



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 473164/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO: LUIZ FRANCISCONI NETO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3345/20 - Tribunal Pleno

Representação do Ministério Público de Contas. Credenciamento para a prestação de serviços médicos no âmbito municipal. 1. Falta de planejamento e fiscalização quanto à terceirização do serviço público de saúde. 2. Contratação de empresas de propriedade de servidores do município. 3. Controle inadequado da carga horária de trabalho dos profissionais médicos. 4. Ausência de disponibilização da íntegra dos processos licitatórios e contratos no Portal da Transparência do Município, bem como dos documentos atinentes à execução e fiscalização dos serviços contratados. Pela procedência parcial, com aplicação de multa administrativa, expedição de determinações e de recomendação.

1. Trata-se de Representação, com pedido liminar, formulada pelo Ministério Público de Contas, subscrita pelo então Procurador-Geral, Dr. Flávio de Azambuja Berti, em face do Município de Rolândia, na qual noticiou possíveis irregularidades na terceirização de serviço de saúde.

Asseverou o requerente que as informações que embasaram a exordial foram extraídas do Portal de Informações para Todos (PIT), cujos dados são declarados pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais (SIM-AM) e dos respectivos Portais da Transparência.

Preliminarmente à descrição das irregularidades detectadas, contextualizou que o Município em apreço, *“a despeito da previsão de 116 cargos de Médicos, de acordo com o Portal da Transparência, possui apenas 37 servidores efetivos”* e que se vale de servidores terceirizados para prestação de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicos de saúde, em especial para atendimento da Unidade de Pronto Atendimento.

Relatou, ainda, que a atual prestação de serviços se fundamenta no Chamamento Público – Inexigibilidade nº 014/2014 que visou a contratação de empresas para a realização de plantões médicos presenciais. Outrossim, que foi aberto em 2017 o Chamamento – Inexigibilidade nº 08/2017, porém, conforme dados obtidos, ainda não foram firmados os contratos.

A partir desse panorama, apontou, em síntese, as seguintes supostas irregularidades:

- i) irregular terceirização do serviço público de saúde, tendo em conta a existência de 79 cargos efetivos de médicos vagos, e que atividades que configuram prestação de saúde básica estão sendo transferidas a empresas privadas, quando deveriam ser executadas por servidores concursados, sobretudo, na realização de plantões médicos nas Unidades de Pronto Atendimento, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;
- ii) contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Rolândia, em ofensa ao art. 9, III, da Lei Federal nº 8.666/93;
- iii) excesso de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Rolândia, levantando dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público;
- iv) descumprimento parcial da Lei de Transparência, em razão da ausência de disponibilização do controle de frequência dos médicos contratados no Portal da Transparência e da ausência de indicação, nos empenhos emitidos pelo Município, do número de horas executadas, do valor da hora e do período a que se refere o pagamento e do nome do médico que realizou os plantões, em desatendimento ao art. 8º, III e IV, da Lei Federal nº 12.527/2011;
- v) suspeita de irregularidades atinentes à empresa Bruna M Pinha Serviços Médicos, atualmente denominada Inova Med Serviços Médicos EIRILI, em razão da desproporcionalidade dos valores recebidos pela empresa em comparação com as demais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

credenciadas, prestação de serviços além dos expressamente contratados e impossibilidade de aferição da quantidade de horas, bem como a ausência de indicação de quais e quantos profissionais prestaram serviços em nome da empresa;

vi) inconstitucionalidade do artigo 2º, inciso IV da Lei Municipal nº 3731/2015 que ampliou a possibilidade de contratação temporária a situações que não se caracterizam como necessidade temporária de excepcional interesse público.

Requeru a expedição das seguintes medidas liminares:

a) Determinar a suspensão cautelar do **Chamamento – Inexigibilidade nº. 08/2017**, do Município de Rolândia, para que se abstenha de contratar profissionais médicos, de forma direta ou por pessoa jurídica, bem como dos contratos firmados com empresas que tenham em seu quadro societário médicos do quadro de pessoal do Município;

b) Determinar **liminarmente** que a municipalidade disponibilize a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal de Transparência, inclusive os atinentes a execução e fiscalização dos serviços, bem como deve fazer constar em todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço.

Na sequência, requereu a citação do Município de Rolândia, na pessoa do atual Prefeito, Sr. Luiz Francisoni Neto, para que exerça o contraditório e encaminhe os seguintes documentos:

a.1. encaminhe comprovantes do controle de frequência dos servidores médicos, em especial dos constantes do Anexo 24, assim como a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a.2. demonstre a forma de escolha das empresas credenciadas para a prestação dos serviços de plantão médico, em especial para demonstrar a desproporcionalidade atinente à empresa Bruna M. Pinha Serviços Médicos – Inova Med Serviços Médicos EIRELI;

a.3. esclareça a forma de análise da documentação relativa às empresas contratadas, em especial a não constatação da existência de sócios servidores do Município.

Requeru, ainda, a instauração de incidente de inconstitucionalidade em face do art. 2º, IV, da Lei Municipal nº 3731/2015 e, no mérito, pugnou pela expedição das seguintes determinações, ao Município de Rolândia:

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 adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011.

Por meio do Despacho nº 1022/18, ratificado pelo Acórdão nº 1863/18 – Tribunal Pleno (peças 30 e 37), os pedidos cautelares foram parcialmente acolhidos, unicamente para expedição das seguintes determinações ao Município:

- a) abstenha-se de contratar empresas que tenham em seu quadro societário médicos do quadro de pessoal do Município, e;
- b) passe a disponibilizar, de imediato, no Portal da Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos, inclusive os atinentes à execução e fiscalização dos serviços, bem como deve fazer constar em todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma oportunidade, determinou-se a citação do Município de Rolândia e do respectivo gestor, Sr. Luiz Francisconi Neto, para manifestação acerca das medidas cautelares adotadas, comprovação do seu imediato cumprimento e exercício do contraditório, bem como para adoção das seguintes providências requeridas pelo Ministério Público de Contas:

4.1. encaminhar os comprovantes do controle de frequência dos servidores médicos, em especial dos constantes do Anexo 24, assim como a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas;

4.2. demonstrar a forma de escolha das empresas credenciadas para a prestação de serviços de plantão médico, em especial para demonstrar a desproporcionalidade atinente à empresa Bruna M. Pinha Serviços Médicos – Inova Med Serviços Médicos EIRILI; e

4.3. esclarecer a forma de análise da documentação relativa às empresas contratadas, em especial a não constatação da existência de sócios servidores do Município.

Devidamente citados, o Município de Rolândia e o Prefeito Municipal, Sr. Luiz Francisconi Neto, exerceram o contraditório e juntaram documentos nas peças 44 a 57.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução nº 2888/20 (peça 63), em que se manifestou conclusivamente pela procedência parcial da Representação, para efeito de expedição de determinações ao Município de Rolândia,¹ bem como para instauração de uma Tomada de Contas Extraordinária

¹ 3.2. expedição das seguintes determinações ao Município de Rolândia:

3.2.1. comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;

3.2.2. aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores do Município em seu quadro societário;

3.2.3. passe a utilizar metodologia de controle de horário que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para verificação da efetiva prestação de serviços e eventual ocorrência de danos ao erário nos valores pagos à empresa Bruna M. Pinha Serviços Médicos, atualmente denominada ZZ MED Comércio de Produtos Hospitalares EIRELI.

A 3ª Procuradoria de Contas, no Parecer nº 735/20 (peça 64), pugnou pela integral procedência da presente Representação, a fim de que sejam julgados irregulares os procedimentos de credenciamento e os contratos deles decorrentes, bem como manifestou sua não oposição à instauração da Tomada de Contas Extraordinária sugerida pela unidade técnica.

É o relatório.

2. Corroborando, em parte, os pareceres do Ministério Público de Contas e da Coordenaria de Gestão Municipal, a presente Representação merece ser julgada **parcialmente procedente**, com expedição de determinações e aplicação de sanções administrativas.

2.1. Da terceirização irregular dos serviços públicos de saúde

Sustentou o Representante que o Município conta com 116 cargos efetivos de Médico, dos quais 79 estão vagos e apenas 37 preenchidos, e que atividades que configuram prestação de saúde básica estão sendo transferidas a empresas privadas, quando deveriam ser executadas por servidores concursados, sobretudo, na realização de plantões médicos nas Unidades de Pronto Atendimento, em ofensa aos arts. 37, II,² e 199, § 1º,³ da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual.

3.2.4. adeque o portal de transparência a fim de constar a íntegra dos procedimentos licitatórios também em relação aos credenciamentos para contratação de profissionais da área da saúde, bem como disponibilize documentos atinentes à execução e fiscalização de tais serviços em seu portal da transparência.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

³ 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

O Município de Rolândia e o respectivo gestor, na peça 52, se limitaram a afirmar que o credenciamento foi realizado em caráter complementar, para a prestação de serviços especializados, insuficientes ou não disponíveis na rede pública.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 2888/20 (peça 63), diversamente, constatou que os serviços não contratados não podem ser integralmente considerados complementares, pelo fato de também envolverem serviços que deveriam ser exercidos diretamente pelo Município, como nos casos dos atendimentos em unidade de Estratégia de Saúde de Família e dos plantões usuais de clínico geral.

Assim, concluiu que parte das contratações se deu em contrariedade ao art. 39 da Constituição do Estado do Paraná,⁴ que veda a contratação de serviços de terceiros para atividades que possam ser regularmente desempenhadas por servidores públicos.

Também considerou inadequado o credenciamento de profissionais para especialidades médicas quando existem cargos criados e vagos no quadro funcional do Município.

Pontuou que, nesse contexto, o credenciamento somente seria válido caso a municipalidade comprovasse a realização de concurso público e a promoção de todos os esforços para o provimento das vagas, o que não foi demonstrado no contraditório apresentado.

Assim, opinou pela parcial procedência da Representação, para efeito de expedição de determinação para que o Município comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde.

Não obstante os relevantes fundamentos apresentados pela unidade técnica, é importante pontuar que, com a decisão da ADI nº 1923, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, a possibilidade de terceirização dos serviços de saúde a partir de uma decisão político-administrativa do gestor público, desvinculada da limitação da mera

⁴ Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos, bem como para cobrança de débitos tributários do Estado e dos Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

complementariedade, mas atrelada à necessidade de se observar as exigências da comunidade a ser atendida, conjuntamente com os demais ditames legais, evitando-se a mera interposição de pessoa jurídica, como intermediária para a contratação de mão-de-obra.

A propósito, ainda que se referindo à situação de terceirização de serviços de saúde mediante termo de parceria, pode-se aplicar ao presente caso, que trata de contratação de prestadores de serviço, os ensinamentos do Professor e Procurador do Estado do Paraná, Fernando Borges Mânica⁵ acerca dessa questão:

(...) com base em uma interpretação equivocada no parágrafo único do art. 3º da Lei n. 9.790/99, não raro foram celebrados Termos de parceria para a prestação pela OSCIP de serviços intermediários de apoio a diversos setores da Administração Pública Municipal. Pode-se dizer, assim, que houve em muitos locais certa deturpação deste instrumento, que acabou sendo utilizados por gestores públicos como uma forma de suprir, sem a observância das exigências constitucionais, deficiências estruturais, administrativas e de recursos humanos da estrutura municipal. Isso tudo em afronta à própria legislação trabalhista, com configuração de relação de subordinação entre o corpo de pessoal da OSCIP e servidores públicos municipais.

Essa situação, marcada ainda pela inexistência de fiscalização por parte do parceiro público durante a execução da avença provocou certo descrédito do modelo de parcerias previsto na Lei n. 9.790/99. Tal descrédito decorre, ressalta-se, não da inadequação do modelo, mas do mau uso que dele se fez em algumas experiências, em especial no âmbito municipal.

⁵ Modelos de Prestação de Serviços de Assistência à Saúde pelos Municípios. Ed. revisada e atualizada, Associação dos Municípios do Paraná. Curitiba, 2017, p. 129, citado no Acórdão n° 3610/17, do Tribunal Pleno e no Acórdão n° 4567/17, da 2ª Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro desse contexto, é forçoso reconhecer que a irregularidade do apontamento não reside no fato de serem impróprios à terceirização os serviços contratados, ou que eles foram prestados fora da abrangência da complementariedade, mas que a terceirização se deu sem o adequado planejamento, com vistas a otimizar os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando, inclusive, a opção de realização de concurso público, seguido, na execução do plano, da adequada fiscalização pelo contratante.

Diante do exposto, conclui-se pela **procedência** da irregularidade na terceirização dos serviços básicos de saúde, em virtude da falta de planejamento e fiscalização, com aplicação da **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, contra o Prefeito Municipal, Sr. Luiz Francisconi Neto, e expedição de **determinação** ao ente para que, previamente às contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, elabore um planejamento global, envolvendo as necessidades específicas e os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando também a possibilidade de realização de concursos públicos, seguida da adequada fiscalização na fase de sua execução.

2.2. Da contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Rolândia

No que se refere ao item “ii”, relativo à contratação de empresas de propriedade de servidores municipais, expôs o órgão ministerial, em resumo, que os contratos firmados com as empresas Francisconi – Clínica de Otorrino Ltda. e Pinotti e Garcia Serviço Médico Ltda. ofenderam o art. 9º, III, da Lei nº 8666/93 (ao que se soma o respectivo § 3º), tendo em vista que a primeira tem como sócios o Sr. Luiz Francisconi Neto, atual Prefeito Municipal, e a Sra. Nilza Xavier de Oliveira, ocupante do cargo efetivo de médico do Município de Rolândia; ao passo que a segunda tem como sócio o Sr. Alexandre Zarate de Oliveira, empregado público do Município.

Assim dispõe o citado art. 9º, III, e § 3º, da Lei nº 8666/93:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

Convém ressaltar, a propósito, que este Tribunal de Contas respondeu a Consulta nº137842/19, com força normativa, pela qual admitiu a possibilidade, de maneira excepcional e atendendo a determinados requisitos, de servidores municipais concursados para o cargo de médico serem contratados por terceirizados para a realização de plantões e sobreavisos no mesmo Município.

Nos termos da resposta consignada no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno.

Excepcionalmente à vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação de servidores municipais ocupantes do cargo de médico para a realização de plantões ou sobreavisos junto a entidades municipais de saúde, inclusive mediante empresa terceirizada, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, a saber: (i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado.

Neste caso, faculta-se a utilização do procedimento do *credenciamento* previsto na Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS.

O Município, contudo, não se manifestou a respeito da presente irregularidade, se limitando a afirmar que a Secretaria Municipal de Saúde e o prefeito foram orientados sobre o assunto, de modo que não apresentou qualquer informação que pudesse permitir o enquadramento do seu caso na referida excepcionalidade.

Considerando, portanto, que o Município representado realizou contratações em frontal descumprimento ao mencionado dispositivo da Lei Geral de Licitações, conclui-se pela **procedência** do item, com aplicação da **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Prefeito Municipal, Sr. Luiz Francisconi Neto, e expedição de **determinação** para que aprimore os mecanismos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário em situações que não se enquadrem nas hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno (Consulta nº 137842/19).

2.3. Do excesso de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Rolândia

Apontou o Ministério Público de Contas a existência de indícios de excesso de carga horária, pelo fato de alguns servidores estatutários prestarem jornadas de trabalho superiores a 60 horas semanais, conforme pormenorizado na peça 27, levantando dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A respeito desse apontamento de irregularidade, o Município Representado se limitou a juntar as escalas e controles de ponto de peças 48 a 50, referentes ao mês de junho de 2018.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 2888/20 (peça 63), bem pontuou que, posteriormente à propositura da presente Representação, houve evolução no entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o excesso de jornada, conforme precedente abaixo transcrito:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. AFERIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior tem reconhecido a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos privativos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 (sessenta) horas semanais.

2. Contudo, ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, posicionam-se "[...] no sentido de que a acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexistente tal requisito na Constituição Federal" (RE 1.094.802 AgR, Relator Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 11/5/2018, DJe 24/5/2018).

3. Segundo a orientação da Corte Maior, o único requisito estabelecido para a acumulação é a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. Precedentes do STF.

4. Adequação do entendimento da Primeira Seção desta Corte ao posicionamento consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1767955/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/03/2019, DJe 03/04/2019).

Assim, assiste razão à conclusão da unidade técnica, no sentido de que o fato isolado do acúmulo de cargos ultrapassar a jornada de 60 horas semanais não traduz, por si só, irregularidade.

Por outro lado, da análise dos documentos acostados, constatou-se o denominado “registro britânico” do horário da prestação de serviços, não havendo informações nos autos sobre qualquer tipo de efetivo controle de frequência realizado para apurar se os serviços vêm sendo corretamente executados, além da realização de escalas de plantões.

Diante disso, acolhendo o opinativo da unidade técnica, conclui-se pela **procedência** do item, diante do controle inadequado da carga horária do trabalho médico, com expedição de **determinação** para que o Município passe a utilizar metodologia de controle de jornada que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada.

Fixa-se em 90 (noventa) dias o prazo para que o gestor comprove, nestes autos, o atendimento a essa determinação, sob pena de aplicação da multa do art. 87, III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, contra o gestor, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cada omissão verificada, sem prejuízo da abertura de Tomada de Contas Extraordinária para apuração de responsabilidade.

2.4. Do descumprimento parcial da Lei de Transparência.

Consignou o Representante Ministerial que, tanto a ausência de disponibilização, no Portal da Transparência, dos procedimentos licitatórios, dos contratos firmados e dos controles de frequência dos médicos contratados, quanto a ausência de apresentação de dados específicos, nos empenhos emitidos, relativamente à pessoa do profissional que executou o serviço, às horas prestadas e ao valor pago por hora ou plantão, ensejam o descumprimento parcial do art. 8º, III e IV, da Lei de Transparência,⁶ além de inviabilizarem o adequado exercício do controle social e das atividades dos órgãos de controle externo, e a consequente detecção de uma ampla gama de possíveis irregularidades, como a desproporcionalidade dos valores praticados, o descumprimento da carga horária declarada e paga, e o excesso da carga horária atribuída aos profissionais contratados.

Diante disso, como relatado, foi expedida medida cautelar para que o Município Representado “*passe a disponibilizar, de imediato, no Portal da Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos, inclusive os atinentes à execução e fiscalização dos serviços, bem como deve fazer constar em todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço*”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 2888/20 (peça 63), informou ter constatado que diversos certames foram disponibilizados na íntegra no Portal de Transparência do município, mas que não foi possível localizar os Credenciamentos nº 22/2019⁷ e nº 23/2019,⁸ novos procedimentos realizados

⁶ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

⁷ INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 022/2019 - PMR

PROCESSO Nº 150/2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para promover a terceirização dos serviços de saúde, embora alguns contratos decorrentes deste último tenham sido encontrados.

No que tange à parte da determinação referente a “fazer constar em todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço”, destacou a existência de posicionamentos divergentes neste Tribunal, para o que citou os seguintes despachos proferidos no exame de pedidos cautelares semelhantes:

Despacho 1700/18 – GCFC (processo 846815/18)

Com relação ao pedido para que, desde já, o Município de Pato Branco “disponibilize as informações relativas à execução e fiscalização dos serviços, bem como a indique na descrição de todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço”, tenho para mim que há divergência nesse sentido.

Como disciplina o art. 60 da Lei nº 4.320/64, o empenho deve ser prévio à realização da despesa, ou seja, anterior à prestação dos serviços. Logo, não há como informar previamente no empenho da despesa o nome dos médicos e a quantidade de horas prestadas dos serviços, que devem ser realizadas na liquidação da despesa.

Despacho 109/19 – GATBC (processo 10762-5/19)

2 – OBJETO E FINALIDADE

2.1. O presente Chamamento Público tem por objetivo o credenciamento de empresas, para execução de plantões médicos presenciais nas condições estabelecidas no Anexo I.

2.2. A finalidade do presente Credenciamento é a manutenção de serviços essenciais, nas áreas: Clínica Geral, Ginecologia e Obstetrícia, Pediatria, Psiquiatria e Radiologia nas seguintes unidades: Centro de Especialidades, Pronto Atendimento Municipal, RX Municipal, CAPS I, CAPS AD, CAPS II e/ou local estabelecido pela Secretaria Municipal de Saúde.

⁸ PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 155/2019

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 023/2019

2 – OBJETO E FINALIDADE

2.1. O presente Chamamento Público tem por objetivo o credenciamento de empresas, para execução de plantões médicos presenciais nas condições estabelecidas no Anexo I.

2.2. A finalidade do presente Credenciamento é a manutenção de serviços essenciais, nas Unidades Básicas de Saúde – PSF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“19. Logo, não me parece, nesse exame perfunctório das alegações do Parquet, que o Município estaria, de algum modo, se comportando de forma omissa quanto à Lei de Acesso à Informação, devendo, antes de ser determinado a ele que produza no Portal de Transparências as informações solicitadas, ser concedido a oportunidade de se manifestar, mesmo porque é possível que haja dificuldades técnicas para a implementação imediata na internet da descrição dos procedimentos realizados, número de atendimentos, consultas, cirurgias e profissionais responsáveis.

20. Ademais, em consulta ao Portal de Transparência deste Tribunal de Contas, cuja conduta deve servir de exemplo aos jurisdicionados, constatei que há dados sobre as licitações e contratos realizados, mas quanto à despesa e informações sobre empenhos, o site remete ao endereço eletrônico do SIAF, no qual, ao se pesquisar as despesas do exercício de 2018, e as realizadas até março de 2019, retornou-se o resultado “Nenhum registro encontrado”. Deste modo, entendo desarrazoado a cobrança cautelar de medida que essa própria Corte de Contas parece não atender.”

Ao final, se posicionou pela “expedição de determinação para que o Município adeque o portal de transparência a fim de constar a íntegra dos procedimentos licitatórios também em relação aos credenciamentos para contratação de profissionais da área da saúde, bem como disponibilize documentos atinentes à execução e fiscalização de tais serviços em seu portal da transparência, pois sem isso o controle resta severamente prejudicado.”

Com relação à segunda parte da mencionada determinação, muito embora não haja informações nos autos a respeito de eventuais obstáculos no seu cumprimento, observa-se que assiste razão à decisão contida no Despacho nº 1700/18, da lavra do Excelentíssimo Conselheiro Fábio de Souza Camargo, uma vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, realmente, as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço são mais condizentes com a fase de liquidação das despesas, de modo que devem ser disponibilizadas juntamente com a documentação referente à execução e fiscalização dos serviços, não necessitando constar dos empenhos.

Outrossim, ainda que não localizada a íntegra dos Credenciamentos nº 22/2019 e nº 23/2019, a unidade técnica reconheceu que diversos outros certames estão totalmente disponibilizados no Portal da Transparência, o que confirma a adoção de medidas para o aprimoramento da abrangência e do conteúdo do portal, com vistas à ampliação da publicidade e da transparência dos processos e dos respectivos contratos, sendo notório que a implementação das mudanças demanda um período de transição para a adequação técnica do sítio eletrônico do Município e implementação de mudanças nas rotinas de trabalho de seus órgãos e entidades.

Assim, considerando que houve a regularização parcial do apontamento no curso da instrução, conclui-se pela **procedência** tão somente para fins de expedição da **recomendação** para que o Município de Rolândia, em sua autonomia administrativa, tome medidas para aprimorar seu Portal da Transparência, dando maior concretude aos princípios da publicidade e da transparência, no sentido de disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios também em relação aos credenciamentos para contratação de profissionais da área da saúde, na forma prevista pelos arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018,⁹ bem como de disponibilizar os documentos atinentes à execução e fiscalização dos serviços contratados.

2.5. Da suspeita de irregularidades atinentes à empresa Bruna M. Pinha Serviços Médicos

⁹ **Art. 1º** Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.

Parágrafo único. O órgão responsável pelo processo licitatório disponibilizará pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital.

Art. 2º Quando os editais de licitação forem veiculados pela imprensa escrita, falada ou televisionada deverão informar os sites onde estarão disponibilizadas as íntegras dos processos licitatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou o Ministério Público de Contas que a empresa Bruna M. Pinha Serviços Médicos (à época da Representação, denominada Inova Med Serviços Médicos EIRLI, e atualmente denominada ZZ MED Comércio de Produtos Hospitalares EIRELI) recebeu valores desproporcionais em comparação com as recebidos pelas demais credenciadas, que constatou indícios de prestação de serviços além dos expressamente contratados, bem como que não há informações suficientes para a verificação da quantidade de horas prestadas e de quais e quantos profissionais prestaram serviços em nome da empresa.

Em face deste apontamento de irregularidades, o Município de Rolândia se limitou a juntar o Ofício nº 162/2018 (peça 47), em que a Secretária Municipal de Saúde informou que a execução da maior parte dos plantões pela referida empresa se deu *“devido ao fato de que as demais empresas credenciadas durante o período de vigência do chamamento não mostraram interesse em renovar seus contratos, resultando em apenas duas empresas credenciadas atualmente. Ocorre ainda que a empresa Inovamed possui um vasto corpo clínico, composto inclusive por médicos especialistas, e, a outra empresa apta, apenas 01 médico, motivos que explicam a maior proporção da referida empresa prestando serviços atualmente”*.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 2888/20 (peça 63), informou que não foram juntados documentos comprobatórios dessa informação, bem como que não localizou documentos relacionados no site da transparência municipal, motivo pelo qual sugeriu a instauração de uma Tomada de Contas Extraordinária *“para verificar a efetiva prestação de serviços e eventual ocorrência de danos ao erário nos vultuosos pagamentos efetuados à mencionada empresa”*.

Muito embora, de fato, não tenham sido apresentados documentos comprobatórios acerca da justificativa apresentada para a desproporcionalidade nos pagamentos, observa-se que as próprias tabelas juntadas pelo Ministério Público de Contas na peça 28 corroboram sua plausibilidade, uma vez que indicam que, a partir do ano de 2016, o aumento nos pagamentos realizados à mencionada empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pode estar associado à não renovação dos contratos pela maior parte das demais credenciadas. Reproduz-se, a seguir, algumas dessas tabelas:

Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago
Bruna M. Pinha Serviços Médicos	18.930.881/0001-05	2014	R\$ 302.760,00
		2015	R\$ 303.030,00
		2016	R\$ 1.832.625,00
		2017	R\$ 2.329.262,22
		2018	R\$ 891.358,50
Total			R\$ 5.659.035,72

Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago	Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago
Francisconi Clínica Otorino Ltda	17.364.970/0001-79	2014	R\$ 7.560,00	Pinotti e Garcia Serviço Médico Ltda	20.451.327/0001-97	2014	R\$ 82.575,00
		2015	R\$ 116.280,00			2015	R\$ 211.365,00
		2016	R\$ 1.080,00			2016	R\$ 447.011,45
		2017	X			2017	R\$ 159.750,00
		2018	X			2018	X
Total			R\$ 124.920,00	Total			R\$ 900.701,45

Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago	Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago
Clínica Médica Darido Abdalla S/C Ltda	04.623.077/0001-79	2014	R\$ 88.200,00	Clínica Vida Atendimento Médico Ltda	09.646.231/0001-41	2014	R\$ 2.160,00
		2015	R\$ 127.530,00			2015	R\$ 51.885,00
		2016	X			2016	R\$ 20.340,00
		2017	X			2017	X
		2018	X			2018	X
Total			R\$ 215.730,00	Total			R\$ 74.385,00

Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago	Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago
Edvaldo Barbosa de Souza	17.835.488/0001-70	2014	R\$ 44.910,00	J.A. Serviços Médicos S/S Ltda	14.478.731/0001-51	2014	R\$ 12.240,00
		2015	R\$ 123.930,00			2015	R\$ 98.685,00
		2016	X			2016	R\$ 18.405,00
		2017	X			2017	X
		2018	X			2018	X
Total			R\$ 168.840,00	Total			R\$ 129.330,00

Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago	Empresa	CNPJ	Exercício	Portal de Transparência - Valor Pago
Regis Augusto da Silva	14.100.745/0001-37	2014	R\$ 183.150,00	Torres e Canut Serviço Médico Ltda	14.338.965/0001-01	2014	R\$ 7.110,00
		2015	R\$ 295.470,00			2015	R\$ 20.700,00
		2016	R\$ 29.489,15			2016	X
		2017	X			2017	X
		2018	X			2018	X
Total			R\$ 508.109,15	Total			R\$ 27.810,00

Empresa	CNPJ	Exercício	PIT - Valor empenhado
C.D. Medicina Ltda	20.841.175/0001-39	2014	R\$ 22.470,00
		2015	R\$ 94.350,00
		2016	R\$ 22.470,00
		2017	X
		2018	X
Total			R\$ 139.290,00

Nesse contexto, não merece acolhida o pedido de instauração de Tomada de Conta Extraordinária, por ausência dos requisitos de materialidade previstos pelo art. 352, II, do Regimento Interno,¹⁰ para a instauração de

¹⁰ Art. 352 (...) II - para o exercício da ampla defesa, a instrução ou parecer deverá tipificar a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalização, tendo em vista que as situações observadas no presente tópico não constituem relevantes indícios de dano ao erário, e sim de deficiências no planejamento e na fiscalização das contratações, no controle da carga horária do trabalho médico e na disponibilização de informações no Portal da Transparência pelo Município Representado, questões já tratadas nos itens 2.1 a 2.4, acima, objeto, inclusive, de aplicação de multa contra o gestor.

Sem prejuízo disso, deve ser determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência do contido neste tópico para efeito de formação de banco de dados e planejamento dos procedimentos de fiscalização, nos termos do art. 151-A, do Regimento Interno, incumbindo às unidades a ela vinculadas a propositura de Tomada de Contas Extraordinária na eventual constatação de indícios suficientes para a caracterização de justa causa.

2.6. Do incidente de inconstitucionalidade do artigo 2º, inciso IV, da Lei Municipal nº 3731/2015

Requeru o Ministério Público de Contas, em tópico apartado da inicial, a instauração de incidente de inconstitucionalidade do mencionado artigo 2º, inciso IV da Lei Municipal nº 3731/2015,¹¹ em razão dele supostamente haver ampliado a possibilidade de contratação temporária a situações que não se caracterizariam como necessidade temporária de excepcional interesse público.

Todavia, considerando que o pedido não foi expressamente reiterado em nenhuma das manifestações conclusivas, bem como que não foi apresentada qualquer justificativa acerca da sua necessidade para o deslinde do feito, resta prejudicada a instauração do incidente.

2.7. Da continuidade delitiva na aplicação das multas

Levando em conta que as multas do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, indicadas nos itens 2.1 e 2.2 desta fundamentação, têm sua origem, em última análise, na deficiência de controle e

¹¹ IV - atender ao suprimento de profissionais nas áreas da saúde, educação, informática, assistência social, infraestrutura e serviços públicos; (Redação dada pela Lei nº 3755/2016)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

planejamento, entendo que, com fulcro nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e na jurisprudência desta Corte, pode ser aplicada a teoria continuidade delitiva, com a imposição de uma só multa ao gestor.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

3.1. julgue **procedente, em parte**, a presente Representação da Lei nº 8.666/93, em relação às seguintes irregularidades:

3.1.1. falta de planejamento e fiscalização quanto à terceirização do serviço público de saúde, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;

3.1.2. contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Rolândia, em ofensa ao art. 9º, III e § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93;

3.1.3. controle inadequado da carga horária de trabalho dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Rolândia; e

3.1.4. ausência de disponibilização da íntegra dos processos licitatórios e contratos no Portal da Transparência do Município, bem como dos documentos atinentes à execução e fiscalização dos serviços contratados;

3.2. aplique, por uma vez, a **multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005**, ao Prefeito Municipal, Sr. Luiz Francisoni Neto, pelas irregularidades dos itens 3.1.1 e 3.1.2, supracitados, com adoção da teoria da continuidade delitiva;

3.3. expeça as seguintes **determinações** ao Município de Rolândia, na pessoa do atual gestor:

3.3.1. previamente às futuras contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, elabore um planejamento global, envolvendo as necessidades específicas e os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando também a possibilidade de realização de concursos públicos, seguida da adequada fiscalização na fase de sua execução;

3.3.2. aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário que não se enquadrem nas hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno (Consulta nº 137842/19); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.3.3. passe a utilizar metodologia de controle de jornada que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária contratada, comprovando o cumprimento da medida no prazo de 90 (noventa) dias;

3.4.recomende ao Município de Rolândia, na pessoa do atual gestor, que adote medidas para aprimorar seu Portal da Transparência, dando maior concretude aos princípios da publicidade e da transparência, no sentido de disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios também em relação aos credenciamentos para contratação de profissionais da área da saúde, na forma prevista pelos arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, bem como de disponibilizar os documentos atinentes à execução e fiscalização dos serviços contratados; e

3.5.encaminhe os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência do contido tópico 2.5 da fundamentação, para efeito de formação de banco de dados e planejamento dos procedimentos de fiscalização, nos termos do art. 151-A, do Regimento Interno, incumbindo às unidades a ela vinculadas a propositura de Tomada de Contas Extraordinária na eventual constatação de indícios suficientes para a caracterização de justa causa.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do item 3.5, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **julgá-la procedente, em parte**, em relação às seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I.1 - falta de planejamento e fiscalização quanto à terceirização do serviço público de saúde, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;

I.2 - contratação de empresas de propriedade de servidores do Município de Rolândia, em ofensa ao art. 9º, III e § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93;

I.3 - controle inadequado da carga horária de trabalho dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Rolândia; e

I.4 - ausência de disponibilização da íntegra dos processos licitatórios e contratos no Portal da Transparência do Município, bem como dos documentos atinentes à execução e fiscalização dos serviços contratados;

II - aplicar, por uma vez, a **multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005**, ao Prefeito Municipal, Sr. Luiz Francisconi Neto, pelas irregularidades dos itens 3.1.1 e 3.1.2, supracitados, com adoção da teoria da continuidade delitiva;

III - expedir as seguintes **determinações** ao Município de Rolândia, na pessoa do atual gestor:

III.1 - previamente às futuras contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, elabore um planejamento global, envolvendo as necessidades específicas e os recursos humanos e financeiros disponíveis, considerando também a possibilidade de realização de concursos públicos, seguida da adequada fiscalização na fase de sua execução;

III.2 - aprimore os procedimentos de controle interno e se abstenha de contratar empresas que possuam servidores municipais em seu quadro societário que não se enquadrem nas hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 201/20, do Tribunal Pleno (Consulta nº 137842/19); e

III.3 - passe a utilizar metodologia de controle de jornada que permita a aferição precisa da carga horária de trabalho executada e efetivamente fiscalize o serviço médico prestado, assegurando, concretamente, o adequado e integral cumprimento da carga horária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratada, comprovando o cumprimento da medida no prazo de 90 (noventa) dias;

IV - recomendar ao Município de Rolândia, na pessoa do atual gestor, que adote medidas para aprimorar seu Portal da Transparência, dando maior concretude aos princípios da publicidade e da transparência, no sentido de disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios também em relação aos credenciamentos para contratação de profissionais da área da saúde, na forma prevista pelos arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 19.581, de 04 de julho de 2018, bem como de disponibilizar os documentos atinentes à execução e fiscalização dos serviços contratados; e

V - encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência do contido tópico 2.5 da fundamentação, para efeito de formação de banco de dados e planejamento dos procedimentos de fiscalização, nos termos do art. 151-A, do Regimento Interno, incumbindo às unidades a ela vinculadas a propositura de Tomada de Contas Extraordinária na eventual constatação de indícios suficientes para a caracterização de justa causa;

VI - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do item 3.5, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Plenário Virtual, 12 de novembro de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência