



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 532008/19
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
INTERESSADO: FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI, LUIZ ADYR GONÇALVES PEREIRA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 478/21 - Tribunal Pleno

Representação. Contratação de serviços médicos via licitação. Não demonstração do caráter complementar do ajuste. Impossibilidade de utilização da modalidade licitatória pregão. Necessidade de divulgação da íntegra do procedimento no Portal de Transparência. Pela **procedência parcial** do pedido, com **RECOMENDAÇÕES e DETERMINAÇÕES.**

I-DO RELATÓRIO

Trata-se de Representação com pedido de medida cautelar, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL**, relativamente a indícios de ilegalidades nas contratações de médicos para a prestação de serviços na rede de saúde do Município.

O órgão ministerial, após análise das informações constantes do Portal de Informações para Todos (PIT) e no Portal da Transparência, constatou que o Município, a despeito da existência de vagas para médicos, tem somente parte dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cargos preenchidos, se valendo de terceirizados para a prestação de serviços no âmbito do sistema de saúde municipal.

Apontou, em apertada síntese, a ocorrência das seguintes impropriedades:

- a) *“Irregular terceirização do serviço público de saúde, tendo em vista que somente 17 das 33 vagas de médico do Município estão preenchidas, restando 16 cargos vagos, e que as atividades que estão sendo transferidas para empresas privadas são serviços essenciais à população, portanto, que deveriam estar sendo prestados por servidores concursados, configurando ofensa aos artigos 37, II, e 199, §1º da Constituição Federal;*
- b) *Inadequação dos procedimentos licitatórios para a contratação de médicos, ocorridos por meio de dispensa de licitação e pregão;*
- c) *Ausência de disponibilização no Portal da Transparência das informações completas concernentes às contratações dos serviços médicos para o sistema de saúde municipal, haja vista que os empenhos emitidos não apresentam descrição pormenorizada dos procedimentos realizados, tampouco outros dados necessários à fiscalização, tais como, número de atendimentos, profissionais responsáveis, quantidade de horas remuneradas, valores, local da prestação de serviço, entre outros, em violação artigo 8, §1º, III e IV, da Lei de Transparência (Lei Federal n.º 12.527/2011).”*

Por força do Despacho 1092/19 - GCAML (peça 12) deferiu-se o pedido liminar para o fim de determinar que o ente disponibilizasse imediatamente no Portal de Transparência os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, bem como incluísse na descrição dos próximos empenhos as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, incluindo os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço.

Determinou-se a citação do **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL**, por meio de seu então representante legal, bem como de **LUIZ ADYR GONÇALVES PEREIRA** (prefeito Municipal de São Mateus do Sul de 01/01/2017 a 31/12/2020).

O **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL**, representado por **LUIZ ADYR GONÇALVES PEREIRA**, alega que contratou os serviços através da modalidade licitatória pregão, adequada por se tratar de serviço de natureza simples,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de fácil identificação, atinente à plantões médicos em horários pré-definidos no edital, sendo que, todas as 7 (sete) empresas participantes conseguiram fazer propostas sem qualquer dificuldade.

Aponta a vantajosidade na utilização da modalidade, eis que, dos valores inicialmente propostos (menor R\$ 708.936,00 da empresa SHALON e o maior R\$ 773.976,00 da empresa FECON), atingiu-se o montante de R\$ 663.880,37 com a empresa PROHEALT, justamente porque o pregão permite alterar o lance inicialmente proposto.

Afirma que iniciou procedimentos necessários para efetivação de Concurso Público para médico plantonista, contratando a empresa ADCON (Contrato nº 249/2019), e que embora existam várias vagas de cargo de médico, muitas serão extintas, eis que foram superestimadas, restando apenas 5 cargos vagos de médicos, objeto do certame.

Assevera que firmou Termo de Ajuste de Condutas perante o Ministério Público Estadual atender aos conteúdos do Portal da Transparência o qual foi integralmente cumprido, dispendendo esforços, inclusive com sentença transitada em julgado.

Em Instrução nº 155/21, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** observa que, em que pese a Municipalidade tenha extinto seis vagas para o cargo de médico consideradas desnecessárias à estrutura da administração, bem como tenha iniciado procedimento de contratação de empresa para realização de concurso público, as 5 vagas destinadas aos médicos plantonistas continuam sem preenchimento.

Verifica que apenas é viável o apoio da iniciativa privada para um melhor atendimento da população quanto estiver presente o **caráter complementar**, não sendo permitido o trespasse da gestão pública da saúde ao setor privado mediante contraprestação pecuniária, pelo que opina pela expedição de determinação ao Município de São Mateus do Sul, para que se abstenha de realizar contratações de médicos como forma de terceirização irregular de serviço público.

Observa que esta Corte de Contas possui entendimento firmado em sede de consulta com força normativa, no sentido de que não é cabível a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação de serviços médicos por meio de licitação na modalidade pregão, de modo que se faz necessária a expedição de determinação para que o Município, quando cabível a contratação de médicos via licitação (ou seja, quando a contratação tiver tão somente caráter complementar e não for viável a parceria com entidades privadas sem fins lucrativos) se abstenha de utilizar tal modalidade licitatória.

Aduz não prosperar o argumento defensivo no sentido de que inexistira dispositivo legal obrigando o Município a disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios em seu Portal de Transparência, bem de que seria suficiente a fiscalização realizada pelo Ministério Público Estadual e Poder Judiciário.

Declara que as informações relativas à especificação das horas efetivamente prestadas com indicação dos profissionais responsáveis devem ser registradas na fase de **liquidação** das despesas, e não no empenho, eis que, conforme preceitua o art. 632 da Lei nº 4.320/1964, é na liquidação que se verifica a efetiva prestação dos serviços, gerando o direito do credor e a importância exata a pagar.

Por fim, opina pela **procedência parcial** da Representação, com a expedição de **determinações** ao Município de São Mateus do Sul para que:

- a) se abstenha de realizar contratações de médicos como forma de terceirização ilícita de mão de obra em detrimento da regra do concurso público prevista no artigo 37, II da Constituição Federal;*
- b) nos casos em que seja viável a contratação de serviços médicos por meio da realização de procedimento licitatório, se abstenha de utilizar a modalidade pregão;*
- c) adequar seu Portal da Transparência às disposições da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018, disponibilizando a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal da Transparência.*

No mesmo sentido, manifesta-se o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em Parecer nº 49/21, pela **procedência parcial da Representação**, com **determinações**, inclusive quanto à necessidade de registro,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na fase de **liquidação** de despesa, das informações relativas à especificação das horas efetivamente prestadas, com indicação dos profissionais responsáveis.

Requer ainda, a notificação **pessoal** da atual Chefe do Poder Executivo, bem como Controladora Interna, Sra. Regiane Pereira da Silva (mandato 20.09.2017 a 31.12.2022), a respeito do teor da decisão que vier a ser proferida, para ciência e adoção das medidas cabíveis.

II-DA FUNDAMENTAÇÃO

Da análise do feito, verifica-se assistir razão à instrução processual no sentido da **procedência parcial** da Representação, senão vejamos.

No que tange à terceirização irregular do serviço público, verificou-se que, mesmo existindo vagas a serem preenchidas por médicos de carreira (5 vagas para médicos plantonistas), optou-se pela contratação de empresa terceirizada, não se demonstrando o **caráter complementar** da contratação. Tal proceder contrariou entendimento formulado em sede de consulta por esta Corte, e reafirmado por meio do recente Acórdão 201/20 - Tribunal Pleno, que previu a possibilidade de utilização do procedimento de **credenciamento** 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, o que não se demonstrou no presente.

Conforme apontou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em janeiro de 2019, foi autuado neste Tribunal o processo de Requerimento de Análise Técnica nº 20766/19, relativo ao procedimento administrativo de Concurso Público para provimento do cargo de médico plantonista no Município, em que identificou-se Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 249/2019, celebrado com a empresa ADCON, não havendo, até aquele momento, notícias de deflagração do edital do concurso.

Propõe-se, dessa forma, a **RECOMENDAÇÃO**, ao Município de **SÃO MATEUS DO SUL**, a fim de que se abstenha de realizar contratações de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicos como forma de terceirização ilícita de mão de obra em detrimento da regra do concurso público prevista no artigo 37, II da Constituição Federal.

Além disso, apontou-se a utilização de dispensa de licitação e **pregão** para a contratação de médicos, o que igualmente contraria o entendimento desta Corte, desta vez firmado por meio da consulta nº 355157/19, em que se considerou que tais serviços não estariam compreendidos na definição de serviços comuns de que trata a Lei Federal nº 10.520/2002, *in verbis*:

“Essa modalidade licitatória permite, portanto, que o julgamento das propostas seja realizado com base em padrões de desempenho e qualidade objetivamente estabelecidos no edital, consoante especificações usuais do mercado.

É dentro dessa acepção que entendo inviável a contratação de serviços médicos mediante procedimento licitatório na modalidade pregão. Com efeito, para a realização de tais serviços, exigem-se dos prestadores conhecimentos intelectuais e competências práticas, cujas variações de qualidade têm potencial para produzir significativos impactos na tomada de decisão pela Administração Pública.

Nesse cenário, não é possível classificá-los como serviços de natureza comum, sujeitos a procedimento de escolha pautado exclusivamente no menor preço ofertado.

(...) Por tais motivos, concluo, em resposta à presente questão, ser inviável a utilização de procedimento licitatório na modalidade pregão para contratação de profissionais para prestação de serviços médicos junto ao SAMU, por não se enquadrar, dito objeto, na definição de serviços comuns de que trata a Lei Federal nº 10.520/2002.

(TCE/PR – Consulta nº 355157/19 – Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha – Sessão: 09/12/2020)

Não há que se acolher, desta feita, os argumentos da Municipalidade, no sentido de que os serviços técnicos em análise seriam “simples” e de “fácil identificação”, pelo que se propõe **RECOMENDAÇÃO** para que o Município de São Mateus do Sul, quando cabível a contratação de médicos via licitação (ou seja, quando a contratação tiver tão somente caráter complementar e não for viável a parceria com entidades privadas sem fins lucrativos) se abstenha de utilizar a modalidade pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observou-se ainda, a ausência de disponibilização no Portal da Transparência das informações completas concernentes às contratações dos serviços médicos para o sistema de saúde municipal, haja vista que os empenhos emitidos não apresentavam descrição pormenorizada dos procedimentos realizados, tampouco outros dados necessários à fiscalização, tais como, número de atendimentos, profissionais responsáveis, quantidade de horas remuneradas, valores, local da prestação de serviço, entre outros.

Em que pese os argumentos no sentido da existência de sentença judicial reconhecendo a regularidade de seu Portal de Transparência, bem como de Termo de Ajustamento de Conduta a fim de solucionar as eventuais pendências, não demonstrou nos autos que a obrigação de divulgação da íntegra dos procedimentos licitatórios teria sido afastada pelo Poder Judiciário ou mesmo pelo Ministério Públicos Estadual.

Ressalte-se ainda, que a atuação do Poder Judiciário, ou mesmo do Ministério Público Estadual não obstam à ação desta Corte de Contas, considerando-se o princípio da independência das esferas administrativas e judiciais. Tal preceito preserva a esfera de competência desta Corte, na medida em que suas decisões, embora possam ter origem no mesmo fato, buscam avaliar a atuação e a conduta do agente/servidor na esfera administrativa.

Sob esta ótica, são inúmeras as decisões desta Casa a citar como exemplo:

“Com relação à documentação juntada, já descrita no relatório, releva notar, inicialmente, a absoluta independência de instâncias entre o Poder Judiciário e esta Corte de Contas, de modo que, a princípio, nenhuma decisão é vinculante, ressalva a exceção do juízo criminal, com relação à autoria e materialidade do delito que, por óbvio, não é o caso dos presentes autos. (Acórdão nº 6312/15 – Tribunal Pleno. Conselheiro Relator Ivens Linhares)

Entendo que ainda que, mesmo quando superada a independência entre os Tribunais de Contas em sua esfera de atuação, as circunstâncias fáticas devem estar devidamente comprovadas como idênticas para que se possa cogitar da aplicação do princípio da isonomia, situação essa não verificada no caso concreto, razão pela qual entendo inexistir qualquer possibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de que o vício de omissão possa merecer acolhimento. (Acórdão nº 1051/16 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. Ivens Linhares)

“Dessa forma, independentemente do resultado em outra esfera, poderá a Administração, desde que haja tipificação legal, e que há no caso em análise, sancionar o agente público por ter cometido infração administrativa. Com fundamento na independência de instância, já se manifestou a TRF da 5ª Região:

Impossibilidade da autoridade administrativa suspender curso de processo administrativo, por vontade própria, sob a alegação de que o mesmo assunto está sendo discutido na via judiciária – Independência da atividade administrativa. (TRF – 5ª Região, REO 500.368, rel. Juiz José Delgado, j. 16.10.1989).” (Acórdão nº 270/16 – Tribunal Pleno. Cons. Rel. Fernando Guimarães)

Mantem-se assim, a **DETERMINAÇÃO** ao Município, para que adeque, **no prazo de 60 dias**, seu Portal da Transparência às disposições da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018, disponibilizando a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal da Transparência.

Corroboram-se ainda, o opinativo técnico, no sentido de que as informações relativas à especificação das horas efetivamente prestadas com indicação dos profissionais responsáveis devem ser registradas na fase de **liquidação** das despesas, cabendo à **RECOMENDAÇÃO** nesse sentido.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO**, pela **procedência parcial** da presente Representação, a fim de propor as seguintes **RECOMENDAÇÕES** e **DETERMINAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL**:

RECOMENDAÇÕES:

- a) se abstenha de realizar contratações de médicos como forma de terceirização ilícita de mão de obra em detrimento da regra do concurso público prevista no artigo 37, II da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b) nos casos em que seja viável a contratação de serviços médicos por meio da realização de procedimento licitatório, se abstenha de utilizar a modalidade pregão;
- c) registre, na fase de **liquidação** de despesa, as informações relativas à especificação das horas efetivamente prestadas, com indicação dos profissionais responsáveis;

DETERMINAÇÃO:

- a) adeque, **no prazo do até 60 dias**, seu Portal da Transparência às disposições da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018, disponibilizando a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal da Transparência.

Após trânsito em julgado, remeta-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para registros, cientificando-se pessoalmente a Chefe do Poder Executivo, Sra. Fernanda Saldanha, bem como a atual Controladora Interna, Sra. Regiane Pereira da Silva (mandato 20.09.2017 a 31.12.2022), nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 28 da Lei Orgânica e o artigo 175-L do Regimento Interno.

Por fim, autoriza-se, após o cumprimento integral da decisão, o encerramento do processo, e encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento, nos termos do artigo 398, § 1º do Regimento Interno.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I- julgar pela **procedência parcial** da presente Representação, a fim de propor as seguintes **RECOMENDAÇÕES** e **DETERMINAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL**:

II- **recomendar que:**

- a) se abstenha de realizar contratações de médicos como forma de terceirização ilícita de mão de obra em detrimento da regra do concurso público prevista no artigo 37, II da Constituição Federal;
- b) nos casos em que seja viável a contratação de serviços médicos por meio da realização de procedimento licitatório, se abstenha de utilizar a modalidade pregão;
- c) registre, na fase de **liquidação** de despesa, as informações relativas à especificação das horas efetivamente prestadas, com indicação dos profissionais responsáveis;

III- **determinar que:**

- a) adequar, **no prazo de até 60 dias**, seu Portal da Transparência às disposições da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018, disponibilizando a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos no Portal da Transparência;

IV- determinar, após trânsito em julgado, a remessa à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para registros, cientificando-se pessoalmente a Chefe do Poder Executivo, Sra. Fernanda Saldanha, bem como a atual Controladora Interna, Sra. Regiane Pereira da Silva (mandato 20.09.2017 a 31.12.2022), nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 28 da Lei Orgânica e o artigo 175-L do Regimento Interno; e

V- autorizar, após o cumprimento integral da decisão, o encerramento do processo, e encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento, nos termos do artigo 398, § 1º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 4 de março de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente