

REPRESENTAÇÃO N. 987347

Representante: Nilson Puras
Órgão: Prefeitura Municipal de Campo do Meio
Responsável: Robson Machado de Sá
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESA COM CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO MÉDICO. ESCRITURAÇÃO NO ELEMENTO INCORRETO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. As despesas com o pagamento de pessoa jurídica, decorrentes de contratações de serviços médicos plantonistas devem ser computadas como gastos com pessoal, escrituradas no elemento “Outras Despesas de Pessoal”.
2. A conduta do gestor responsável deve ser sancionada em virtude de ato praticado com grave infração a norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do inciso II do art.85 da LC n. 102/2008.

Segunda Câmara
13ª Sessão Ordinária – 02/05/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Sr. Nilson Puras, à época Presidente da Câmara Municipal de Campo do Meio, no qual noticia supostas irregularidades na Prefeitura Municipal quanto à classificação orçamentária de despesas com serviços médicos realizadas pelo Poder Executivo.

Distribuída a este Relator, determinei a intimação do Prefeito Municipal, Sr. Robson Machado de Sá, a fim de que encaminhasse a este Tribunal cópia dos editais e respectivos anexos dos processos licitatórios dos quais decorreram as contratações das empresas Pediatria Moreira Ltda., CM Barros Serviços Médicos Ltda. e Empremed Serviços Ltda., no exercício de 2015, bem como os respectivos contratos celebrados. Solicitei, ainda, relação nominal dos médicos vinculados a cada uma destas empresas, com as respectivas escalas de atendimentos no exercício de 2015, nos termos do despacho à fl. 35.

Em atendimento à referida determinação, foi encaminhada a documentação de fls. 40/384, examinada pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, relatório às fls.386/389, cuja conclusão transcrevo a seguir:

Que as despesas decorrentes das contratações das empresas Pediatria Moreira Ltda., EMPREMED Serviços Médicos Ltda. e CM Barros Serviços Médicos Ltda., tendo como objeto a prestação de serviços médicos ao Hospital Municipal e Unidades de Saúde do Município de Campo do Meio, deveriam ter sido escrituradas no elemento – **Outras despesas de Pessoal** - afigurando-se irregular a classificação adotada pela Administração – **Despesas de Terceiros – Pessoa Jurídica** – o que interfere no balanço fiscal do Município, notadamente quanto a apuração do índice de gastos de pessoal previsto nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls.391/391-v., preliminarmente, pelo apensamento dos autos à Prestação de Contas do Município de Campo do Meio, exercício de 2016, para exame em conjunto, tendo em vista que se encontrava em fase inicial de análise. Tal sugestão não foi acolhida por esta Relatoria em razão do caráter formal da Prestação de Contas, conforme despacho à fl.392.

A seguir, face à análise técnica de fls.386/389 e ao parecer do *Parquet* de Contas, determinei a citação do Sr. Robson Machado de Sá, Prefeito Municipal de Campo do Meio, conforme despacho à fl.392, o qual apresentou as justificativas juntadas às fls.396/400 dos presentes autos.

Após análise da defesa, o Órgão Técnico concluiu que as despesas decorrentes das contratações de serviço médico deveriam ter sido escrituradas no elemento “Outras Despesas de Pessoal”, o que configura irregularidade relativa à classificação adotada pela Administração (Despesa de Terceiros – Pessoa Jurídica), interferindo no balanço fiscal do Município quando da apuração do índice de gastos de pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme relatório de fls.402/404-v.

Novamente instado a manifestar, o douto *Parquet* de Contas, em parecer conclusivo juntado às fls. 409/413-v, assim concluiu:

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **opina** pela **procedência da Representação e consequente aplicação de multa** ao Sr. Robson Machado de Sá, Prefeito de Campo do Meio no exercício 2015.

Além disso, requer o envio de cópia de toda documentação constante nestes autos, inclusive o parecer deste *Parquet* e a decisão a ser proferida pela Câmara, ao Relator das Prestações de Contas do Poder Executivo de Campo do Meio do exercício de 2015 e subsequentes, para a adoção das medidas necessárias.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – MÉRITO

Escrituração incorreta da despesa com prestação de serviços médicos

O Representante noticiou a esta Corte de Contas supostas irregularidades relativas à classificação de despesas decorrentes da contratação de serviços médicos junto às empresas Pediatría Moreira Ltda., EMPREMED Serviços Médicos Ltda. e CM Barros Serviços Médicos Ltda., prestados ao Hospital Municipal Antônio Reis e ambulatórios médicos do Município de Campo do Meio, o que interfere no balanço fiscal do Município, notadamente quanto à apuração do índice de gastos de pessoal, previsto na Lei Complementar n. 101/2000.

Na análise realizada pelo órgão técnico às fls.386/389, verifica-se que as despesas decorrentes das contratações de prestação de serviços médicos ao Hospital Municipal Antônio Reis e ambulatórios médicos do Município de Campo do Meio, foram lançadas pela Administração Municipal de forma irregular como Despesas de Terceiros – Pessoa Jurídica, interferindo, por consequência, no resultado do balanço fiscal do Município, especialmente na apuração do índice de gastos de pessoal, previsto nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O interessado manifestou-se às fls.396/400, informando, em síntese, que a contratação da prestação de serviços médicos foi precedida de procedimento licitatório; que o Município de Campo do Meio já vem sofrendo com a escassez de médicos há muito tempo, sobretudo em razão da dificuldade de efetivação dessa mão de obra por meio de concurso público e que a realização do processo licitatório foi a saída mais viável para o oferecimento de serviço

médico de qualidade e atendimento satisfatório à população do Município. Contudo não enfrentou o centro da questão trazida na presente Representação, qual seja, a classificação da despesa.

A Unidade Técnica, após análise dos argumentos apresentados, fls.402/404-v entendeu que as contratações de serviços médicos definidas nos procedimentos licitatórios sob exame, tratavam-se de terceirização de atividade-fim, e como tal, deveriam ser consideradas para efeito de apuração da despesa total com pessoal. Para fundamentar sua tese, apresentou excerto extraído da consulta nº747.448, de 17/10/2012, transcrita a seguir:

(iii) em se tratando de terceirização de atividade-fim, realizada em razão da ocorrência de circunstâncias extraordinárias e transitórias em que o volume do serviço não possa ser absorvido pelo pessoal do quadro permanente, embora admitida a execução indireta em atenção ao princípio de continuidade do serviço público, **os dispêndios deverão ser considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal e escriturados no elemento de despesa “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Ressalta-se que a terceirização, na hipótese excepcionalíssima retro citada, somente poderá perdurar enquanto subsistir a situação emergencial que compeliu a Administração a executar indiretamente o serviço. (Grifo nosso).

Finalizou ratificando a irregularidade apontada no exame inicial, uma vez que a escrituração da despesa com as contratações de serviços médicos deveria ter sido registrada no elemento de despesa – Outras Despesas de Pessoal, configurando irregular a classificação adotada pela Administração (Despesas de Terceiros – Pessoa Jurídica). Afirmou, ainda, que a escrituração correta resultaria numa elevação do percentual de gastos com pessoal, ultrapassando o limite legal estabelecido no art.20, III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que ensejaria a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do exercício fiscal de 2015.

Registro, inicialmente, que em razão das dificuldades enfrentadas pelos municípios, sobretudo na área da saúde, tem-se observado a utilização, pela Administração, de institutos jurídicos diversos objetivando a terceirização da execução de serviços públicos a pessoas não integrantes dos seus quadros, dentro de um contexto de excepcionalidade.

Como bem observou o douto *Parquet* de Contas, nesse caso, é imprescindível a observação dos preceitos estabelecidos no art. 18, §1º, na Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), quanto às regras de contabilização das despesas derivadas dos contratos de terceirização de mão-de-obra, nos termos do parecer à fl.409-v:

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”.** (Grifo nosso).

Com efeito, o entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que as despesas com pagamento de pessoa jurídica, decorrentes da prestação de serviços médicos plantonistas, devem ser computadas como gasto com pessoal. Nesse sentido, imperioso destacar o entendimento exposto na Consulta nº898.330, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, publicada em 08/03/2017, cuja conclusão transcrevo a seguir:

A despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, classificada como “outras despesas de pessoal”, independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município, ou de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

Do exame dos autos, verifico constar às fls. 22 a 26, relatório do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, contendo relação dos empenhos emitidos no exercício de 2015, relativos às despesas a conta dos credores informados na presente Representação, classificados no elemento de despesa 3.3.90.39 - Outros Serviços e Encargos – Pessoas Jurídicas (excluídos os empenhos de nºs 367, 373, 1382, 4221 e 5879 por se referirem a serviços de transporte de pacientes), totalizando o montante de **R\$1.053.122,55** (um milhão, cinquenta e três mil e cinquenta e cinco centavos), assim distribuídos:

Pediatria Moreira Ltda. – Valor Empenhado: R\$28.700,00 (vinte e oito mil e setecentos reais)

CM Barros Serviços Médicos Ltda. – Valor Empenhado: R\$122.143,00 (cento e vinte e dois mil, cento e quarenta e três reais)

Empremed Serviços Médicos Ltda. – Valor Empenhado: R\$902.279,55 (novecentos e dois mil, duzentos e setenta e nove reais e cinquenta e cinco centavos)

Segundo informações contidas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder, juntado à fl. 405-v, o montante de despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal informado na Prestação de Contas do exercício de 2015 (SICOM) totalizou R\$11.599.264,47 (onze milhões, quinhentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta e quatro reais e quarenta e sete centavos). Somado esse valor ao montante da despesa impugnada (R\$1.053.122,55 - um milhão, cinquenta e três mil e cinquenta e cinco centavos), tem-se uma elevação da despesa com pessoal do Poder Executivo para o montante de R\$12.652.387,02 (doze milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, trezentos e oitenta e sete reais e dois centavos), o que resultaria numa elevação do percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Campo do Meio de 53,15% da Receita Corrente Líquida, apurado na Prestação de Contas de 2015, para 57,97%, ultrapassando o limite de 54% estabelecido no art.20, III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Constatei, contudo, consultando as informações no SGAP sobre a Prestação de Contas do Executivo Municipal, exercício de 2015, autuada nesta Casa sob o nº 987.630, que o parecer prévio foi apreciado e aprovado em sessão da Primeira Câmara do dia 06/08/2018.

Contudo, no referido parecer, foi ressalvada a possibilidade de apreciação de fatos constatados em Denúncias e Representações, como transcrevo:

Ressalto que a emissão do parecer prévio não interfere nem condiciona o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em virtude de denúncia, representação ou ação fiscalizadora, dos atos de gestão do administrador e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta e indireta, de quaisquer dos Poderes do Estado ou Município ou de entidade da Administração Indireta Estadual ou Municipal, conforme dispõe o inciso III do art. 3º da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Em síntese, a classificação das despesas com a contratação dos serviços médicos no elemento de despesa incorreto comprometeu a correta avaliação dos resultados do balanço fiscal do Município de Campo do Meio, especialmente quanto à apuração do índice de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, acompanho a manifestação da Unidade Técnica e o parecer ministerial e julgo irregulares os atos de gestão praticados com grave infração às normas legais de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em especial o art. 18, § 1º da Lei Complementar nº101/2000.

III – CONCLUSÃO

Face ao exposto, julgo procedente a Representação, e aplico multa pessoal ao gestor, Sr. Robson Machado de Sá, Prefeito Municipal de Campo do Meio, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), em razão da prática de ato com grave infração a norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com fulcro no inciso II do art.85 da LC nº102/2008, e conforme fundamentação deste voto.

Intimem-se o Representante e o Representado do inteiro teor desta decisão, na forma do art.166, §1º inciso II, do Regimento Interno.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar procedente a Representação; **II)** aplicar multa pessoal ao gestor, Sr. Robson Machado de Sá, Prefeito Municipal de Campo do Meio, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), em razão da prática de ato com grave infração a norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com fulcro no inciso II do art.85 da LC n.102/2008, conforme fundamentação desta decisão; **III)** determinar a intimação do Representante e do Representado do inteiro teor desta decisão, na forma do art.166, §1º, inciso II, do Regimento Interno; **IV)** determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de maio de 2019.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

jc/ms/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**