ACÓRDÃO - AC00 - 1130/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/13405/2022
PROTOCOLO	: 2199020
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA DE LEVANTAMENTO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PONTA PORA
JURISDICIONADOS	: 1. HELIO PELUFFO FILHO 2. PATRICK CARVALHO DERZ
PROCURADOR	RICARDO SOARES SANCHES DIAS
RELATORA	: CONS.ª SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: AUDITORIA DE LEVANTAMENTO – EXECUTIVO MUNICIPAL – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR PROFISSIONAIS MÉDICOS – ACHADOS – DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS NA ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES – AUSÊNCIA DE UM QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL MÉDICO PROVIDO POR CONCURSO PÚBLICO – UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE CREDENCIAMENTO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE – FRAGILIDADE NA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL E CONTROLE DE JORNADA – RECOMENDAÇÕES – IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO E ATUALIZAÇÃO DE PLANOS DE CARREIRAS – NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO PARA MÉDICOS – EDIÇÃO DE NORMAS OU ROTINAS DE TRABALHO PARA EFETIVO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – ACOMPANHAMENTO.

1. O credenciamento deve ser utilizado de forma complementar, constituindo hipótese excepcional para realização de atividade-fim do setor público pela iniciativa privada, conforme art. 199, § 1º, da Constituição Federal de 1988, desde que respeitados os princípios gerais aplicados a administração pública (art. 37, *caput*, da CF/88), com a preferência do concurso público para preenchimento de cargos, ou, empregos públicos (art. 37, II, da CF/88) e a contratação de serviços, preferencialmente, por licitação pública (art. 37, XXI, da CF/88). Parecer C – 01/2015 TCE/MS.

2. A ausência de quadro próprio de médicos, provido por concurso público, constitui fator limitante e impeditivo para o adequado planejamento da administração, e regular oferta e prestação de serviços à população.

3. Diante dos achados remanescentes da auditoria de levantamento, acerca das informações sobre a prestação de serviços médicos no município, consubstanciados na defasagem do plano de cargos e carreiras, na ausência de quadro próprio de médicos provido por concurso público e na fragilidade da fiscalização da execução contratual e controle de jornada, com o fim de trazer benefícios à gestão pública e à sociedade em geral, cabe recomendar a atualização do plano de carreiras e remuneração dos servidores, bem como das normas (ou das rotinas de trabalho) referentes ao efetivo controle e fiscalização da execução da prestação de serviços médicos, e a realização de concurso público para a contratação dos médicos com as especialidades, concedendo prazo para a remessa ao Tribunal de Contas do plano de ação contendo o

cronograma de adoção das medidas necessárias, e determinada a realização de acompanhamento para avaliar a efetividade da implementação dessas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de maio de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, em **recomendar** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ponta Porã-MS, em conjunto à Secretaria Municipal de Saúde, para que adotem as medidas necessárias para: **a)** Atualizar o Plano de Carreiras e Remuneração dos Servidores, mediante estudo técnico para definição da demanda de serviços médicos no município, tanto no que diz respeito ao quantitativo quanto em relação às especialidades, estabelecendo remuneração e vantagens funcionais condizentes com o mercado de trabalho; **b)** Atualizar as normas (ou das rotinas de trabalho) referentes ao efetivo controle e fiscalização da execução da prestação de serviços médicos, em especial, aprimorando seus métodos de controle de frequência; **c)** Realizar concurso público para a contratação dos médicos com as especialidades cuja demanda foi identificada no estudo técnico, dentro dos permissivos legais e constitucionais; **conceder** prazo razoável de **120 (cento e vinte) dias** à Prefeitura Municipal e Secretaria Municipal de Saúde de Ponta Porã-MS para que remetam ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas a fim de eliminar as lacunas identificadas ao longo do Relatório, ficando desde já alertado de que seu efetivo cumprimento poderá ser objeto de verificação em futura ação de Controle Externo por parte deste Tribunal de Contas; e **determinar**, com fundamento no art. 30, caput, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, a realização de **Acompanhamento** da efetividade da adoção da(s) medida(s) recomendada(s) ao(s) gestor(es).

Campo Grande, 9 de maio de 2024.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

A matéria dos autos refere-se ao exame da Auditoria de Levantamento realizada pela Divisão de Fiscalização de Saúde – DFS, no município de Ponta Porã-MS, no período de 12 a 16 de setembro de 2022, para conhecer a organização municipal na realização de contratações de serviços médicos; facilitar o reconhecimento de erros que ocorram nas contratações de serviços médicos; detectar objetos e avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações posteriores, identificando o instrumento apropriado ao caso, contribuindo com o município quanto ao incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade na contratação e na prestação dos serviços médicos, em prol da oferta de atendimentos de boa qualidade à população local.

Ao final dos trabalhos da auditoria (RAUD - DFS - 85/2022, fls. 639-660), visando o saneamento dos achados inicialmente apontados e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão municipal, a equipe de auditoria sugeriu as seguintes propostas de encaminhamento:

> I. Realização de estudo técnico para definição da demanda de serviços médicos no município, tanto no que diz respeito ao quantitativo quanto em relação às especialidades;
>
> II. Atualização do Plano de Cargos e Remuneração dos Servidores da Prefeitura Municipal de Ponta Porã, alterando a previsão de cargos conforme estudo técnico realizado e estabelecendo remuneração e vantagens funcionais condizentes com o mercado de trabalho e suficientes para atrair profissionais interessados a ingressar no quadro de servidores efetivos do município;
>
> III. Atualização das normas (ou das rotinas de trabalho) referentes ao controle da prestação de serviços de modo geral, e o controle de jornada, por meio eletrônico, dos prestadores de serviços;
>
> IV. Realização de concurso público para a contratação dos médicos com as especialidades cuja demanda foi identificada no estudo técnico.

Em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os Srs. Helio Peluffo Filho (Prefeito Municipal à época) e Patrick Carvalho Derzi (Secretário Municipal de Saúde à época) foram devidamente intimados (fls. 14-15) e compareceram nos autos apresentando justificativas e documentos para compor a instrução processual (fls. 670-675).

Em resposta, o jurisdicionado informou que foram tomadas providencias quanto às constatações da equipe de auditoria, quais sejam: 1. Quanto a constatação de ausência ou fragilidade de estudo técnico para definição da demanda de serviços médicos e ao quantitativo quanto em relação às especialidades estão sendo corrigidas

na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do edital de chamamento público, visando à contratação de serviços médicos especializados (fl. 671). Informou ainda que os contratos em vigência, firmados com base em procedimentos de credenciamentos anteriores, serão cancelados e firmados novos contratos com base em novo procedimento de credenciamento (fl. 672); 2. Quanto ao controle da jornada de trabalho dos profissionais médicos especialistas credenciados, no novo edital de chamamento público para credenciamento de médicos e os termos de credenciamentos irá constar a previsão de controle de pontos eletrônicos para os médicos plantonistas e com carga horária específica.

No entanto, com relação a atualização do Plano de Cargos e Remuneração dos Servidores da Prefeitura Municipal de Ponta Porã e da realização de concurso público para a contratação de médicos ressaltou, em síntese, a inviabilidade técnica, operacional e financeira de se realizar concursos públicos (fl. 674).

Diante da resposta dos gestores, a equipe de auditoria manifestou-se (ANA - DFS - 1838/2023, fls. 677-681) no sentido de que o Município não logrou êxito em demonstrar que a contratação de médicos efetivos, através de concurso público, seria inviável e, concluiu pelas seguintes impropriedades:

> I - Ausência de quadro próprio de pessoal, provido por concurso público, constituindo um fator limitante e impeditivo para o adequado planejamento da administração e regular oferta e prestação de serviços à população;
>
> II - O Plano de Cargos e Carreiras de Ponta Porã encontra-se defasado, pois não oferece mais a possibilidade de ingresso de médicos efetivos e, ainda, as vantagens oferecidas a esses profissionais são muito dissonantes com o mercado de trabalho e as condições ofertadas nos credenciamentos.

Em seu parecer, a douta Procuradoria de Contas acolheu as manifestações da DFS e opinou no sentido de **recomendar** a Prefeitura Municipal, em conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde, a realização de estudo técnico para definição da demanda de serviços médicos no município e, consequentemente, a realização de concurso público para a contratação de médicos e atualização do Plano de Carreiras e Remuneração dos Servidores, bem como, das normas (ou das rotinas de trabalho) referentes ao controle da prestação de serviços. Além disso, opinou na **fixação de prazo** para que o ente apresente cronograma acerca da adoção das recomendações para posterior **monitoramento** das medidas adotadas.

Tudo considerado, passo ao exame da matéria.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Analisados os autos, verifico a importância do tema considerando os constantes questionamentos sobre a efetividade dos gastos com a área da saúde, em especial a contratação e prestação dos serviços médicos em prol da oferta de atendimentos de boa qualidade à população local e, considerando que o município de Ponta Porã é sede de microrregião de saúde, composta pelos municípios de: Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru (fl. 648). Frise-se, ainda, que os encaminhamentos propostos pela Divisão de Fiscalização de Saúde não buscam a responsabilização dos gestores, mas o saneamento das impropriedades detectadas, a fim de trazer benefícios à gestão pública e à sociedade em geral.

À par das respostas dos gestores e da manifestação da DFS e Procuradoria de Contas, é possível inferir que a ausência de atualização do Plano de Cargos e Carreiras de Ponta Porã e, consequentemente, a ausência de quadro próprio de médicos, providos por concurso público, constituem fator limitante e impeditivo para o adequado planejamento da administração e regular oferta e prestação de serviços à população, conforme bem pontuou o órgão de auditoria.

A documentação fornecida pela própria administração municipal e acostada aos autos (fls. 34-37) demonstra a utilização do credenciamento para prestação de serviços de assistência à saúde nas diversas especialidades médicas que deveriam fazer parte do quadro permanente do Município, ou seja, o credenciamento é o meio primordial e exclusivo para suprir a demanda do Município. Conforme levantamento da DFS (fls. 650-651) o mesmo não constitui prestação de serviços de saúde de forma complementar à rede municipal, mas preenche vagas remanescentes para os cargos de médicos especialistas, estas extintas pela Lei Complementar nº. 221, de 29 de julho de 2022 que trata do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores efetivos do Município de Ponta Porã, o que pode constituir indícios de burla à regra constitucional do concurso público, delineada no art. 37, incisos IX e II, da Constituição Federal, que prescreve como provimento em cargo público, a realização de concurso público de provas e títulos.

Neste aspecto, o último concurso realizado no município foi sete anos atrás com salários muito aquém dos valores pagos a título de credenciamento, destaco trecho da análise de auditoria (fl. 679):

> (...) é de se destacar, conforme foi apontado no relatório, que a remuneração dos médicos especialistas ofertados em concurso era de apenas R$ 2.847,35 (dois mil oitocentos e quarenta e sete reais e trinta e cinco centavos), valor muito aquém dos valores pagos aos médicos credenciados, que, atualmente, chegam a receber mais de R$ 30.000,00 (trinta mil) por mês.

Assim, a inviabilidade ressaltada pelo gestor é afastada, haja vista que os valores acima demonstram clara defasagem do Plano de Cargos e Carreiras e Remunerações no Município. Ademais, conforme concluiu o órgão de auditoria (fl. 654), em análise do ETP – Estudo Técnico Preliminar referente ao Credenciamento nº 01/2022 (fls. 523-591), o documento **não demonstra** que a terceirização seria a melhor opção considerando os custos e a produtividade, tendo em vista que a própria justificativa da contratação apontada no documento informa (fl. 540) que "a baixa remuneração hoje paga pelos cofres públicos que desestimula o exercício da função destes profissionais ante a inexistência, em grande parte do Estado, de um atrativo plano de carreira".

Por todo o exposto, algumas diretrizes devem ser observadas, entre elas a de que o credenciamento deve ser utilizado de forma complementar, constituindo hipótese excepcional para realização de atividade-fim do setor público pela iniciativa privada, conforme art. 199, § 1º, do texto constitucional que é claro ao estabelecer que "as instituições privadas poderão participar de **forma complementar** do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio". Aliás, a Portaria nº 2.567/2016-GM-Ministério da Saúde dispõe sobre a participação **complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde** e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS). Ou seja, constata-se como regra o concurso público, com exceção a contratação temporária.

Além do mais, o Parecer C – 01/2015, lançado aos autos do procedimento de Consulta (TC/MS/9472/2013), em resposta à Questão "1" formulada sobre a possibilidade de utilização do Sistema de Credenciamento para contratação de médicos, entendeu ser possível a utilização do "Sistema de Credenciamento" desde que respeitados os princípios gerais aplicados a administração pública (art. 37, caput, da CF), **com a preferência do concurso público para preenchimento de cargos**, ou, empregos públicos (art. 37, inciso II, da CF) e a contratação de serviços, preferencialmente, por licitação pública (art. 37, inciso XXI, da CF). Verifica-se, portanto, que o credenciamento não se destina à substituição de pessoal do quadro próprio do ente estatal, mas de forma complementar e excepcional aos serviços prestados diretamente, após o ente estatal ter adotado providências necessárias para ofertar o serviço diretamente e ter esgotado sua capacidade, observando as situações restritas autorizadas pelo texto constitucional.

Por derradeiro, de acordo com o art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, c/c o art. 191, parágrafo único, da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITC/MS), a autoridade competente poderá levantar previamente, no órgão ou entidade sujeitos ao seu controle, os dados, as informações ou os documentos necessários para identificar os instrumentos adequados de fiscalização para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações. No entanto, considerando a **primazia da essência sobre a forma**, corroboro com a equipe de auditoria de que no decorrer dos trabalhos foram identificadas impropriedades de relevância significativa que atenderam os critérios de risco e materialidade (fls. 639-640 e 677) e necessitam de

medidas urgentes. Desta forma, entendo que cabe, neste momento, emitir **recomendações aos gestores** acerca das **propostas de encaminhamento da Divisão de Fiscalização de Saúde** (fl. 681) e da **douta Procuradoria de Contas** (fl. 689), considerando a complexidade e a participação de outros atores no processo, como no caso das alterações legislativas, como bem evidenciado pela DFS (fl. 660).

Ademais, o presente trabalho se originou a partir do Plano Anual de Fiscalização 2022 (PAF), elaborado pela Divisão de Fiscalização de Gestão de Saúde, com fulcro no art. 189, da Resolução TCE - MS nº 98/2018 (fl. 642). Desta forma, em ato contínuo, determinar, com fundamento no art. 30, caput, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, a realização de **acompanhamento** da efetividade da adoção da(s) medida(s) recomendada(s) ao(s) gestor(es).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, posiciono-me **de acordo** com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas, e VOTO:

I – RECOMENDAR ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ponta Porã-MS, em conjunto à Secretaria Municipal de Saúde, para que adotem as medidas necessárias para:

a) Atualizar o Plano de Carreiras e Remuneração dos Servidores, mediante estudo técnico para definição da demanda de serviços médicos no município, tanto no que diz respeito ao quantitativo quanto em relação às especialidades, estabelecendo remuneração e vantagens funcionais condizentes com o mercado de trabalho;

b) Atualizar as normas (ou das rotinas de trabalho) referentes ao efetivo controle e fiscalização da execução da prestação de serviços médicos, em especial, aprimorando seus métodos de controle de frequência;

c) Realizar concurso público para a contratação dos médicos com as especialidades cuja demanda foi identificada no estudo técnico, dentro dos permissivos legais e constitucionais;

II – CONCEDER prazo razoável de 120 (cento e vinte) dias à Prefeitura Municipal e Secretaria Municipal de Saúde de Ponta Porã-MS para que remetam ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas a fim de eliminar as lacunas identificadas ao longo do Relatório, ficando desde já alertado de que seu efetivo cumprimento poderá ser objeto de verificação em futura ação de Controle Externo por parte deste Tribunal de Contas;

III – **DETERMINAR**, com fundamento no art. 30, caput, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, a

realização de **Acompanhamento** da efetividade da adoção da(s) medida(s) recomendada(s) ao(s) gestor(es);

IV – **INTIMAR** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) nº 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS nº 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, em recomendar o atual gestor, concedendo prazo para a remessa ao Tribunal de Contas do Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias, e determinar a realização de acompanhamento da efetividade da adoção das medidas recomendadas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 9 de maio de 2024.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

MSS / VAB