

REPRESENTAÇÃO N. 1054185

Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais

Órgão: Prefeitura Municipal de Boa Esperança

Responsável: Hideraldo Henrique Silva

Procuradores: Matheus Prates de Oliveira - OAB/MG 141.238, Wederson Advíncula Siqueira - OAB/MG 102.533, Marcos Ezequiel de Moura Lima - OAB/MG 136.164

MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA. PAGAMENTO DE PESSOA JURÍDICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. ÍNDICE DA DESPESA DE PESSOAL. PROCEDÊNCIA. MULTA. RETIFICAÇÃO DOS DADOS RELATIVOS ÀS DESPESAS COM PESSOAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. As despesas decorrentes da prestação de serviços médicos por pessoa jurídica, quitadas com recursos do próprio Município, devem ser contabilizadas como despesa de pessoal, não se enquadrando na hipótese apreciada nas Consultas: 838571; 832420; 656574; 700774 e 838645, uma vez que a matéria apreciada nos citados pareceres se relaciona com o pagamento de profissionais vinculados ao Programa de Saúde Família – PSF/PACS (Programa de Atenção Básica), financiado com recursos da União e do Estado.
2. O gestor público sujeita-se ao princípio da legalidade, não tem competência discricionária para atuar de maneira distinta àquela de antemão determinada pelos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Primeira Câmara
40ª Sessão Ordinária – 17/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público junto a este Tribunal em face de possíveis irregularidades na admissão de pessoal no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Boa Esperança para atuação no Pronto Atendimento Municipal – PAM.

O representante, em síntese, alega que a Administração Pública tem utilizado institutos jurídicos diversos, como pregão e credenciamento, para fins de terceirizar a execução de serviços públicos a pessoas não integrantes de seus quadros. Sustenta que nas notas de empenho e razões contábeis apresentados pela Prefeitura Municipal de Boa Esperança, foi possível averiguar os valores empenhados e pagos à empresa Clínica Médica Mariense Ltda, no período de janeiro de 2017 a abril de 2018, bem como a classificação da despesa orçamentária por natureza e que a classificação orçamentária adotada repercutirá diretamente na apuração do índice da Despesa de Pessoal, sob argumento que a Prefeitura classificou as despesas orçamentárias no grupo das "Outras Despesas Correntes" (3.3) e não no grupo

“Pessoal e Encargos Sociais” (3.1). Aduz que é significativo o montante pago à empresa Clínica Médica Mariense Ltda, se comparado com o valor mensal da folha de pagamento dos agentes públicos (efetivos e contratados) que atuam na seara da saúde. Informa que as informações constantes no *SICOM – Sistema Informatizado de Contas do Município*, foi possível antever que, caso não existam alterações nos dados por ocasião da análise da Prestação de Contas do exercício de 2017 (Processo n. 1.053.979), o cômputo da despesa realizada com a referida empresa acarretará o descumprimento pelo Município de Boa Esperança do limite percentual estabelecido pelo art. 19, III, da LC n. 101/00 – LRF. Por fim, entende que, no caso em análise, há nítida substituição de pessoal, cuja despesa deve ser obrigatoriamente incluída para efeito de apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo de Boa Esperança

Em 7/11/2018, foi recebida e autuada como Representação, fl. 394.

Distribuídos a minha relatoria encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal para análise, fl. 396.

Em cumprimento, a 1ª CFM manifestou pela citação do Sr. Hideraldo Henrique Silva, Prefeito Municipal de Boa Esperança, fl. 397/401.

Realizada a citação do Sr. Hideraldo Henrique Silva, fl. 402, apresentou documentação de fl. 405/417 e 418/419.

Posteriormente, a 1ª CFM realizou novo exame a fl. 421/424, manifestando pela manutenção da irregularidade.

No mesmo sentido, opinou o *Parquet* a fl. 428/435, e, ainda, que na análise das Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1053979 seja considerado os dados em referência.

Diante da manifestação do responsável de que a contabilização da contratação em tela ampara-se nas Consultas 838571; 832420; 656574; 700774 e 838645, encaminhei os autos à 1ª CFM para correspondente análise, o que foi respondido a fl. 439/447-v.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise do fato denunciado que se relaciona com a classificação orçamentária da despesa referente à contratação de médicos plantonistas com a empresa Clínica Médica Mariense Ltda.:

Classificação orçamentária da despesa para fins de cômputo no índice da Despesa de Pessoal

Segundo o representante, a Prefeitura, no registro do gasto com a empresa Clínica Médica Mariense Ltda., classificou as despesas orçamentárias no grupo das "Outras Despesas Correntes" (3.3) e não no grupo “Pessoal e Encargos Sociais” (3.1), não as incluiu na conta “Outras Despesas de Pessoal” (elemento da despesa 34), mas sim na conta “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (elemento da despesa 39).

Manifesta, ainda, que, caso não existam alterações nos dados por ocasião da análise da Prestação de Contas do exercício de 2017, o cômputo da despesa realizada com a referida empresa acarretará o descumprimento pelo Município de Boa Esperança do limite percentual estabelecido pelo art. 19, III, da LRF. Por fim, sustenta que há substituição de pessoal, cuja despesa deve ser obrigatoriamente incluída para efeito de apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo de Boa Esperança.

O responsável, em sua defesa, manifesta que a execução das ações e serviços de saúde se dará através do Poder Público diretamente ou através de terceiros, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Salienta que o direito à saúde corresponde a um dever constitucional previsto no artigo 196 da CF/88, voltado à concretização de um direito social. Entende que o atendimento aos serviços de saúde pode ser executado diretamente pela Administração Pública, ou por terceiros, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Ressalta que, de acordo com a Portaria GM/MS nº 2.488/2011, a Atenção Básica de responsabilidade do município caracteriza-se por ações de saúde no nível individual e coletivo contemplando a promoção e proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico precoce e o tratamento de doenças, a reabilitação e a manutenção da saúde. Alega que os problemas que não podem ser completamente resolvidos são encaminhados para consultas com especialistas, realização de exames ou atendimento nas Unidades de Pronto Atendimento, hospitais e para a Unidade referenciada em outro Município, sendo realizada em Varginha. Esclarece que os atendimentos médicos no Estado de Minas Gerais, bem como no país, foram organizados através de PPI – Programação Pactuada e Integrada, que foi introduzida pelo Ministério da Saúde através da Norma Operacional Básica 96 (NOB 96), em que são definidas e quantificadas as ações de saúde para a população residente em cada território, bem como efetuados os pactos intergestores para garantia de acesso da população aos serviços de saúde. Entende que a responsabilidade pelas ações complementares da atenção à saúde em janeiro de 2017, na qual se enquadram os plantões médicos, era do Estado de Minas Gerais, através de recursos federais e estaduais. Assim, por serem os plantões médicos ações de média e alta complexidade de obrigação legal do Estado de Minas Gerais e por não constituírem responsabilidade direta do município de Boa Esperança, incabível sua classificação como despesas de pessoal.

Alega, ainda, que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n. 2.444/2016, manifestou no sentido de afastar do cômputo das despesas com pessoal a contabilização dos pagamentos realizados às entidades integrantes do Terceiro Setor nos contratos e convênios de saúde. Argumenta que mesmo entendimento foi adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que nas Consultas n. 838.571, n. 832.420, n. 656.574, n. 700774 e n. 838.645 decidindo que os custos com o pagamento de profissionais de saúde vinculados ao Programa de Saúde Família deveriam ser contabilizados como “outros serviços de terceiros” e não como gastos com pessoal.

Requer que seja considerado o artigo 20 da LINDB que nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão e que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

No reexame da 1ª CFM cita a Consulta n. 898.330 que assentou novo entendimento no sentido de que os custos com o pagamento de pessoa jurídica, referente à prestação de serviços médicos, devem ser computados como gasto com pessoal, independentemente de existir na estrutura administrativa do município, agente público com atribuições similares. Ressalta que tal entendimento já vigorava no momento em que foi deflagrado o referido procedimento licitatório no Município. Registra, ainda, que tramita nesta Casa a Consulta n. 838.498 na qual se discute matéria idêntica a tratada nestes autos, que diante dos princípios da segurança jurídica e do planejamento, bem como do risco de comprometer a contratação de pessoal para atuar na Estratégia de Saúde da Família, manifesta pela modulação temporal dos efeitos do entendimento.

No parecer conclusivo, o *Parquet* opina que a celeuma acerca do critério da origem dos recursos – para fins de inclusão contábil no cômputo do limite de gastos com pessoal – foi absolutamente superada por esta Corte de Contas ao responder a Consulta n. 898.330, a qual determinou expressa revogação dos entendimentos anteriores mencionados pelo Representado. Assim, os custos com o pagamento de pessoa jurídica que presta serviços médicos plantonistas devem ser computados como “Gasto com Pessoal”, independentemente de duas circunstâncias, existir, na estrutura administrativa do Município, agente público com atribuições correspondentes e provir a receita para quitação dessas despesas de transferências obrigatórias do SUS (esfera federal ou estadual) ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

Manifesta que, independentemente da fonte de custeio, bem como de existir, no Plano de Cargos e Salários do Município, cargo público efetivo que encerre atribuições razoavelmente similares às desempenhadas pelos profissionais das empresas terceirizadas, os pagamentos correspondentes devem ser levados à conta “Outras Despesas de Pessoal” e incluídos no cômputo do limite de gastos com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.

Informa que, caso não existam alterações nos dados constantes no SICOM por ocasião na análise da Prestação de Contas do exercício de 2017 (Processo nº 1.053.979), o devido cômputo da despesa pública realizada com a empresa Clínica Médica Mariense Ltda. acarretará o descumprimento dos limites percentuais de gastos de pessoal fixados pela LRF, seja pelo Município seja pelo Poder Executivo de Boa Esperança.

Entende que, no caso concreto, o art. 28 da LINDB não se aplica para ilicitudes praticadas pelo Gestor no exercício do poder vinculado. Assim, a classificação da despesa pública, substituição de pessoal e apuração dos limites percentuais com gastos de pessoal – o Gestor, ao exercer a atividade administrativa, encontra-se adstrito ao poder vinculado e não tem competência discricionária para atuar de maneira distinta àquela de antemão determinada pelos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A natureza formal das irregularidades não afasta a competência desta Corte de aplicar multas, sobretudo porque toda a atividade administrativa praticada pelo Gestor está sujeita ao Princípio da Legalidade, conforme ditames constitucionais previstos nos artigos 5º, II, 37, II, e 84, IV. Ressalta que a matéria improbidade administrativa não está sendo analisada nos presentes autos, entendendo pela não incidência do art. 28 da LINDB.

Diante da manifestação do responsável de que a contabilização da contratação em tela ampara-se nas Consultas 838571; 832420; 656574; 700774 e 838645, converti os autos em diligência para análise técnica.

A 1ª CFM, a fl. 439, informou que as despesas a favor da Clínica Médica Mariense Ltda. foram empenhadas no Programa 0210 – Programa de Atendimento Ambulatorial Emergencial e Hospitalar.

Neste contexto, entendo que a contabilização da referida despesa não se enquadra na hipótese apreciada nas Consultas: 838571; 832420; 656574; 700774 e 838645, uma vez que a matéria apreciada nas citadas consultas se relaciona com o pagamento de profissionais vinculados ao Programa de Saúde Família – PSF/PACS (Programa de Atenção Básica), financiado com recursos da União e do Estado. Para os agentes remunerados com recursos do próprio Município, o pagamento deve ser contabilizado como despesa de pessoal.

Em consonância com o parecer ministerial, cuja fundamentação adoto como razão para decidir, entendo que, diante das minúcias do caso concreto, não há que se aplicar as disposições previstas nos artigos 20 e 28 da LINDB. Como bem salientado o gestor público sujeita-se ao princípio da legalidade, não tem competência discricionária para atuar de

maneira distinta àquela de antemão determinada pelos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O caso ora em comento não se relaciona ao Programa de Saúde Família – PSF e ao Programa de Atenção Básica - PACS que eram financiados com recursos da União e do Estado. Assim, não há que aplicar os princípios da segurança jurídica e do planejamento e pela modulação temporal dos efeitos do entendimento. Tratando-se de recursos municipais, não há controvérsia de que o pagamento deve ser contabilizado como despesa de pessoal.

Por todo o exposto, considero procedente a representação.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação, voto, no mérito pela procedência da Representação, considerando irregular o registro do gasto com a empresa Clínica Médica Mariense Ltda., que classificou as despesas orçamentárias no grupo das "Outras Despesas Correntes" (3.3) e não no grupo "Pessoal e Encargos Sociais" (3.1), não as incluiu na conta "Outras Despesas de Pessoal" (elemento da despesa 34), mas sim na conta "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica" (elemento da despesa 39), o que impede que essas despesas sejam consideradas no cômputo do limite de gastos com pessoal, conforme determinado pelo art. 18, § 1º, da LRF.

Voto, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, pela aplicação de multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Hideraldo Henrique Silva, Prefeito Municipal de Boa Esperança à época, em razão do descumprimento dos artigos 18, § 1º, 19, III e 20, III, alínea b, todos da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

Determino, ainda, ao atual Prefeito Municipal de Boa Esperança, Sr. Hideraldo Henrique Silva, a adoção das medidas necessárias para a regularização da situação ora descrita, inclusive com a retificação, junto ao SICOM/PCA, dos dados relativos às despesas com pessoal do Poder Executivo de Boa Esperança enviados a esta Casa para compor os autos da Prestação de Contas n. 1.053.979.

Intime-se o responsável do inteiro teor desta decisão por via postal, bem como o *Parquet*, nos termos regimentais.

Encaminhar cópia desta deliberação para a Unidade Técnica competente pela análise da Prestação de Contas do Poder Executivo de Boa Esperança referente ao exercício de 2017 (Processo n. 1.053.979).

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, fica extinto o processo, nos termos do art. 316 do Código de Processo Civil, devendo os autos serem arquivados, conforme o disposto no art. 176, I, da Resolução n. 12/2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I**) julgar procedente a Representação, considerando irregular o registro do gasto com a empresa Clínica Médica Mariense Ltda., que classificou as despesas orçamentárias no grupo das "Outras Despesas Correntes" (3.3) e não no grupo "Pessoal e Encargos Sociais" (3.1), não as incluindo na conta "Outras Despesas de Pessoal" (elemento da despesa 34), mas sim na conta "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica" (elemento da despesa 39), o que impede que essas despesas sejam consideradas no cômputo do limite de gastos com pessoal, conforme determinado pelo art. 18, § 1º, da LRF;

II) aplicar multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Hideraldo Henrique Silva, Prefeito Municipal de Boa Esperança à época, em razão do descumprimento dos artigos 18, § 1º, 19, III e 20, III, alínea b, todos da Lei Complementar Federal n. 101/2000; III) determinar ao atual Prefeito Municipal de Boa Esperança, Sr. Hideraldo Henrique Silva, a adoção das medidas necessárias para a regularização da situação ora descrita, inclusive com a retificação, junto ao SICOM/PCA, dos dados relativos às despesas com pessoal do Poder Executivo de Boa Esperança enviados a esta Casa para compor os autos da Prestação de Contas n. 1.053.979; IV) determinar a intimação do responsável do inteiro teor desta decisão por via postal, bem como do *Parquet*, nos termos regimentais; V) determinar o encaminhamento de cópia desta deliberação para a Unidade Técnica competente pela análise da Prestação de Contas do Poder Executivo de Boa Esperança referente ao exercício de 2017 (Processo n. 1.053.979); VI) declarar, cumpridas as disposições regimentais pertinentes, a extinção do processo, nos termos do art. 316 do Código de Processo Civil, devendo os autos serem arquivados, conforme o disposto no art. 176, I, da Resolução n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de dezembro de 2019.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente em exercício e Relator

(assinado digitalmente)

ahw/mp/rp

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**