
Ordem de Compra:	4224 - 0 / 2022
Nº Convênio:	/
Tipo:	Contrato ▼
Contrato Sup. Nº/Ano:	275 / 2021
Contrato Aditivo Nº/Ano:	2 / 2022
Histórico:	EMPENHO DO 2º TERMO ADITIVO AO DO CONTRATO Nº 275/2021, REFERENTE AOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE SAÚDE PRESTADOS NO CENTRO DE ATENDIMENTO PARA ENFRENTAMENTO AO COVID-19 (CAEC) E UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO

Insta salientar que a Lei n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê no seu art. 18, §1º da Lei n.º 101/00 que as despesas advindas dos contratos de terceirização que se referirem a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como *“Outras despesas de pessoal”*.

Ainda, excepcionalmente, é admitida a exclusão do cálculo da despesa de pessoal dos municípios dos valores despendidos com a terceirização de serviços médicos que não estejam compreendidos na Atenção Básica à Saúde, cuja execução é de competência municipal, mediante a comprovação de que estejam voltados a serviços médicos especializados⁸.

Por outro lado, a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde (MS) define média e alta complexidade em saúde do seguinte modo:

A média complexidade ambulatorial é composta por ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos

⁸ Instrução nº 155/21 – CGM.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento⁹.

De acordo com o mesmo material, esta é a relação dos grupos que compõem os procedimentos de média complexidade do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA):

- procedimentos especializados realizados por profissionais médicos, outros profissionais de nível superior e nível médio; • cirurgias ambulatoriais especializadas; • procedimentos traumatológico-ortopédico; • ações especializadas em odontologia; • patologia clínica; • anatomopatologia e citopatologia; • radiodiagnóstico; • exames ultra-sonográficos; • diagnose; • fisioterapia; • terapias especializadas; • próteses e órteses; • anestesia.

No mesmo material de apoio está disponível a seguinte definição de “alta complexidade”:

Conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde (atenção básica e de média complexidade). Principais áreas que compõem a alta complexidade do SUS, organizadas em redes são:

- assistência ao paciente portador de doença renal crônica (por meio dos procedimentos de diálise); • assistência ao paciente oncológico; • cirurgia cardiovascular; cirurgia vascular; cirurgia cardiovascular pediátrica; • procedimentos da cardiologia intervencionista; • procedimentos endovasculares extracardíacos; • laboratório de eletrofisiologia; • assistência em traumatologia-ortopedia; • procedimentos de neurocirurgia; • assistência em otologia; • cirurgia de implante coclear; • cirurgia das vias aéreas superiores e da região cervical; • cirurgia da calota craniana, da face e do sistema estomatognático; • procedimentos em fissuras lábio-palatais; • reabilitação protética e funcional das doenças da calota craniana, da face e do sistema estomatognático; • procedimentos para a avaliação e o tratamento dos transtornos respiratórios do sono; • assistência aos pacientes portadores de queimaduras; •

⁹ CONASS. Conselho Nacional de Secretários da Saúde. **Assistência de Alta e Média Complexidade no SUS**. Volume 9. Brasília: 2007, 1 ed. Disponível em: < https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/collec_progestores_livro9.pdf >. p. 19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assistência aos pacientes portadores de obesidade (cirurgia bariátrica); • cirurgia reprodutiva; • genética clínica; terapia nutricional; • distrofia muscular progressiva; • osteogênese imperfeita; • fibrose cística e reprodução assistida. Os procedimentos da alta complexidade encontram-se relacionados na tabela do SUS, em sua maioria no Sistema de Informação Hospitalar, e estão também no Sistema de Informações Ambulatoriais em pequena quantidade, mas com impacto financeiro extremamente alto, como é o caso dos procedimentos de diálise, quimioterapia, radioterapia e hemoterapia. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, SUS de A a Z, 2005)

No que tange aos contratos firmados pelo Município, conforme já analisado no primeiro item da Representação, entende-se que algumas contratações podem ser consideradas como serviços médicos complementares e especializados, tais como: aplicação de anestesia, atendimento médico cardiológico e cirurgias cardiovasculares, ortopedia e cirurgias que envolvam tal especialidade; cirurgias ambulatoriais especializadas; neurologista; otorrinolaringologista, exames de ultrassonografia; médico auxiliar de cirurgia cesárea (vide especialidades contratadas por meio do credenciamento n.º 02/2017- anexo 4), e por tal motivo, não deveriam ser incluídos na contabilização de despesas com pessoal.

Por outro lado, esta Unidade Técnica entende que os serviços relacionados à Atenção Básica de Saúde, tais como aqueles de médico clínico geral, clínico geral plantonista, pediatra, pediatra plantonista e médico psiquiatra, devem ser incluídos no cálculo de despesas com pessoal, uma vez que há diversos cargos vagos previstos em lei para estes profissionais, bem como tendo em vista que o Município não comprovou, em sede de contestação, que esses serviços podem ser categorizados como serviços médicos especializados e por tal razão, não deveriam ser incluídos no índice de despesas com pessoal.

No que tange às despesas de pessoal, estabelece o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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"**. § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Ainda, o Tribunal de Contas do Paraná, no âmbito de sua competência, editou a Instrução Normativa n.º 56/2011, a qual esclarece, em seu artigo 3º, caput, que para fins de apuração deve ser considerada a essência da despesa sobre a forma e, no §2º, assim como a LRF, determina que para apuração devem ser somados os valores decorrentes da terceirização de serviços públicos:

Art. 3º A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma, tendo por primazia o caput do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Para efeito do caput, a contabilização da despesa aglutinará os componentes remuneratórios correspondentes a vantagens pessoais e institucionais e os benefícios que caracterizem salário direto e indireto.

§ 2º Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza "Outras Despesas de Pessoal" e, ainda:

I - as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, embora se enquadrando nas características definidas no § 1º do art. 18 da LRF, não tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal".

II - as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, a partir da legislação e instrução apresentadas, extrai-se que os contratos excepcionais de terceirização na área de saúde devem ser lançados no elemento da despesa 3.3.90.34- “Outras Despesas com Pessoal”, de modo a não caracterizarem irregularidades, **visto que a incorreta classificação das despesas altera a percepção da realidade fiscal do Município.**

Ressalte-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já se posicionou pela necessidade de cômputo no índice de pessoal dos gastos decorrentes de terceirização de mão de obra de serviços médicos em diversas decisões, servindo de exemplo as duas que seguem abaixo:

*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. VOTO pela Homologação (Acórdão nº 3108/18 – Pleno).***

*Tendo por base as normas acima descritas e as ponderações já expostas que demonstram que o Município de Castro vem terceirizando suas atividades, percebe-se que **as despesas relativas às empresas contratadas para prestação dos serviços têm sido contabilizadas de forma incorreta.** Conforme dados do SIM-AM os empenhos pagos às empresas Medprime, Clínica Gestão e Saúde Ltda. e Hygea Gestão & Saúde Ltda. nos anos de 2017 e 2018 foram indicados natureza de despesa 3.3.90.39.50.30 (Serviços e procedimento em saúde de média e alta complexidade – analítica) e 3.3.90.39.50.30 (Demais despesas com serviço médico – hospitalar, odontológico e laboratorial – analítica), conforme exemplos abaixo: [...] Compulsando os autos verifico que assiste razão à representante. Os representados não conseguiram demonstrar que o cômputo é feito corretamente, restando inequívoco que os índices de gastos com pessoal encontram-se distorcidos no Município de Castro. **Assim, procedente o feito quanto a este ponto, determino ao ente***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

representado que, em caso excepcional de contratação terceirizada de serviços de saúde, lance adequadamente as despesas (no elemento de despesa 3.3.90.34), além de incluí-las no cálculo da despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal. (ACÓRDÃO Nº 3059/20 - TRIBUNAL PLENO; RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Ademais, pauta-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (12.309/10) para afirmar que tanto as despesas com substituição de servidores e empregados públicos, como as despesas com pessoal por tempo determinado, tais como aqueles contratados mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), devem ser calculadas junto aos gastos com pessoal:

Art. 87. Para fins de apuração da despesa com pessoal, prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão ser incluídas as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei no 8.745, de 1993, bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, observado o disposto no § 3º deste artigo.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no seguinte julgado:

ACÓRDÃO Nº 3108/18 - Tribunal Pleno

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.** VOTO pela Homologação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente caso, identificou-se que em diversos casos a contratação de pessoal via terceirização objetivou atividades-fim, quais sejam, atendimento de urgência e emergência, que por tratar-se de atividades relacionadas à atenção básica de saúde, deveriam ser prestadas por servidores efetivos.

Neste sentido, é possível concluir que a terceirização de mão-de-obra objetivou a substituição de servidores públicos já que, mesmo existindo viabilidade para realização de concurso público com o intuito de preenchimento das vagas previstas, o Município optou por continuar realizando contratações com empresas privadas, sem incluir as despesas no elemento “Outras Despesas de Pessoal”.

Diante da procedência do achado e da necessidade de obstar a prática irregular, acato o sugerido pela área técnica e pelo *Parquet* no sentido de que se determine ao Município da Lapa que adeque seus procedimentos, de modo que as despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando a contratação de serviços médicos, nos casos que envolvam a prestação de serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como serviço de médicos clínicos gerais e atendimentos de urgência e emergência, sejam contabilizadas no item “Outras Despesas de Pessoal”, em conformidade com as diretrizes da Instrução Normativa nº 56/2011 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pelo **conhecimento e procedência** da presente Representação, diante da terceirização irregular do serviço público de saúde e da incorreta contabilização das despesas por parte do Município da Lapa, com as seguintes medidas:

- expedição de determinação ao Município da Lapa para que adeque seus procedimentos, de modo que as despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando contratação de serviços médicos nos casos que envolvam a prestação de serviços de Atenção Básica de Saúde sejam contabilizadas no item “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal, em conformidade com as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diretrizes da Instrução Normativa n.º 56/2011 e com a LRF, devendo encaminhar a este Tribunal, para fins de verificação do cumprimento da determinação, pelo período de 12 meses os próximos empenhos contendo gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde;

- expedição de recomendação ao Município da Lapa para que adote as providências necessárias a fim de viabilizar o preenchimento do quadro de vagas efetivas de médicos necessárias ao atendimento da demanda da municipalidade, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, tais como as vagas destinadas aos médicos clínicos gerais plantonistas e médicos pediatras, nos termos da fundamentação, o que deverá ser objeto de monitoramento pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, de acordo com o Regimento Interno;

- aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas ao ex-Prefeito do Município da Lapa, Sr. Paulo Cesar Fiates Furiati (gestão 2017-2020), em decorrência da reiterada terceirização irregular de serviços de saúde praticada durante sua gestão.

Após o trânsito em julgado da decisão,

a) à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento do cumprimento da decisão, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno;

b) uma vez concluídas as atribuições da CMEX, à Diretoria do Protocolo para encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno, e arquivamento, de acordo com o art. 168, VII, do mesmo Regimento.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer e julgar procedente a presente Representação diante da terceirização irregular do serviço público de saúde e da incorreta contabilização das despesas por parte do Município da Lapa.

II. Determinar ao Município da Lapa que adeque seus procedimentos, de modo que as despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando contratação de serviços médicos nos casos que envolvam a prestação de serviços de Atenção Básica de Saúde sejam contabilizadas no item “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal, em conformidade com as diretrizes da Instrução Normativa n.º 56/2011 e com a LRF, devendo encaminhar a este Tribunal, para fins de verificação do cumprimento da determinação, pelo período de 12 meses os próximos empenhos contendo gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde;

III. Recomendar ao Município da Lapa que adote as providências necessárias a fim de viabilizar o preenchimento do quadro de vagas efetivas de médicos necessárias ao atendimento da demanda da municipalidade, em especial no que tange aos serviços destinados à Atenção Básica de Saúde, tais como as vagas destinadas aos médicos clínicos gerais plantonistas e médicos pediatras, nos termos da fundamentação, o que deverá ser objeto de monitoramento pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, de acordo com o Regimento Interno;

IV. Aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas ao ex-Prefeito do Município da Lapa, Sr. *Paulo Cesar Fiates Furiati* (gestão 2017-2020), em decorrência da reiterada terceirização irregular de serviços de saúde praticada durante sua gestão.

V. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento do cumprimento da decisão, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VI. Uma vez concluídas as atribuições da CMEX, à Diretoria do Protocolo para encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno, e arquivamento, de acordo com o art. 168, VII, do mesmo Regimento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Virtual nº 24.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente