



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 267980/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SARANDI
RESPONSÁVEIS: CARLOS ALBERTO DE PAULA JUNIOR, WALTER VOLPATO
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 3756/23 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

1) Representação. Município de Sarandi. Supostas irregularidades na terceirização da prestação de serviços públicos de saúde.

2) Alegação de que o Município repassou ao setor privado a prestação de grande parte dos serviços de saúde locais.

2.1) Apresentação de documentos para comprovar que a contratação dos serviços na iniciativa privada decorreu da dificuldade em admitir profissionais de saúde por concurso público: suposta pouca atratividade dos cargos, tanto pela falta de estrutura do sistema de saúde local quanto pelas remunerações relativamente baixas ofertadas pela Administração – consequência de limitações financeiras e do próprio teto de remuneração municipal.

2.2) Plausibilidade dos argumentos: certificação pela unidade técnica de que o Município realizou vários processos seletivos recentemente para admissão de profissionais da saúde, não tendo, no entanto, conseguido preencher as vagas. Razoabilidade de, em tal contexto, o Município recorrer à iniciativa privada para atender os usuários do serviço público de saúde, a fim de garantir a prestação dos serviços e evitar maior dano à coletividade.

2.3) Improcedência da representação neste ponto.

3) Afirmação de que o Município se utilizou indevidamente da dispensa de licitação para contratar médicos.

3.1) Comprovação de que as contratações não foram adequadamente formalizadas: menção genérica ao artigo 24 da Lei n.º 8.666/93 como base dos atos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sem, todavia, a indicação específica das circunstâncias fáticas que fundamentariam as dispensas. Considerações do Relator a respeito da maior pertinência de se adotar o credenciamento para a contratação dos serviços, ante as peculiaridades do caso concreto.

3.2) Procedência da representação neste ponto.

3.3) Não aplicação de sanções: ponderações sobre as dificuldades do Município em prestar os serviços de saúde na época – comprovadas pelas tentativas frustradas de admitir profissionais por concurso público, conforme item anterior –, a efetiva adoção de providências para preencher o quadro de servidores e a não comprovação de dano ao erário. Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para considerar que, nas circunstâncias específicas do caso, a atuação orientativa do Tribunal – com a expedição de determinações – tende a ser mais equilibrada e eficaz.

4) Argumentação de que houve pagamento por serviços de saúde não prestados. Proposta do Ministério Público de Contas a fim de que seja instaurada tomada de contas extraordinária para apuração dos responsáveis e quantificação do prejuízo.

4.1) Não acolhimento da proposta: verificação de que, mesmo após ampla instrução probatória nestes autos, não foi comprovada a não prestação dos serviços pagos pelo Município. Pouca perspectiva de que as irregularidades sejam identificadas por tomada de contas extraordinária instaurada vários anos após os fatos, especialmente porque não foi demonstrado como a futura apuração poderia acarretar resultados diferentes dos já alcançados neste processo.

4.2) Improcedência da representação neste ponto.

5) Alegação de que o Município descumpria a Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), tendo em vista a insuficiência das informações constantes do Portal da Transparência. Realização de correções e adaptações. Regularização do item.

6) Procedência parcial da representação. **Determinações.**

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo ilustre Procurador Flávio de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Azambuja Berti, então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Paraná, a respeito de supostas irregularidades na prestação de serviços públicos de saúde pelo Município de Sarandi.

Os fatos foram verificados pelo “levantamento dos dados do Município de Sarandi relativos às contratações na área de saúde no ano de 2017, em especial, para prestação de serviços de plantões médicos”, oportunidade na qual o Ministério Público de Contas identificou “a terceirização do serviço público, bem como diversas irregularidades na contratação das empresas prestadoras de serviços e na execução do objeto” (peça 3).

Nos quatro tópicos a seguir, sintetizo as supostas irregularidades descritas na representação.

1) Terceirização irregular de serviços de saúde: o Município de Sarandi repassou ao setor privado a maior parte dos serviços de atenção básica de saúde – como, por exemplo, atendimento regular e de emergência. Nesse sentido, somente 24 das 187 vagas de médico existentes na estrutura de cargos municipal estavam ocupadas, a despeito dos sucessivos alertas da procuradoria jurídica local quanto à necessidade de realização de concurso público para admissão de novos servidores efetivos.

2) Dispensas indevidas de licitação para contratações de médicos: o Município contratou profissionais de saúde sem realizar licitação, com fundamento no artigo 24 da Lei n.º 8.666/93. Não houve, no entanto, adequada fundamentação para as dispensas: em alguns casos, foi indicado genericamente o dispositivo da lei; em outros, foram mencionadas malsucedidas tentativas de admissão de médicos – o que, de acordo com o Ministério Público de Contas, não procede, visto que o último concurso público realizado para tais fins ocorreu em 2016. Além do uso reiterado – e não devidamente justificado – de dispensas de licitações, foram constatados outros problemas, como pedidos de pagamento sem a correspondente relação dos serviços executados e remunerações discrepantes dos profissionais de Unidades Básicas de Saúde (UBS) em relação aos de Unidades de Pronto Atendimento (UPA).

3) Possível pagamento por serviços não prestados: a significativa carga horária de trabalho de alguns dos médicos contratados levanta dúvidas a respeito da efetiva prestação dos serviços, já que, na prática, as jornadas seriam inviáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4) Descumprimento da Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação): as informações disponíveis no Portal da Transparência do Município – em especial quanto a licitações e a contratos administrativos – são incompletas, prejudicando a publicidade dos atos.

Diante disso, o ilustre Procurador propôs a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005¹ ao “gestor municipal responsável” – em decorrência das supostas dispensas irregulares de licitação para contratação de serviços de saúde – e a expedição das seguintes determinações ao Município:

- c.1 comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;
- c.2 abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;
- c.3 comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios;
- c.4 adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei n.º. 12527/2011.

Para comprovar suas alegações, o Ministério Público de Contas juntou diversos documentos, como relação de licitações no período, pareceres jurídicos das dispensas de licitação e os respectivos contratos (peças 4 a 18).

Citado após o recebimento da representação (peça 21), o Município de Sarandi apresentou justificativas (peça 201), acompanhadas de vasta documentação – como, por exemplo, cópias de editais de processos seletivos, de registros de ponto de agentes públicos e de arquivos dos setores municipais de saúde e de recursos humanos (peças 34 a 200).

Em síntese, estas as explicações do Município:

1) Em relação à suposta terceirização irregular de serviços de saúde, argumentou que não está obrigado a prover todos os cargos de médico criados por

¹ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 168/2014)

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 168/2014)

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lei (187), até porque muitas das vagas são de médicos especialistas (cardiologistas, neurologistas, oftalmologistas etc.) – competindo ao Estado do Paraná, na realidade, a prestação de serviços de saúde de atenção média e de alta complexidade. Nesse sentido, sustentou que, embora exista um centro de especialidades em Sarandi, o Município tem dificuldade em mantê-lo, tanto pela falta de disponibilidade financeira quanto pela falta de médicos interessados em prestar serviços na cidade – fato comprovado pelos três processos seletivos realizados entre 2012 e 2016, que, com poucos inscritos e várias desistências dentre os aprovados, não resultaram no preenchimento de todas as vagas oferecidas. Assim, “para suprir lacunas no serviço público de saúde, a Administração Municipal recorreu à iniciativa privada enquanto está preparando os atos necessários para a realização” de novo concurso público, já que, a despeito de não ser obrigada a ampliar a oferta de especialidades médicas – de responsabilidade de outros entes federativos –, também não poderia interromper os serviços já prestados à população.

2) Quanto às dispensas de licitação questionadas, o Município afirmou que elas têm fundamento no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93², visto que o gestor, ao assumir o cargo em 1º/1/2017, “encontrou um quadro bastante complexo, com dificuldades administrativas e financeiras”, em especial na área da saúde. Não tendo conseguido preencher as vagas de médico com a convocação de aprovados em concurso público de 2016, o Prefeito, diante do “risco iminente à vida e à saúde de pessoas usuárias do serviço público” que causaria a demora na contratação de profissionais, resolveu recorrer à iniciativa privada.

3) Acerca das inconsistências nas jornadas de trabalho dos médicos, o Município argumentou que as informações apresentadas pelo Ministério Público de Contas estão desatualizadas, pois alguns dos agentes indicados na representação não têm mais vínculo com a Administração. Em relação a alguns dos profissionais,

² Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstrou que houve desconto na remuneração por horas não trabalhadas, o que evidenciaria o controle de jornada.

4) Sobre o Portal da Transparência, o Município informou a intenção de realizar melhorias no *site*, adequando-o às exigências legais.

Após examinar os documentos apresentados pelo Ministério Público de Contas e pelo Município de Sarandi, a Coordenadoria de Gestão Municipal expôs as conclusões sintetizadas a seguir (peça 204):

1) Há a comprovação de que o Município tentou realizar as admissões de médicos por concurso público – sendo possível, ante a dificuldade em preencher as vagas, a “contratação de serviços de saúde por outros meios”. Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário n.º 958252 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 324 – na linha de possibilitar “a terceirização em todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim” – poderia se aplicar ao caso, em especial por não existir estrutura administrativa prévia para a prestação dos serviços (fato que, na visão da analista, afastaria a vedação à terceirização). Destaca-se, no entanto, o fato de haver mais de 128 cargos em comissão no Município, o que é incoerente com a alegação de falta de disponibilidade financeira para admissão de médicos.

2) Não se verifica “emergência” que justifique as dispensas de licitação para contratação de serviços de saúde, tanto do ponto de vista formal – visto que tal fundamento não constou expressamente dos atos de dispensa – quanto do material – pois os serviços de assistência médica são “absolutamente identificados, previstos, regulares e contínuos e conhecidos há muito pela Administração Pública”. Também não se observam controle da prestação dos serviços contratados até 2017 (quando foi implementado sistema de ponto eletrônico no Município) e explicações para as diferenças de remuneração entre médicos de UBS e UPAs.

3) A exoneração dos agentes públicos não regulariza eventual acúmulo de cargos ocorrido durante o vínculo com o Município, cabendo à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão informar os dados referentes aos pagamentos realizados no período.

4) Apesar de o Município informar os planos de adequar o Portal da Transparência, nenhuma alteração foi feita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, complementarmente, a unidade técnica solicitou a adoção das seguintes providências:

1. Sejam os autos remetidos à CAGE para que informe:
 - 1.1. A eventual existência de concurso em andamento ou concluído entre 2017 e 2018.
 - 1.2. As datas de início e término dos pagamentos dos servidores apontados à peça 13 por cada entidade com a qual se vinculou.
2. Seja a entidade intimada para que:
 - 2.1. Informe como se deu a prestação de serviços objeto da presente Representação no período entre os concursos públicos de 2013 e 2016;
 - 2.2. Informe as razões pelas quais a entidade criou o CEME, na medida em que, conforme suas próprias palavras, as obrigações ali contidas seriam do Estado e não do Município e o município nunca teve condições orçamentárias e financeiras para o preenchimento das vagas criadas em razão de tal criação;
 - 2.3. Informe quantos e quais médicos servidores e terceirizados atuam em cada uma das UBS e UPA, bem como no CEME;
 - 2.4. Informe quais especialidades médicas foram objeto de contratação pela Administração Pública sem que antes tenha havido a respectiva oferta de vaga por concurso público;
 - 2.5. Informe se houve e, em caso positivo, quais os valores, datas e destinatários de pagamentos efetuados diretamente a profissionais, sem contratação por dispensa, ilegitimidade ou qualquer modalidade licitatória, desde 2012;
 - 2.6. Informe se houve, e, em caso positivo, quais os critérios – objetivos e subjetivos – utilizados para a escolha dos profissionais contratados por dispensa e ilegitimidade de licitação;
 - 2.7. Informe como se deu o arbitramento dos valores pelos quais foram contratados os profissionais de saúde, por dispensa e ilegitimidade de licitação e diretamente;
 - 2.8. Descreva pormenorizadamente e comprove as medidas que tomou ao longo do tempo para reduzir as despesas com pessoal, notadamente se houve redução ou aumento do número de cargos em comissão criados e o respectivo provimento de suas vagas no período, informando, ainda, quantos e quais os servidores públicos efetivos ocupam quantos e quais cargos em comissão;
 - 2.9. Comprove o cumprimento da Lei 12.527/11.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (peça 210) – regimentalmente responsável pelos levantamentos de dados solicitados –, a unidade afirmou que foram cadastrados no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) seis concursos públicos do Município de Sarandi de 2013 a 2018 (peça 212). Em relação aos pagamentos a servidores, apresentou os dados disponíveis nos sistemas do Tribunal (peças 213 e 214), destacando que, quanto a cinco dos agentes públicos mencionados na representação, não foram encontrados vínculos.

O Município, em resposta aos quesitos formulados pela Coordenadoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Gestão Municipal, manifestou-se no seguinte sentido: quanto ao item 2.1, afirmou que “os serviços eram executados com médicos ocupantes de cargos de provimento efetivo e com médicos terceirizados sem contrato formal, numa espécie de contrato verbal, com ressalva de dois procedimentos de inexigibilidade de licitação [10/2015 e 15/2015]”; em relação ao quesito 2.2, alegou que a criação do Centro Municipal de Especialidades ocorreu no contexto de um convênio com “uma universidade” – não tendo, porém, sido localizados documentos a tal respeito; acerca dos itens 2.3 e 2.5, apresentou listas com as informações; quanto ao item 2.4, alegou não possuir dados suficientes; acerca dos itens 2.6 e 2.7, requereu a citação do senhor Carlos Alberto de Paula Júnior, Prefeito Municipal no período de 2013 a 2016; em relação ao item 2.8, não se pronunciou; por fim, quanto ao quesito 2.9, argumentou que as medidas para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação estavam sendo adotadas (peça 231).

Para fundamentar suas afirmações, o Município de Sarandi apresentou vários documentos (peças 232 a 276), complementados em outras três ocasiões (peças 290 a 370, 376 a 399 e 417 a 419) – consistentes, principalmente, em notas de empenho e de pagamento de serviços médicos.

O senhor Carlos Alberto de Paula Júnior (ex-Prefeito) foi devidamente citado para exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa (peças 278 e 281), mas não se manifestou (peça 371).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, analisando as justificativas e os documentos apresentados pelo Município de Sarandi, concluiu que a representação deve ser julgada parcialmente procedente (peça 400). Nesse sentido, entendeu não haver ilegalidades na terceirização de serviços de saúde – haja vista a comprovação de que o Município tentou preencher as vagas de médico por concurso público –, e na disponibilização de informações no Portal da Transparência – considerando as adaptações posteriormente realizadas no *site*.

A unidade técnica, no entanto, avaliou que não foram justificadas as irregularidades nas dispensas de licitação e nas jornadas excessivas de trabalho de agentes públicos – destacando, a tal respeito, que foi identificado acúmulo tríplice de cargos por dois servidores em períodos de 2005 a 2006, de 2012 a 2013, de 2004 a 2009 e de 2011 a 2018. Apesar desses fatos, ponderou que “não há comprovação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da ocorrência ou inoccorrência da prestação de serviços”, impedindo que se verifique a efetiva “correlação entre a efetiva prestação de serviços e os correspondentes pagamentos”, de modo a tornar “impossível verificar a existência de dano ao erário”. Assim, a tal respeito, a Coordenadoria manifestou-se pelo “encerramento do feito, sem análise de mérito”.

Transcrevo as conclusões da unidade técnica – expostas na primeira análise (peça 204) e corroboradas na manifestação conclusiva (peça 400):

I) Ilegalidade da Terceirização de Serviços de Saúde

a) Não obstante a contratação direta não se enquadre nas justificativas legais para o cumprimento do parágrafo único do art. 22 da LRF, fato é que a entidade promoveu três concursos públicos para selecionar servidores aos diversos cargos de médico, nos anos de 2012, 2013 e 2016, não obtendo êxito no preenchimento de todas as vagas, o que, prima facie, a autorizou a buscar soluções alternativas para o atendimento da população, razão pela qual, neste item, a Representação é **improcedente**.

II) Irregularidades nos Processos Licitatórios

a) Não há notícia nos autos de ter havido processo licitatório regular para a contratação de profissionais de saúde. A motivação para as dispensas de licitação ocorridas em 2017 e inexigibilidade de licitação de 2015 não se enquadram nas hipóteses dos arts. 24 e 25 da Lei 8666/93;

b) Não há nos autos qualquer indicativo da adoção de critério objetivo ou subjetivo para a escolha dos contratados, bem como para o estabelecimento de suas respectivas remunerações;

c) Algum controle da prestação de serviços se deu apenas a partir de 2017, e ainda assim, não há comprovação efetiva do controle de dias e horários dos profissionais contratados através de pessoas jurídicas. Não há registro de controle de horário de todos os profissionais e de muitos, há notícia de apenas um ou dois meses de 2018, com surpreendendo número de folgas. Assim, resta claro que, no período destacado nesta Representação (2013 em diante) não havia controle eficiente da efetiva prestação dos serviços contratados;

Por estas razões, neste ponto, a Representação é **procedente**.

III) Excessiva Jornada de Trabalho

a) Não obstante o rompimento de vínculos estatutários de alguns servidores, não restou evidente se o acúmulo de cargos, quer por excesso de cargos, quer por incompatibilidade de horários, é ilegal, dada a ausência de informação das datas de início e término de todos os vínculos de cada um dos profissionais, considerando ainda, que as informações coletadas pelo Ministério Público de Contas junto ao CNES parecem não corresponder à realidade;

b) Embora não haja limite legal de jornada de trabalho – e, no caso de pessoas que não sejam servidores públicos, nem limite determinado pela jurisprudência – é certo que as jornadas excessivas detectadas à peça 13 apontam para duas possibilidades: a inoccorrência da prestação dos serviços ou a prestação com qualidade no mínimo duvidosa diante da exaustão dos profissionais. A questão, no entanto, já foi enfrentada no item II.c [páginas 17 a 19 da peça 204].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

Quanto ao item III, constatou-se o acúmulo ilegal de cargos públicos por Cláudio Luis Tomaz Bernardelli (até novembro de 2013) e por Murilo Tadeu Beller (até janeiro de 2018), destacando que, atualmente, não há acúmulo ilegal de cargos no município em questão, conforme análise dos dados fornecidos pela COSIF.

Uma vez que não é possível constatar a ocorrência ou inoocorrência da prestação de serviços pagos, sendo impossível verificar, portanto, a existência de dano ao erário, opina-se, neste ponto, pelo encerramento do feito, sem análise de mérito [páginas 4 e 5 da peça 400].

[...]

IV) Do Descumprimento da Lei 12.527/11

[...] ressaltando o saneamento da irregularidade constatada no item IV, considerando a fé pública do documento de fl. 22 da peça 376 [página 5 da peça 400]

Tal entendimento – friso – foi reforçado em outras duas manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal (peças 420 e 423), apresentadas após as referidas juntadas de documentos complementares pelo Município.

O Ministério Público de Contas, em sua análise, divergiu parcialmente da unidade técnica. Embora tenha concordado com a correção do item referente ao Portal da Transparência, considerou caracterizada a irregularidade nos demais: em relação à terceirização dos serviços de saúde e às dispensas de licitação, defendeu, em suma, que a dificuldade em prover os cargos de médico “não possibilita práticas de gestão que não encontrem guarida na legislação”; quanto à excessiva jornada de trabalho dos agentes públicos, argumentou que “causa estranheza o fato de que nos autos há comprovação de que pagamentos foram realizados pelo Município sem a devida comprovação de contraprestação do serviço”, sendo necessária a conversão do processo em tomada de contas extraordinária a fim de “apurar os responsáveis e quantificar o dano ao erário” causado pela prática (peça 404).

Reproduzo trecho do parecer ministerial:

Compulsando os autos, esta Procuradoria de Contas diverge, respeitosamente, do entendimento da unidade técnica.

Quanto à irregular terceirização dos serviços de saúde e irregularidade dos procedimentos licitatórios, o fato de o quadro de médicos do Município não estar totalmente preenchido, bem como a baixa adesão aos três certames públicos ocorridos entre 2012 e 2016, embora possa autorizar outras formas de contratação, não possibilita práticas de gestão que não encontrem guarida na legislação. Isto é, está evidenciado e atestado nos autos que os cuidados prévios de licitar as contratações terceirizadas não ocorriam.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Anexo à Representação constam diversos pareceres jurídicos da Procuradoria do Município alertando para a questão (peça 04). A própria municipalidade, à exemplificação, em sua manifestação transcreveu o Parecer nº 226/2017-PJM (pg. 49 da peça 201), igualmente proveniente da Procuradoria do Município, no qual há afirmação de que as contratações de médicos ocorriam em “*completa informalidade*” e em desconformidade com os requisitos contratuais mínimos.

Ainda, em manifestação posterior o Município reiterou a prática ilegal: “*os serviços eram executados com médicos ocupantes de cargos de provimento efetivo e com médicos terceirizados sem contrato formal com o Município de Sarandi, numa espécie de contrato verbal, com ressalva de 02 (dois) procedimentos de inexigibilidade de licitação*” (pg. 03 da peça 231).

Além disso, a unidade técnica certifica, na Instrução nº 3923/21-CGM (peça 400), que “*ao que tudo indica, o município não levou a efeito outros concursos públicos para contratação de médicos desde 2016, optando por contratá-los diretamente ou por inexigibilidade ou dispensa de licitação*”. Portanto, são aproximadamente 06 anos sem abertura de concursos no Município.

Quanto ao não atendimento à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a irregularidade, aparentemente, foi sanada pelo Município.

Por sua vez, quanto à excessiva jornada diária de trabalho, não parece razoável a conclusão da unidade técnica de “*que não é possível constatar a ocorrência ou inoocorrência da prestação de serviços pagos, sendo impossível verificar, portanto, a existência de dano ao erário*”. Ora, causa estranheza o fato de que nos autos há comprovação de que pagamentos foram realizados pelo Município sem a devida comprovação de contraprestação do serviço. No atual estado das coisas, é provável a ocorrência de dano ao erário, embora não quantificável nesse momento.

Diante disto, portanto, há necessidade de conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária, com fundamento nos arts. 236, IV e 278, §3º do RITCE, com a finalidade de apurar os responsáveis e quantificar o dano ao erário resultante do eventual pagamento de serviços médicos sem a devida contraprestação [destaques no original].

Tais conclusões foram reiteradas na última manifestação do Ministério Público de Contas (peça 424).

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Passo, a seguir, à análise das supostas irregularidades descritas na representação.

1) Suposta terceirização irregular de serviços de saúde.

O tema da terceirização de serviços públicos de saúde suscita diversos questionamentos técnico-teóricos na atualidade, muitos deles objeto de processos em trâmite no Tribunal: abordam-se, por exemplo, os limites da terceirização, as hipóteses de cabimento, os requisitos formais para implementação e a forma de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contabilização das despesas.

No presente caso, porém, julgo que a discussão é essencialmente fática.

Isso porque o argumento central do Município de Sarandi é o de que a contratação de serviços no setor privado decorreu da dificuldade em admitir médicos por concurso público: embora tenham sido realizados três processos seletivos no período de 2012 a 2016, não foi possível preencher todas as vagas. Na avaliação dos gestores, o exercício dos cargos no município não é atrativo para os profissionais, tanto pelos problemas de estrutura do sistema de saúde local quanto pelas remunerações relativamente baixas ofertadas pela Administração – causadas, especialmente, por limitações financeiras e pelo próprio teto de remuneração municipal.

Em consulta aos sistemas do Tribunal, a Coordenadoria de Gestão Municipal e a Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (peças 204 e 210, respectivamente) confirmaram as alegações do Município quanto à realização dos processos seletivos.

Nesse cenário, a meu juízo, não seria razoável aplicar penalidades ao gestor, visto que comprovadas as tentativas de prover os serviços públicos de saúde por servidores do próprio quadro de pessoal do Município – que, por razões alheias ao controle da Administração, não foram admitidos. A contratação de profissionais do setor privado, em tal contexto, assegurou que os serviços de saúde continuassem a ser prestados, evitando-se maior dano à coletividade.

A tal respeito, pertinentes as observações da Coordenadoria de Gestão Municipal em sua primeira análise (peça 204):

Considerando a fé pública que resguardam tais documentos, tem-se por comprovada a frustração dos concursos públicos para os cargos de médico, na medida em que, promoveu-se não apenas um, mas três concursos, sem sucesso no preenchimento de todas as vagas ofertadas.

Diante da comprovada impossibilidade da Administração Pública em admitir médicos aprovados em concurso público por não responderem ao chamado, e, sendo os serviços de saúde pública imprescindíveis para a população local, é admissível a contratação de serviços de saúde por outros meios.

Não obstante, verifica-se que não há notícia dos autos a respeito das medidas que a entidade tomou para atendimento da população quanto aos serviços de saúde no período entre os concursos frustrados, qual seja, entre 2012 e 2017, pelo que nos parece oportuno que tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informação seja trazida aos autos.

Destacamos, por oportuno, o recente julgamento do STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 324 e o Recurso Extraordinário n.º 958252 que teve repercussão geral reconhecida, no qual a Corte Suprema decidiu ser lícita a terceirização em todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim. Embora não restou claro da decisão, se o entendimento pode ser aplicado à Administração Pública, sem dúvida, trata-se de um posicionamento ao qual se deve dar a devida atenção na possível mudança de rumos do que se vinha adotando até então.

Assim, a contratação de empresas de serviços de saúde, nestas circunstâncias, não é, por si só, irregular, razão pela qual, neste ponto, a Representação não merece procedência.

[...]

Por fim, mas não menos importante, está a alegada falta de interesse dos médicos em estabelecer vínculo estatutário com os municípios.

Este fato também foi constatado nos autos n.º 270824/18, a propósito.

Não parece salutar a esta Corte de Contas continuar a menosprezar esta realidade. Ao contrário, cabe-nos um papel bastante relevante, não apenas de fiscalização, mas especialmente, de orientação, pois, de fato, conforme se viu em outro processo desta Casa que tivemos oportunidade de atuar recentemente, os médicos têm preferido a possibilidade de prestar serviços para diversas entidades, com vistas a um crescimento pessoal e profissional, ainda que para isso, assumam riscos empresariais, do que estabelecer vínculo estatutário com estas mesmas entidades

Friso que a Lei n.º 8.080/1990 – que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências” – prevê, em seu artigo 24, que o Sistema Único de Saúde poderá recorrer aos serviços da iniciativa privada “quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área”³. Ainda que a lei disponha apenas sobre a participação *complementar* de terceiros privados, parece-me clara a legitimidade de tal instrumento quando comprovadamente não for possível atender os usuários do serviço público de saúde por outros meios – o que, a meu juízo, ocorreu neste caso, diante do insucesso dos processos seletivos para a admissão de médicos.

³ Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, em consulta ao endereço eletrônico da Prefeitura de Sarandi⁴, observo que o Município está atualmente promovendo novo concurso público para admissão de profissionais da saúde em várias áreas – como médico clínico, médico do trabalho, ginecologista, cardiologista, ortopedista, neurologista, fonoaudiólogo e gastroenterologista –, conforme Edital n.º 01/2023. Tal fato, a meu ver, reforça que a Administração adotou medidas para que os cargos efetivos sejam preenchidos, de maneira a reduzir a necessidade de recorrer ao setor privado para a prestação de serviços à população.

Diante do exposto, acompanhando a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, proponho que a representação seja julgada **improcedente** neste ponto.

2) Suposta dispensa indevida de licitação para a contratação de médicos.

A irregularidade consistiria, em síntese, no fato de o Município não ter cumprido as formalidades exigidas para a contratação dos profissionais da área da saúde: segundo o Ministério Público de Contas, teria ocorrido indevida dispensa de licitação.

Examinando os documentos juntados aos autos, verifico que, de fato, o Município não formalizou adequadamente a terceirização dos serviços de saúde neste caso, tendo-se limitado a apontar o artigo 24 da Lei n.º 8.666/93 como base jurídica dos atos. Não há, no entanto, fundamentação específica a respeito das circunstâncias das contratações diretas; não foi explicitado, por exemplo, o cabimento da hipótese de dispensa de licitação aventada.

Nesse sentido, embora tenha razão o Município de Sarandi ao afirmar que a lei autoriza a adoção da medida em casos de emergência – nos termos do inciso IV do referido artigo –, fato é que não foi demonstrada a situação emergencial que fundamentaria as dispensas de licitação nos casos concretos; sequer há nos atos, inclusive, a menção específica ao dispositivo legal que trata da dispensa por aquele motivo, mas mera indicação do “artigo 24 da Lei n.º 8.666/93”.

⁴ Disponível em: <<https://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/noticias/item/prefeitura-de-sarandi-lanca-edital-de-concurso-com-226-vagas-em-94-cargos-inscricoes-comecam-dia-25>>. Último acesso em: 19 nov. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaco que a necessidade de prestar serviços públicos de saúde à população não configura, em si, situação emergencial que justifique a contratação direta: como afirmou a Coordenadoria de Gestão Municipal, trata-se de demandas – em regra – “previstas, regulares, contínuas e conhecidas”, cabendo à Administração comprovar alguma situação excepcional que exija providências urgentes e imediatas para evitar prejuízos ao interesse público.

Além disso, observo que a dispensa de licitação não parece ser o meio mais adequado para contratar os serviços: considerando que o Município visava à contratação de *vários profissionais* em diversas áreas de atuação médica (e não de prestador em setor específico) – em muitos casos, para atendimentos pontuais (como na oferta de consultas e exames de especialidades médicas, por exemplo) –, a adoção do credenciamento se mostrava, em tese, mais viável para satisfazer as demandas alegadas pelo gestor.

A esse respeito, reproduzo trecho de relatório de auditoria realizada por unidade técnica do Tribunal de Contas da União, transcrito no Acórdão n.º 352/16 – TCU – Plenário⁵ :

2. Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Auditoria (peça 54) elaborado por equipe da Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 55 e 56):

[...]

4.2.4. Credenciamento de Pessoas Físicas e Jurídicas

290. O credenciamento é um instrumento a ser utilizado quando se verifica a teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos. Tal teoria entende que a licitação torna-se inexigível, amparada no art. 25 da Lei 8.666/1993, porque não haveria possibilidade de competição entre os licitantes, pois todos aqueles que se dispusessem a fornecer para a Administração e se enquadrassem nos critérios definidos por esta deveriam ser contratados. Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Se a Administração convoca todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento (FERNANDES, J. U. Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009).

⁵ Processo n.º TC 017.783/2014-3, relatado pelo ilustre Ministro Benjamin Zymler.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

291. O autor enumera quatro condições para a realização da pré-qualificação do tipo credenciamento:

- a) *Todos os que satisfaçam as condições exigidas: se o objeto só pode ser realizado por um, como uma ponte ou um só curso, descabe a pré-qualificação, pois a característica fundamental do tipo credenciamento é que todos os selecionados serão contratados, embora demandados em quantidades diferentes;*
- b) *Impessoalidade na definição da demanda, por contratado: a jurisprudência já consagrou pelo menos três possibilidades do uso do credenciamento, mas sempre excluindo a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;*
- c) *Que o objeto satisfaça na forma definida no edital: são serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dados os níveis técnicos da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação.*
- d) *Que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme: a fixação dos valores previamente pela administração implica o dever inafastável de comprovar e demonstrar, nos autos, a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado.*

292. Alguns julgados do TCU já abordaram a figura do credenciamento, com a Corte se posicionando no sentido de que é legal a utilização do credenciamento quando, em vista das particularidades do objeto contratado, torna-se conveniente e viável para a Administração a contratação de um número ilimitado de interessados.

[...]

293. O credenciamento já é utilizado no SUS, principalmente nos casos em que a demanda pelos serviços de saúde é maior do que a capacidade da rede pública e privada. Nesse caso, é realizado chamamento público e contratam-se todos que estejam dispostos a prestar serviços ao SUS. O Ministério da Saúde descreve o credenciamento na Alta Complexidade da seguinte forma:

No credenciamento das áreas mencionadas, o gestor municipal do SUS, ciente da real necessidade do serviço de alta complexidade em seu território, deverá consultar as normas vigentes e definir a possibilidade de credenciamento, levando em conta a população a ser atendida, a demanda reprimida, os mecanismos de acesso com os fluxos de referência e contra-referência e a capacidade técnica e operacional dos serviços a serem implantados. Aprovada a necessidade do credenciamento, a secretaria municipal de Saúde, em gestão plena, deverá montar um processo de solicitação, documentado com manifestação expressa, firmada pelo secretário da Saúde, em relação ao credenciamento e parecer do gestor estadual do SUS, que será responsável pela integração dos serviços à rede estadual e à definição dos fluxos de referência e contra-referência dos pacientes. Nos casos dos municípios não-habilitados em gestão plena, o credenciamento se dá por iniciativa da Secretaria de Estado da Saúde (SES). Uma vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

emitido o parecer a respeito do cadastramento pelo(s) gestor(es) do SUS, e sendo o mesmo favorável, os processos relativos à alta complexidade deverão ser remetidos pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) para análise ao Ministério da Saúde (MS), endereçado à Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Especializada, Coordenação-Geral de Alta Complexidade. Portanto, antes de serem enviados ao MS, os processos de cadastramento deverão ser aprovados em âmbito regional.

Mesmo o credenciamento, entretanto, possui alguns requisitos mínimos que não se verificaram no caso em exame – como, por exemplo, a definição clara do objeto a ser contratado pela Administração e a realização de um chamamento público (ou similar) para a seleção dos prestadores de serviços.

Assim, do ponto de vista formal, julgo caracterizada a falha e considero **procedente** a representação neste ponto.

Pondero, no entanto, as dificuldades do Município de Sarandi para prestar os serviços de saúde na época – comprovadas pelas tentativas frustradas de admitir profissionais por concurso público, conforme item anterior –, a adoção de providências para preencher o quadro de servidores e a não comprovação de dano ao erário para, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, **deixar de sugerir a aplicação de sanções**. Entendo que a atuação orientativa do Tribunal, nas circunstâncias específicas deste caso, tende a ser mais equilibrada e eficaz.

Nesse sentido, especificamente quanto ao credenciamento, pertinentes as considerações do ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha no voto que fundamenta o Acórdão n.º 1727/22 – Pleno (processo n.º 146241/21):

Em regra, os serviços públicos de saúde devem ser prestados de maneira direta, mediante a estrutura e corpo de pessoal próprios dos órgãos e entes públicos. Contudo, a Constituição Federal permite a participação complementar da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, conforme art. 199, §1º:

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

A Lei 8080/1990 esclarece que a participação suplementar poderá ocorrer quando a estrutura própria do SUS for insuficiente. Vejamos o art. 24 do referido diploma legal:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Admite-se, portanto, a participação complementar com caráter subsidiário.

Salienta-se que os consórcios públicos da área de saúde, sejam de personalidade jurídica de direito público ou privado, devem se submeter aos mesmos princípios, diretrizes e normas que regulam o SUS, conforme prevê o art. 1º, §3º, da Lei 11107/05, a qual estabelece as normas gerais para contratação de consórcios públicos.

A respeito da utilização do credenciamento por consórcios públicos para a contratação de serviços de saúde, este Tribunal já se manifestou pela possibilidade da contratação, como se observa no Acórdão 1633/08-STP, proferido na Consulta nº 408048/08, que, com efeito normativo, assentou a seguinte tese:

I - É possível a realização de credenciamento de Clínicas Médicas especializadas para atendimento médico diretamente à população, nos termos da Lei 8.666/93? Sim, tal medida, porém, deve ser adotada em caráter suplementar, devendo ser respeitado o Termo de Ajuste firmado com o Ministério Público do Trabalho. Quanto ao credenciamento, devem ser observados os valores da tabela do Sistema Único de Saúde, conforme jurisprudência desta Corte;

Neste sentido, o Acórdão 1467/16-STP, proferido na Consulta nº 1124148/14, reafirmou a utilização do credenciamento como forma complementar de contratação de prestadores de serviços de saúde. Veja-se:

É ilícito o credenciamento de prestadores de serviços de saúde (pessoas físicas e jurídicas) para atendimento dos usuários de Consórcio Intermunicipal, em seus próprios consultórios ou clínicas, sem a necessidade de cumprimento de jornada de trabalho e cuja remuneração se faz pelos serviços/procedimentos efetivamente realizados de acordo com Tabela de Valores devidamente publicada e vinculada ao Chamamento Público correspondente, de forma complementar e devidamente justificada, desde que observados os requisitos fixados na Resolução nº 5351/04 desta Corte, sendo vedadas exclusões de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no Chamamento.

Mencione-se, ainda, o Acórdão 3733/2020-STP (Consulta nº 355157/19), que sedimentou a possibilidade de contratação de serviços médicos em caráter complementar através de credenciamento público:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. É lícita a contratação de pessoas físicas e jurídicas, via credenciamento público, para prestação de serviço médico junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, em caráter complementar, quando o quadro funcional for insuficiente para atender a demanda e desde que comprovada a impossibilidade de sua ampliação.

Assim, nota-se que a utilização do credenciamento se presta a suprir deficiência de pessoal e constitui medida excepcional.

Aliás, esta Corte de Contas já balizou os requisitos que devem ser atendidos no procedimento, nos termos da Resolução nº 5351/04 (Consulta nº 127911/03):

Responder a presente Consulta, pela possibilidade de contratação direta de prestadores de serviços médicos especializados, por meio de contrato ou pelo sistema do credenciamento, desde que respeitados os valores da tabela Sistema Único de Saúde - SUS, nos termos dos Pareceres nºs 273/03 e 10568/04, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, com as seguintes observações:

I – O credenciamento, desde que observadas as normas legais do SUS, bem como, da própria Lei de Licitações, é procedimento que atende aos princípios legais.

II – Sendo o Consórcio o administrador local do SUS, cabe a ele todas as atribuições conferidas pela Constituição, podendo credenciar médicos e unidades de saúde, tal qual os Municípios, independentemente de licitação, nos moldes do SUS.

III – A dificuldade da administração em prestar um serviço de saúde não pode servir de motivo para a transgressão de dispositivos constitucionais.

IV – A aplicação da lei de licitações é acessória, pois o mais pertinente seria tratar do concurso público para a investidura de cargos públicos.

V – O Credenciamento não pode ser tratado como regra, mas ser adotado em caráter suplementar, após a realização de concurso público.

Por fim, a participação complementar da iniciativa privada nos serviços de saúde e o credenciamento encontram-se regulamentados pelo Ministério de Saúde, através da Portaria nº 2567/2016.

O conteúdo da portaria está em consonância com as decisões desta Corte de Contas, eis que ela estabelece que o fornecimento dos serviços de saúde pela iniciativa privada deverá ocorrer somente “nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território”.

[...]

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito: *Os consórcios públicos, de direito privado, podem executar as obrigações decorrentes de convênios por meio da contratação de profissionais via credenciamento, ou seja, podem contratar equipes técnicas necessárias para a efetivação do programa exclusivamente via credenciamento, regularmente autorizado por Chamamento Público?*

Resposta: *Sim. Os consórcios públicos prestadores de serviços de saúde, adotem eles personalidade jurídica de direito público ou*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

privado, poderão contratar equipes técnicas mediante credenciamento, em caráter complementar (art. 24 da Lei nº 8.080/1990), quando seu quadro de pessoal for insuficiente para o atendimento da demanda, e desde que demonstrada a impossibilidade de sua ampliação, devendo o gestor observar os parâmetros e requisitos estabelecidos pela Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde, e pela Lei nº 14.333/2021 [destaques no original].

Embora a consulta em referência trate de situação ligeiramente distinta – a contratação de profissionais de saúde por consórcio públicos –, entendo que as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal se aplicam também a este caso, de modo que devem servir de parâmetro ao jurisdicionado.

Pelos fundamentos expostos, deixo de acolher a sugestão de multa apresentada pela unidade técnica e proponho as seguintes **determinações** ao Município: 1) nos casos de contratação direta de serviços de saúde com base no artigo 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/21⁶ (ou, até que seja revogado, no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93), comprove a existência da situação de emergência ou de calamidade pública que justifique a medida, formalizando o procedimento de dispensa nos termos da lei; e 2) nas situações em que utilizar o credenciamento para a contratação de prestadores de serviços de saúde – ou seja, quando seu quadro de pessoal não for suficiente para atender às demandas existentes e as providências adotadas para sanar o problema comprovadamente não bastarem –, observe os parâmetros fixados na Lei n.º 14.133/21 e na Portaria n.º 2.567/16 do Ministério da Saúde.

3) Possível pagamento por serviços não prestados.

A Coordenadoria de Gestão Municipal sustentou que, apesar de haver algumas inconsistências nas cargas horárias de determinados agentes públicos, **não é possível afirmar que não houve a efetiva prestação dos serviços**, muito menos

⁶ Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quantificar eventual dano ao erário.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas argumentou que, estando comprovado que o Município realizou pagamentos sem a comprovação da prestação dos serviços, “é provável a ocorrência de dano ao erário”, o que exige a instauração de tomada de contas extraordinária para apuração dos responsáveis e quantificação dos prejuízos.

Com a devida vênia do ilustre Procurador, acompanho o entendimento da unidade técnica.

Os questionamentos quanto à carga horária dos profissionais referem-se principalmente ao período anterior a 2018 – ano em que foi implantando o ponto eletrônico para registro da jornada –, quando os documentos do Município indicavam controle insuficiente da frequência. Nesse sentido, a Administração reconheceu que alguns dos serviços não foram prestados, apresentando a comprovação de que os respectivos valores foram descontados da remuneração dos agentes.

Como afirmou a Coordenadoria de Gestão Municipal, não é possível identificar qual serviço pago pelo Município não teria sido efetivamente prestado ou descontado da remuneração; esse fato é admitido pelo próprio Ministério Público de Contas, que qualifica o dano ao erário apenas como “provável”.

Não tendo sido obtidas tais informações mesmo após ampla instrução probatória realizada nestes autos, julgo, respeitosamente, que há pouca perspectiva de que as irregularidades sejam identificadas por tomada de contas extraordinária instaurada vários anos após os fatos – especialmente porque não está claro como a futura apuração poderia acarretar resultados diferentes dos já alcançados neste processo.

Destaco, por fim, que, nos termos do artigo 85 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005⁷, nada impediria que as eventuais sanções fossem aplicadas

⁷ Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

- I – multa administrativa;
- II – multa por infração fiscal;
- III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;
- IV – restituição de valores;
- V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;
- VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

neste próprio processo, sendo dispensável, para fins de condenação à devolução de valores, a medida proposta no parecer ministerial.

Por esses fundamentos, proponho que a representação seja julgada **improcedente** neste ponto.

4) Suposto descumprimento da Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

Considerando que o Município fez as correções e adaptações devidas em seu Portal da Transparência, acompanho as manifestações uniformes a fim de considerar **superada** a irregularidade indicada na representação.

Conclusão.

Diante do exposto, proponho que o Tribunal:

1) **julgue parcialmente procedente** a representação em exame, a fim de considerar irregular a ausência de formalização adequada para a contratação de profissionais da saúde (item 2 da proposta de decisão); e

2) **determine** ao MUNICÍPIO DE SARANDI que:

2.1) nos casos de contratação direta de serviços de saúde com base no artigo 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/21 (ou, até que seja revogado, no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93), **comprove a existência da situação de emergência ou de calamidade pública que justifique a medida, formalizando o procedimento de dispensa nos termos da lei;** e

2.2) nas situações em que utilizar o credenciamento para a contratação de prestadores de serviços de saúde – ou seja, quando seu quadro de pessoal não for suficiente para atender às demandas existentes e as providências adotadas para sanar o problema comprovadamente não bastarem –, **observe os parâmetros fixados na Lei n.º 14.133/21 e na Portaria n.º 2.567/16 do Ministério da Saúde.**

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária,

VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por unanimidade, nos termos propostos pelo Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

1) **julgar parcialmente procedente** a representação em exame, a fim de considerar irregular a ausência de formalização adequada para a contratação de profissionais da saúde (item 2 da proposta de decisão); e

2) **determinar** ao MUNICÍPIO DE SARANDI que:

2.1) nos casos de contratação direta de serviços de saúde com base no artigo 75, inciso VIII, da Lei n.º 14.133/21 (ou, até que seja revogado, no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93), comprove a existência da situação de emergência ou de calamidade pública que justifique a medida, formalizando o procedimento de dispensa nos termos da lei; e

2.2) nas situações em que utilizar o credenciamento para a contratação de prestadores de serviços de saúde – ou seja, quando seu quadro de pessoal não for suficiente para atender às demandas existentes e as providências adotadas para sanar o problema comprovadamente não bastarem –, observe os parâmetros fixados na Lei n.º 14.133/21 e na Portaria n.º 2.567/16 do Ministério da Saúde.

Integraram o *quorum* os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Virtual n.º 22.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.