



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 665768/19

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE

INTERESSADO: ADVCOM CONSULTORES LTDA., ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DO PARANÁ, CLAUDEMIR JOSE DE ANDRADE, FABIANO DIAS DOS REIS, FERNANDO BORGES MANICA, IRANI APARECIDA DOS SANTOS, LETICIA FERREIRA DA SILVA, LUCIANA BORGES MANICA, MÁRCIO CLAUDIO WOZNIACK, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, REJOMAR LOPES DE ANDRADE

ADVOGADO /  
PROCURADOR: ANA LAURA VIDAL QUADRA, BRUNO GOFMAN, CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CAROLINE RIBEIRO, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, CLAUDIO TAVARES TESSEROLI, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, ISIS SABINO SCOLARI, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, JULIO CEZAR KAY, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, LUIZ PAULO MULLER FRANQUI, MAITÉ CHAVES NAKAD MARREZ, MARIANE DE JESUS MERCER, PAULO HENRIQUE GOLAMBIUK, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, RAFAEL PORTO LOVATO, RENATO ALBERTO NIELSEN KANAYAMA, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA, RODRIGO LUÍS KANAYAMA, RODRIGO PIRONTI AGUIRRE DE CASTRO, TAMARA NOVITSKI SOARES

RELATOR: CONSELHEIRO MENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 1490/21 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Contratação de serviços de consultoria e assessoria técnica para parcerias na área da saúde. Ausência de violação ao Prejulgado nº 6. Caráter controvertido do cômputo de despesas da área de saúde no índice de gastos com pessoal, com adoção da orientação normativa e jurisprudencial desta Corte, a ser objeto de fiscalização pela Coordenadoria competente. Ausência de conflito na atuação de Procurador do Estado. Improcedência, com encaminhamento à CGF e à CGM.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada em virtude da conversão do processo de Representação da Lei nº 8.666/93 com pedido cautelar movido pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – MPTC/PR** com fundamento no desrespeito ao Prejulgado nº 6º deste Tribunal de Contas por ocasião da celebração do **CONTRATO Nº 205/18<sup>1</sup>** entre o **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE** e a empresa **ADVCOM CONSULTORES EPP**.

Em suas manifestações (**Peça nº 3**), o MPTC/PR sugere a violação ao **Prejulgado nº 6 do TCEPR** a partir dos seguintes argumentos:

i) Trata-se de contratação indevida de serviços jurídicos de acompanhamento de gestão, prática vedada pelo Prejulgado nº 6; ii) Não houve demonstração do preenchimento dos requisitos legais para justificar a contratação direta de assessoria jurídica; iii) O objeto do contrato sob análise não possui qualquer singularidade e excepcionalidade que justifique a contratação de consultoria; iv) Em qualquer modelo adotado, a administração municipal deve possuir em seu quadro de pessoal servidores devidamente preparados para a gestão do sistema de saúde e, para tanto, poderiam ter sido oferecidos cursos de capacitação aos servidores; v) Não foi demonstrada a notória especialização do contratado; vi) Dispondo de quadro de pessoal qualificado, descabida a contratação de serviços jurídicos prestados de particulares, sobretudo por inexistir qualquer singularidade no objeto contratado; vii) Apenas se houvesse a demonstração específica da excepcionalidade do objeto, da impossibilidade de qualificação dos servidores integrantes do quadro de pessoal, e da inviabilidade da admissão de novos servidores, é que poder-se-ia cogitar da contratação de particulares para a prestação de tais serviços; viii) O Tribunal de Contas do Paraná tem vários precedentes reconhecendo a violação do Prejulgado nº 6 em casos similares;<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Originada do processo de inexigibilidade de Licitação nº 27/2018, no valor de R\$ 393.600,00 cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoria técnica para subsidiar o Município nas atividades voltadas à implantação e operacionalização do compartilhamento da gestão na saúde por meio de organizações sociais (OS) ou outro modelo que se mostrasse mais adequado.

<sup>2</sup> Peça nº 10, fl.1.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 1363/19-GCFC (**Peça nº 10**), homologado pelo Acórdão nº 4071/19-STP (**Peça nº 89**), foi deferida a cautelar pretendida, suspendendo-se o procedimento impugnado, recebendo-se o feito e determinando-se a citação<sup>3</sup> das partes.

Nas alegações de defesa apresentadas nas **Peças nº 21 a 25; 28 a 63; 71 a 77 e 80 a 81**, as partes buscam sustentar que **(i)** o objeto deste processo já havia sido analisado por ocasião do Despacho n. 49/19, emitido pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, no âmbito da Representação da Lei n. 8.666/93 n. 770541/18 e que **(ii)** o objeto contratado tem caráter singular, de alta especialização técnica, não havendo, assim, nenhuma afronta ao Prejulgado nº 6 do TCEPR.

Por meio do Despacho nº 1763/19 – GCFC (**Peça nº 91**) foi relatada a existência de fatos novos e a expedição de determinação para: **(i)** conversão do feito em **TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA**; **(ii)** inclusão da Procuradoria do Estado do Paraná – PGEPR e do Procurador Municipal do Município como interessados e **(iii)** citação das partes<sup>4</sup>.

Contrarrazões apresentadas nas **Peças nº 112 a 113; 115 a 120; 122; 131 a 137; 149; 153; 172; 174 a 175; 196 a 213 e 215 a 216**.

Chamada a se manifestar, a unidade técnica, por meio da Instrução nº 3523/20 – CGM (**Peça nº 220**), opinou pela procedência parcial do feito, com emissão de determinação, sendo tal posicionamento acompanhado pelo Ministério Público de Contas, conforme fundamentação lançada no Parecer nº 577/20 – 6PC (**Peça nº 221**).

É o relato.

### II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

**Preliminarmente**, passo a examinar o pedido de reconhecimento de ilegitimidade passiva formulado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE/PR (**Peça nº 113**), pelo Procurador Geral Municipal de Fazenda Rio Grande – Srº Fabiano Dias

<sup>3</sup> Citações realizadas em conformidade com os artigos 357 e 389 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme **Peças nº 15 a 19 e 64 a 68**.

<sup>4</sup> Citações realizadas de acordo com os artigos 357 e 389 do Regimento Interno, conforme **Peças nº 95 a 102 e 104 a 111**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos Reis (**Peça nº 131**) e pela Secretária Municipal de Saúde – Sr<sup>a</sup> Irani Aparecida dos Santos (**Peça nº 172**).

Ao analisar o Despacho nº 1763/19 – GCFC (**Peça nº 91**) verifiquei a inexistência de individualização, direta ou indireta, de conduta ilegal e/ou danosa que pudessem ser atribuídas à PGE/PR e, por conseguinte, à Procuradora Geral do Estado a Dr<sup>a</sup> Letícia Ferreira da Silva.

Assim, em anuência à manifestação da unidade de instrução (**Peça nº 220, fls. 3 e 4**), entendo que as citações realizadas não tinham por objetivo o de constituir a PGE/PR como parte no processo, mas tão somente o de chamá-la ao feito como mera interessada, tendo em vista o contexto fático apresentado no bojo do processo, sendo o mesmo raciocínio aplicado ao Procurador Municipal de Fazenda Rio Grande, Sr. Fábio Dias dos Reis.

Quanto a Secretária Municipal de Saúde, as evidências disponíveis<sup>5</sup> revelam que a Sr.<sup>a</sup> Irani Aparecida dos Santos apenas geriu projeto regularmente iniciado por seu sucedido, inexistindo, assim, motivo justo e/ou razoável que **ampare a manutenção da referida servidora como parte deste processo**.

No **mérito**, penso que as seguintes questões devem ser enfrentadas neste momento, quais sejam: **(i)** a existência de coisa julgada administrativa em decorrência de deliberação sobre o mesmo objeto nos autos do processo de Representação nº 770541/18; **(ii)** desrespeito ao Prejulgado nº 6 deste Tribunal de Contas; **(iii)** existência de orientação técnica conflitante com a Instrução Normativa nº 56/11 e **(iv)** atuação de Procurador do Estado do Paraná em aparente conflito entre dispositivos da Constituição do Estado do Paraná e o art. 1º, II da Lei Estadual Complementar nº 26/1985.

Quanto à existência de coisa julgada administrativa em decorrência de deliberação de matéria idêntica nos autos do processo de Representação nº 770541/18, **julgo**, em respeitosa discordância com a unidade de instrução técnica, **não assistir razão às partes, tendo em vista que: (i)** a decisão monocrática exarada naquele processo não possui caráter definitivo por força do art. 428 do

<sup>5</sup> Documentação probatória juntada na folha nº 8 da Peça nº 172.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Regimento Interno deste Tribunal e **(ii)** o objeto deste processo é mais amplo do que o daquele.

O art. 428 do Regimento Interno deste Tribunal elenca quais matérias podem ser decididas, em caráter definitivo, por meio de decisão monocrática, conforme segue:

**Art. 428.** O relator poderá proferir Decisão Definitiva Monocrática, **decidindo o mérito** de acordo com a instrução do processo:

I - em transferências, quando a instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal ou Estadual e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas forem pela regularidade das contas; (Redação dada pela Resolução nº 64/2018)

II - em atos de pessoal, quando a instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal ou da Coordenadoria de Gestão Estadual, conforme o caso, e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas forem pela legalidade e registro do ato;

III - em pedidos de certidão liberatória, quando a instrução das unidades técnicas e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas forem pelo deferimento;

IV - em alertas, conforme previsto no § 1º, do art. 286.

Como se vê, o tema ora discutido não está dentre aqueles passíveis de serem decididos definitivamente, no mérito, por meio de decisão monocrática do Relator.

Logo, seria ilógico supor que a mera comunicação do não recebimento da referida representação, conforme inciso IV do Parágrafo único do art. 436, teria, por si só, força para atribuir o status de coisa julgada material ao assunto ora analisado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste ponto, acho oportuno mencionar que no debate travado na 44ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, o Ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares posicionou-se da seguinte forma<sup>6</sup>:

- a) Não houve análise quanto a economicidade da contratação nos autos do processo nº 770541/18. Por isso, foi determinada a abertura de procedimento específico para monitorar a execução desse contrato;
- b) Não foi afirmado, em nenhum momento, que o contrato era perfeito ou que a sua execução está dentro da mais absoluta legalidade<sup>7</sup>;
- c) A divergência com o voto do Relator diz respeito somente ao que concerne à suspensão cautelar do contrato, pois os requisitos autorizadores à contratação por inexigibilidade de licitação, já analisados no processo nº 770541/18, são semelhantes, se não idênticos, daqueles exigidos pelo Prejulgado nº 6.
- d) Em que pese não concordar com a suspensão cautelar do contrato, não haveria óbice a continuidade do feito.

As declarações do Ilustre Conselheiro, relator do Processo nº 770541/18, divergem em muito dos argumentos lançados nas contrarrazões apresentadas pelas partes, pois se quer foi cogitada a existência de coisa julgada administrativa em relação ao tema pelo Plenário deste Tribunal de Contas.

Além do mais, em anuência à manifestação do então Relator deste processo, Ilustre Conselheiro Fábio de Souza Camargo, exarada no Acórdão nº 4071-STP, entendo que são distintas **as partes, o objeto e o pedido** entre este processo e aquele outro (**Peça nº 89, fl. 3**).

Assim, diante dos fundamentos expostos, afasto a alegação de existência de coisa julgada administrativa.

<sup>6</sup> Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 44, realizada no dia 11/12/2019. Manifestações do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares constante entre a hora 1:21:53 e a hora 1:24:49. Disponível no link: <https://www.youtube.com/watch?v=KZfMgN9XnEo>

<sup>7</sup> Manifestação disponível, também, no Despacho nº 49/19 do Processo nº 49/19 (Peça nº 30, fl. 6): “*Ressalte-se que, por se tratar do momento inaugural da contratação da consultoria, em que a maior parte dos serviços ainda serão prestados, não há como emitir juízo definitivo acerca de sua regularidade, especialmente quanto à economicidade e ao atendimento de suas finalidades e objetivos.*”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dando continuidade, as informações disponibilizadas nas **folhas 11 a 12 da Peça nº 21 e nas folhas 13; 27 a 87; 92 a 93 da Peça nº 29**, juntamente com o conteúdo das demais contrarrazões apresentadas, comprovam, sem sombra de dúvida, a notória especialização dos consultores **Drs. Fernando Borges Mânica e Fernando Menegat**.

Não tenho dúvida da complexidade existente para a estruturação e confecção de um procedimento administrativo apto a subsidiar a celebração de um Contrato de Gestão, bem como da imprescindibilidade de pessoal com nível conhecimento adequado e de maior cautela por parte do Administrador.

Todavia, não há consenso quanto a indispensabilidade de mão de obra com níveis de conhecimento excepcionais ou extraordinários, como a dos consultores contratados, para o sucesso da empreitada pretendida pelo Município de Fazenda Rio Grande.

É nesse ponto que entra a discursão sobre o desrespeito ou não do Prejulgado nº 6 deste Tribunal de Contas. A notoriedade e singularidade e/ou alta complexidade da demanda não legitimam por si só a contratação de terceiros para a execução de determinada atividade, pois **tarefas singulares e altamente complexas também podem ser executadas pelo corpo técnico do próprio órgão**.

Tanto é assim que um dos consultores, Dr. Fernando Borges Mânica, **é servidor da Procuradoria Geral do Estado do Paraná** e, nessa condição, estaria plenamente apto a lidar com demanda semelhante a que ora se discute no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Todavia, acredito que a solução do caso concreto não está no debate sobre a singularidade do objeto e da notória especialização dos consultores, mas na identificação do que efetivamente foi executado e entregue ao Município de Fazenda Rio Grande.

Ao aprofundar no exame do caso concreto, impressiona o conteúdo do Anexo I e com o item 2.2 do Anexo II - Termo de Referência Contrato nº 205/18 (**Peça nº 4, fls. 8 a 10**). Passa a ideia de se tratar de algo avançado, inovador e que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abordaria, em minúcias, questões operacionais imprescindíveis ao sucesso do projeto.

Entretanto, a documentação acostada nas **Peças nº 33 a 47, que dizem respeito a fase de execução do contrato**, revelam que não há nada de excepcional, extraordinário, minucioso ou de inovador nos serviços prestados pela empresa ADVCOM Consultores EPP, restando caracterizada a contratação de **serviços de mero acompanhamento da gestão**.

Desta feita, passo a conclusão pelo dito **Parecer Técnico – Diagnóstico Situacional da Saúde (Peça nº 33)**. Trata-se de um modelo de Projeto Básico onde é apresentado o seguinte conteúdo: **(i)** contextualização; **(ii)** dados estatísticos sobre a população e atendimentos das unidades de saúde; **(iii)** organização e atual estrutura do sistema de saúde do município; **(iv)** Estrutura de funcionamento atual do HMNSA; **(v)** Vocação do HMNSA no Contexto da Saúde Local; **(vi)** Projeto de Gestão para o HMNSA e **(vii)** Estimativa econômica e financeira do projeto.

Sem desrespeitar a incontestável capacidade dos consultores que elaboraram o **Parecer Técnico - Diagnóstico Situacional da Saúde**, tenho que não restou demonstrada a indispensabilidade do emprego de notórios e excepcionais conhecimentos para a elaboração do citado projeto.

A grande parte dos dados apresentados são públicos, ordinários e acessíveis a qualquer um, sendo incerto a sua utilidade dentro do processo decisório tendo em vista a existência de conclusões retóricas fundadas em decisões ou perspectivas preexistentes no âmbito da administração municipal.

Isso por verificar que as conclusões e o direcionamento dado pela ADVCOM já eram metas dispostas no Plano Municipal de Saúde Vigente<sup>8</sup>. No tópico 4.3 do parecer técnico da Peça nº 33 é apresentado um Projeto de Gestão para o

---

<sup>8</sup> **Peça 33 - Folha 27** – Conclusão a partir da meta 5 do Plano de Saúde do Município: *Reabertura do Centro Cirúrgico Obstétrico do HMNSA, estudar a possibilidade de ofertar além da maternidade clínica médica, cirurgia geral, pediatria e UTI Neonatal, pleiteando convênio com o governo do Estado.* **Folha 33** – Conclusão a partir da meta 28: *Criar um centro específico para o cuidado à saúde da mulher.* **Folha 35** – Conclusão a partir da meta 7 do Plano de Saúde do Município: *Estudar a criação de ambulatório de especialidades.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

HMNSA construído, em boa parte, a partir das Resoluções-RDC da Anvisa<sup>9</sup> ou de pendências já conhecidas da Secretaria Municipal de Saúde<sup>10</sup>.

O levantamento do pessoal necessário para a área de enfermagem na Fase 1 foi elaborado a partir das Resolução COFEN nº 543/2017, inexistindo, contudo, detalhamento dos critérios observados no dimensionamento da equipe médica e dos demais colaboradores necessários na execução da Fases 1 do Projeto<sup>11</sup>. Para as Fases 2 e 3, há menção do acréscimo de novos postos de trabalho sem a divulgação das premissas que fundamentaram tais números<sup>12</sup>.

Também não foram identificados os critérios utilizados para a quantificação dos insumos e equipamentos necessários para as fases 1, 2 e 3 do Projeto. Neste ponto, chamou a atenção o arrazoado disposto no tópico 5 – Estimativa Econômico-financeira do Projeto<sup>13</sup>, conforme segue:

O levantamento dos custos necessários para a implementação do projeto foi realizado mediante **estimativa**, comparando-se com os custos suportados por hospitais (i) da região, (ii) que possuam o mesmo perfil e (iii) com porte semelhante. Isso porque uma apuração de custos concreta e mais realista é atualmente impossível, uma vez que hoje o HMNSA está fechado, sem histórico de consumo e produção que permita uma apuração absolutamente verdadeira.

Ora, se não há históricos de atendimentos, consumo ou produção, como foram realizadas as estimativas dos quantitativos de postos de trabalho, de equipamentos ou de outros insumos para as fases 1, 2 e 3?

---

<sup>9</sup> **Peça nº 33 – Folhas 40; 45; 46; 47. As resoluções da Anvisa citadas pelos Consultores são:** Resolução-RDC nº 50/2002 - Dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde; Resolução-RDC nº 15/2012 - Dispõe sobre requisitos de boas práticas para o processamento de produtos para saúde e dá outras providências; Resolução-RDC nº 307/2002 - dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde.

<sup>10</sup> **Peça nº 33 – Folha nº 24:** *“Há que se destacar desde já que a estrutura hospitalar existente está defasada, possuindo diversos itens em descompasso com as atuais exigências do Ministério da Saúde e do Corpo de Bombeiros – principalmente no tocante à Central de Materiais –, consoante demonstra o Relatório de Vistoria do Corpo de Bombeiros analisado. A situação inviabiliza qualquer tentativa de implantação do Hospital sem prévios ajustes de infraestrutura.”* **Folha nº 47:** *“A reforma e adequação do espaço se faz necessário para atender as não conformidades do Auto Termo 12/2016 da inspeção da Vigilância Sanitária, assim como foi evidenciado em visita técnica.”*

<sup>11</sup> Peça nº 33 – Fls. 53 a 54.

<sup>12</sup> Peça nº 33 – Fls. 60 a 61 e 65 a 66.

<sup>13</sup> Peça nº 33. Fl. 69.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Registra-se, ainda, a impossibilidade de uma análise criteriosa e consistente quanto aos custos estimados do projeto em virtude da falta de detalhamento dos mesmos, pois foram lançados em rubricas sintéticas, e da ausência de informações mais precisas quanto ao método de coleta e projeção dos gastos ou, mesmo, dos hospitais que serviram de referências para os estudos.

Interessante mencionar que na **Peça nº 35** é repassada a seguinte orientação a municipalidade:

**h)** Mencione os encaminhamentos seguintes do processo:

- **Realização dos estudos de vantajosidade**, compostos por: **(i)** estimativas elaboradas pela Consultoria acerca dos custos para a gestão do projeto por OS; **(ii) cálculos internos realizados pelo Município para demonstração dos custos estimados com a gestão do projeto diretamente pela Administração Pública;** **(iii)** realização de ao menos 3 (três) cotações de preço com Organizações Sociais que atuam na gestão da saúde; (grifo nosso)

Ademais, se a municipalidade já detinha condições de apurar e estimar os quantitativos e os custos internos quanto a pessoal, infraestrutura, equipamentos e insumos e possuía habilidades para realizar um estudo de viabilidade, não haveria motivo para buscar apoio em uma consultoria de notória especialização para a realização do dito diagnóstico.

E o que mais causa espanto, é que se a contratação dos consultores foi para subsidiar as decisões e a atuação quanto a gestão do HMNSA, seria mais racional a existência de um estudo de vantajosidade e um tópico específico que tratasse da avaliação de riscos e de medidas de mitigação para os mesmos já na fase inicial ou de diagnóstico do projeto.

Na verdade, nunca houve a menor possibilidade de se optar por outro modelo de gestão que não fosse o já idealizado pela Administração Municipal, o Parecer Técnico de Diagnostico Situacional da Saúde sempre foi irrelevante e desnecessários para a tomada decisão ou para a atuação dos gestores municipais e serviu, mais precisamente, para camuflar a natureza essencialmente jurídica da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consultoria prestada pela empresa ADVCOM Consultores EPP ao Município de Fazenda Rio Grande.

Não se faz possível vislumbrar, no caso concreto, a necessidade de notórios e excepcionais conhecimentos para elaboração Parecer Técnico de Diagnóstico Situacional da Saúde (**Peça nº 33**), a singularidade do objeto e a indispensabilidade do documento dentro do processo decisório.

Todas as demais atividades desenvolvidas pela Contratada possuíam o caráter eminentemente de consultoria jurídica e de mero acompanhamento de gestão. A **Peça nº 34**, Parecer Técnico – Modelo de Gestão da Saúde, aborda conteúdo de caráter jurídico, apresentando conceitos jurisprudenciais e doutrinários já conhecidos pela Administração Pública.

A Nota Técnica FGR juntada na **Peça nº 35** nada mais é do que uma corriqueira orientação jurídica sobre as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal que poderia ser dada por um Procurador Municipal. Na mesma linha está a Nota Técnica FGR acostada na **Peça nº 36** que versa sobre orientação jurídica acerca da melhor forma para se instaurar e instruir o processo administrativo que trataria da seleção de Organização Social.

A celebração de contratos de gestão pelo setor público com organizações sociais não é um tema recente e tão pouco inédito na Administração Pública Brasileira. Existe um farto repositório de artigos, livros e discussões e uma consolidada e robusta jurisprudência expedida pelos mais diversos Tribunais de Contas do País sobre o assunto.

Além do mais, diversos são os casos de sucesso experimentados pela Administração Pública na celebração de Contrato de Gestão na área de saúde e tudo isso está disponível ao Município de Fazenda Rio Grande e aos seus procuradores e demais servidores.

Tecer orientações sobre **(i)** viabilidade **jurídica** em gerir um hospital por meio de parceria com instituição privada; **(ii)** exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal; **(iii)** modo de instrução de um procedimento administrativo e **(iv)** requisitos jurídicos na confecções de minutas de lei ou de editais não são, salvo melhor juízo, atividades extraordinárias e inacessíveis ao corpo jurídico do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município de Fazenda Rio Grande que, diga-se de passagem, é muito bem preparado e remunerado para tanto.

Ademais, nomear um documento de “**Parecer Técnico**” ou de “**Nota Técnica**” não retira a sua essência jurídica. O conteúdo das orientações e o direcionamento dado ao Gestores de Fazenda Rio Grande não é técnico e tão pouco multidisciplinar. Ainda que um ou outro tema possa gerar dúvida, o que restou configurado foi, na essência, a prestação de serviços jurídicos de acompanhamento de gestão.

Portanto, considerando as evidências relatadas, **entendo** que a redação do objeto do Contrato nº 205/18 buscou camuflar a real intenção das partes, que, na essência, celebraram contrato para a prestação de **serviços jurídicos de acompanhamento de gestão**, prática vedada pelo **Prejulgado nº 6 deste Tribunal de Contas**.

Passo a examinar a **orientação** dada pela ADVCOM Consultores EPP, no sentido de contabilizar as despesas oriundas da futura parceria com a Organização Social em rubrica estranha à despesa com pessoal.

Em sua defesa, a parte alega que<sup>14</sup>:

Isso significa que, como o Município de Fazenda Rio Grande **está habilitado a atuar apenas na atenção básica, e não na média e alta complexidade, diversas das funções a serem executadas no Hospital Municipal Nossa Senhora Aparecida não corresponderiam a cargos públicos existentes no quadro do Município, posto que atreladas ao gerenciamento de uma unidade hospitalar que executa serviços de média e alta complexidade.**

Daí se constata que a gestão do HMNSA mediante Contrato de Gestão não implicaria a prestação de serviços “**integrantes de atividades próprias de servidores do quadro**” do Município, conforme delimita o inciso I do Art. 16, § 5º da IN 56/2011. (sem grifo no original).

---

<sup>14</sup> Peça nº 153, fls. 41



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pois bem, caso o Município de Fazenda Rio Grande decidisse gerir a referida unidade de saúde de forma direta, teria que: *(i)* instituir ou adaptar as carreiras necessárias à prestação dos serviços de saúde de média ou alta complexidade; *(ii)* realizar concurso e *(iii)* computar tais despesas de pessoal nos limites traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato da assistência de saúde nas áreas de média e alta complexidade não estarem elencadas como atribuição primária dos Municípios não retira a natureza finalística das atividades, ainda que prestada por entidade subnacional.

Em suas contrarrazões, a empresa ADVCOM realiza um verdadeiro malabarismo jurídico para tentar justificar a sua orientação, o que não seria necessário caso houvesse, principalmente por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consenso técnico e jurisprudencial sobre o tema.

Além do mais, a orientação ora discutida afrouxa por demais o rigor fiscal desejado, recomendado e regulamentado por este Tribunal de Contas na Instrução Normativa nº 56/2011.

Diante do exposto, **julgo** ser irregular a orientação dada pela ADVCOM Consultoria EPP ao Município de Fazenda Rio Grande, sendo conveniente a expedição de **Determinação** ao Município no sentido de contabilizar e apurar os limites de despesa com pessoal na forma determinada pela Instrução Normativa nº 56/2011.

Por final, passo a ponderar a questão atinente a atuação de Procurador do Estado do Paraná em aparente conflito com o que disposições da Constituição do Estado do Paraná e com o art. 1º, II da Lei Estadual Complementar nº 26/1985.

As alegações de defesa sustentam que: *(i)* Apenas quando houver interesse do Estado do Paraná está autorizada a Procuradoria do Estado a atuar perante Municípios e *(ii)* inexistente conflito entre o objeto do contrato e a atuação do Professor Fernando Mânica como Procurador do Estado, seja em virtude das competências Constitucionais atribuídas à PGE/PR em relação ao Municípios ou em decorrência do caráter técnico, e não jurídico, da contratação realizada.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o devido respeito aos argumentos das partes e dos interessados, **julgo** que houve a infringência ao inciso I do § 3º do artigo 125 da Constituição do Estado do Paraná<sup>15</sup>.

Como já demonstrado, em que pese ter sido dada a roupagem de natureza técnica e extraordinária ao objeto do Contrato nº 205/18, a essência da contratação foi a de prestação de consultoria jurídica ao Município de Fazenda Rio Grande, havendo portanto, impedimento de participação do Procurador Sr. Fernando Borges Mânica no objeto do contrato.

Por tudo o que foi exposto e considerando o §1º do artigo 89 da Lei Complementar nº 113/2005, entendo serem desnecessárias e danosas ao Erário Municipal de Fazenda Rio Grande as despesas incorridas em virtude da celebração do Contrato nº 205/2018 com a empresa ADVCOM Consultores EPP, devendo ser restituída aos cofres do Municipais a importância de **R\$ 229.108,00 (duzentos e vinte e nove mil e cento e oito reais)**<sup>16</sup>.

Desta forma, em consonância com os artigos nº 85, 86 e 98 da Lei Complementar nº 113/2005, proponho a aplicação das seguintes medidas e sanções:

a) Aos Senhores **Márcio Claudio Wozniack** (Prefeito Municipal); **Claudemir José de Andrada** (Secretário Municipal de Administração) e **Rejomar Lopes de Andrada** (então Secretário Municipal de Saúde) pelo fomento e efetiva participação na Celebração do Contrato nº 205/18, aplicam-se:

**a1)** a responsabilidade solidária pelo ressarcimento da importância de **R\$ 229.108,00** (duzentos e vinte e nove mil e cento e oito reais);

**a2)** multa de 10% sobre o dano apurado em conformidades com o disposto no inciso III do artigo 85 combinado com o

<sup>15</sup> Art. 125. O exercício das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado é privativo dos procuradores integrantes da carreira, que será organizada e regida por estatuto próprio, definido em lei, com observância dos arts. 39 e 132 da Constituição Federal. (...)

**§ 3º. É vedado aos procuradores do Estado:**

**I - exercer advocacia fora das funções institucionais;**

<sup>16</sup> Valor obtido a partir da seguinte documentação probatória: (i) Ordem Bancária nº 790 no valor de R\$ 32.308,00 (Peça nº 48); (ii) Ordem Bancária nº 2374 no valor de R\$ 98.400,00 (Peça nº 49); (iii) Ordem Bancária nº 3500 no valor de R\$ 32.800,00 (Peça nº 50); (iv) Ordem Bancária nº 4737 no valor de R\$ 32.800,00 (Peça nº 51); (v) Ordem Bancária nº 7854 no valor de R\$ 32.800,00 (Peça nº 52).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inciso I do §1º do artigo 89 e com o §2º do mesmo artigo da Lei Complementar 113/2005;

b) A empresa ADVCOM Consultores EPP, por ser beneficiária dos pagamentos decorrentes do Contrato nº 205/18, a responsabilidade solidária com as demais partes pelo ressarcimento da importância de **R\$ 229.108,00 (duzentos e vinte e nove mil e cento e oito reais)**.

### III – VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Diante do exposto, VOTO:

**a) pela PROCEDÊNCIA** integral da presente Tomada de Contas Extraordinária, uma vez que restou comprovado o desrespeito ao Prejulgado nº 6; a existência de orientação conflitante com a Instrução Normativa nº 56/2011 e a inobservância ao inciso I do §3º do artigo nº 125 da Constituição do Estado do Paraná;

#### **b) pela aplicação das seguintes medidas e sanções:**

**b1** – ressarcimento ao erário Municipal de Fazenda Rio Grande da importância de **R\$ 229.108,00 (duzentos e vinte e nove mil e cento e oito reais)**, com a atribuição de responsabilidade solidária pelo ressarcimento aos Srs. **Márcio Claudio Wozniack** (Prefeito Municipal); **Claudemir José de Andrada** (Secretário Municipal de Administração), **Rejomar Lopes de Andrada** (então Secretário Municipal de Saúde) e à empresa **ADVCOM Consultores EPP**;

**b2** - multa de 10% sobre o dano apurado em conformidades com o disposto no inciso III do artigo nº 85 combinado com o inciso I do §1º e § 2º do artigo 89 da Lei Complementar 113/2005 aos Srs. **Márcio Claudio Wozniack** (Prefeito Municipal); **Claudemir José de Andrada** (Secretário Municipal de Administração), **Rejomar Lopes de Andrada** (então Secretário Municipal de Saúde);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**c) pela expedição de Determinação** ao Município de Fazenda Rio Grande para que contabilize e apure os limites de despesa com pessoal na forma determinada pela Instrução Normativa nº 56/2011;

**d) pela abertura de Tomada de Contas Extraordinária** cujo objeto é a identificação e apuração de irregularidades, nos moldes discutidos neste processo, na celebração e execução de contratos administrativos entre Municípios do Estado do Paraná e a empresa ADVCOM Consultores EPP;

**e) pelo encaminhamento dos autos para a Procuradoria Geral do Estado do Paraná para apuração da responsabilidade do Procurador do Estado, Sr. Fernando Borges Mânica, em virtude da inobservância do inciso I do § 3º do artigo nº 125 da Constituição do Estado do Paraná;**

**f) pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Estado do Paraná para conhecimento e avaliação quanto a existência de condutas que possam classificar-se como ilícito penal ou ato de improbidade administrativa.**

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para os devidos trâmites e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

### **IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)**

1. Em que pese o posicionamento diverso do Ilustre Relator, entendo que a presente tomada de contas extraordinária deve ser julgada improcedente, acompanhando, em parte, a Instrução nº 3523/20, da Coordenadoria de Gestão Municipal, e o Parecer nº 577/20, do Ministério Público de Contas.

A matéria debatida diz respeito, em síntese, a três pontos:

1) a terceirização de serviços pelo Município, abrangendo:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a. os serviços de consultoria, pelo Contrato nº 205/18, firmado com a empresa ADVCOM Consultores EPP, em face do Prejudgado nº 06 deste Tribunal, como
  - b. os serviços médicos que seriam prestados mediante termo de parceria com entidade do terceiro setor;
- 2) o cômputo dessas despesas da área de saúde no índice de gastos com pessoal; e
  - 3) eventual conflito na atuação do Dr. Fernando Borges Mânica, dada sua condição de Procurador do Estado.

Preliminarmente, há que se considerar a ampliação do escopo originário do processo, levado a efeito pelo Despacho nº 1763/19 (peça 91), que, ao inserir novos temas a serem tratados na instrução processual, notadamente, a contrariedade da metodologia para cômputo dos gastos de pessoal com as orientações desta Corte e a atuação do Procurador de Estado (itens 2 e 3 supra), ampliou de forma significativa o cenário das irregularidades que haviam sido tratadas de forma pontual no Despacho nº 49/19, proferido nos autos nº 770541/18, no que diz respeito ao Contrato nº 205/18.

Dessa forma, ainda que se considere a referida decisão como de mérito, terminativa da referida Representação da Lei nº 8.666/1993, diante dos novos fatos trazidos a conhecimento, que guardam estreita conexão com os originariamente descritos nessa mesma representação, pode ser afastada a hipótese de coisa julgada, motivo pelo qual, neste ponto, convirjo com o voto condutor.

No mérito, contudo, divirjo da proposta.

Com relação ao primeiro ponto **(1.a)**, o voto condutor sinalizou, com muita propriedade, o fato de ter sido devidamente demonstrada a notória especialização dos consultores Drs. Fernando Borges Mânica e Fernando Menegat, entendendo, contudo, que tais conhecimentos não seriam imprescindíveis para a execução das tarefas que teriam sido especificamente executadas pela empresa contratada, materializada nos documentos juntados nas peças nº 22 a 47.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observe-se, inicialmente, que a execução do contrato não era, propriamente, o objeto da presente representação, mas, o fato de que, independentemente da forma de sua prestação, os referidos serviços deveriam ter sido executados pelo corpo técnico dos servidores, tratando-se de atividade ordinária do Município.

Confira-se, a propósito, o conteúdo do Despacho nº 1763/19, da peça 91, que, ao sanear o processo, definiu o objeto da instrução:

Assim, com fundamento no art. 236, incisos III e IV, do Regimento Interno, determino a conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária e fixo o seu objeto: (i) indícios de violação do Prejulgado nº 6 deste Tribunal, na medida em que os serviços que compõem o objeto do Contrato nº 205/2018 seriam serviços técnicos que deveriam ter sido desenvolvidos por servidores do quadro de pessoal do Município, uma vez que não apresentariam caráter excepcional ou singular que justificassem a terceirização por meio de assessoria especializada; (ii) celebração de contrato cujo objeto estaria inserido nas atividades ordinárias da entidade municipal, momento quando realizado mediante processo de inexigibilidade (grifamos).

Nessas condições, entendo que a premissa que motivou a contratação, relativa à necessidade de conhecimentos especializados para a celebração de ajustes com entidades do terceiro setor, em especial, na área da saúde, não restou afastada pela instrução.

Esse, inclusive, o posicionamento da CGM, a fl. 4 da peça 220, ao reportar-se ao conteúdo do Despacho nº 49/19, proferido no outro processo:

(...) o correspondente objeto tem, efetivamente, caráter singular, consubstanciando-se, como lá se ponderou, em consultoria técnica especializada cuja contratação, inclusive por isso levada a cabo à míngua de licitação (art. 25, II, c/c art. 13, ambos da Lei n. 8.666/93), mais justificava-se pela situação do sistema de saúde do Município de Fazenda Rio Grande, mantido em condições precárias.

A exemplo da unidade técnica, reproduzo o seguinte trecho do mesmo Despacho nº 49/19, no intuito de afastar a ofensa ao Prejulgado nº 6, reconhecendo a especialidade dos serviços contratados, em especial, no contexto



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de graves irregularidades em que parcerias anteriores teriam sido celebradas e executadas, pelo mesmo Município, a exemplo de diversos outros Municípios paranaenses:

Em que pese o representante ter apresentado questionamentos relevantes, os esclarecimentos e documentos trazidos pelo Município lograram justificar a contratação em face dos requisitos do art. 25, II, c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93, especialmente diante do atual quadro da área de saúde pública.

A este respeito, faz-se oportuno transcrever o Objeto e as Especificações Técnicas do Termo de Referência – Anexo II ao Contrato:

## 1. OBJETO

1.1. Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoria técnica, com o fito de subsidiar o município de Fazenda Rio Grande nas atividades voltadas à implantação e operacionalização do compartilhamento da Gestão da Saúde Municipal através de Organizações Sociais (OS) ou outro modelo que se demonstre mais adequado.

## 2. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

- 2.1. Considerando o interesse do Município em operacionalizar a celebração de parceria para gestão na unidade de saúde de modo eficiente, por intermédio de Contrato de Gestão com Organização Social ou outro modelo que se demonstre mais adequado para a realidade do Município, a seqüência dos trabalhos, em todas as frentes, demanda;
- 2.2. Elaboração de parecer técnico que:
  - 2.2.1. Verifique e demonstre a adequação da celebração de Contrato de Gestão com Organização Social para os fins pretendidos pelo Município;
  - 2.2.2. Apresente um diagnóstico situacional na unidade a ser trespasada para a gestão privada, com identificação das possibilidades de atendimento, bem como estimativa de custos, processos e fluxos;
  - 2.2.3. Edição/adequação de Lei Municipal que crie e discipline a qualificação de entidades como Organizações Sociais;
  - 2.2.4. Regulamentação da legislação municipal, com disciplina específica e detalhada de assuntos atinentes a celebração do Contrato de Gestão;
  - 2.2.5. Consultoria para a elaboração de Edital de Qualificação; Edital de Chamamento Público e Minuta do instrumento de parceria a ser adotado; Consultoria para elaboração do Termo de Referência, contendo descrição e dimensionamento técnico dos bens e serviços, bem como definição do Plano de Trabalho, das metas e dos indicadores de desempenho;
  - 2.2.6. Assessoramento na realocação de servidores públicos, se necessário;
  - 2.2.7. Apoio técnico durante os certames de Qualificação e de Chamamento Público, em relação a eventuais impugnações ao Edital;
  - 2.2.8. Treinamento e capacitação dos servidores públicos envolvidos no projeto acerca da modalidade de parceria adotada, bem como dos deveres de monitoramento e fiscalização dos serviços prestados em regime de parceria;
  - 2.2.9. Auxílio na estruturação de Comissão de Monitoramento e Avaliação da parceria, com participações nas reuniões mensais de fiscalização e controle durante o período do contrato;
  - 2.2.10. Reuniões in loco, na sede do Contratante, de até 24 (vinte e quatro) diárias.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise das atividades de consultoria e assessoramento previstas, resta a princípio demonstrada a singularidade do serviço técnico objeto da contratação, referente à realização de consultoria especializada com o objetivo de subsidiar o Município de Fazenda Rio Grande nas atividades voltadas à implantação e operacionalização do compartilhamento da Gestão da Saúde Municipal.

Verifica-se, especificamente, que a consultoria especializada contratada atuará desde a fase inicial, realizando estudos, pareceres e planejamento de um novo modelo de gestão de saúde, devendo apresentar um novo marco legislativo, passando para o suporte técnico aos gestores públicos, com treinamento e capacitação de funcionários, para as fases operacionais subsequentes de definição de metas e escolha de entidades parceiras, bem como para as fases finais de monitoramento, controle e prestação de contas.

É relevante ainda observar que, conforme informado pelo representante e reconhecido pelo Município, este último enfrenta problemas judiciais relacionado ao modelo de gestão de saúde adotado, com supostas terceirizações ilegais na prestação de serviços públicos,<sup>17</sup> além de que está concluindo a reforma e ampliação do Hospital Municipal (peças 18/28), de modo que o contexto fático apenas reforça a necessidade de contratação de consultoria especializada para a redefinição da gestão da área de saúde pública.

Nessas condições, entendo, respeitosamente, que a análise isolada do diagnóstico juntado na peça nº 33, do modelo de gestão sugerido na peça 34, das orientações passadas a municipalidade na peça nº 35 e da nota técnica da peça nº 36, cujas impropriedades apontadas no voto condutor sequer chegaram a ser objeto de contraditório, não permite concluir que os serviços não seriam necessários, seja sob o ponto de vista da especialização dos conhecimentos demandados, como de sua efetividade, no decorrer da execução contratual.

<sup>17</sup> <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/12/justica-bloqueia-bens-de-prefeito-de-fazenda-rio-grande-no-parana.html>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Releva notar, outrossim, que, com a suspensão da execução do Contrato 205/2018<sup>18</sup>, não pôde ser efetivamente aferida a prestação dos serviços até o período final de vigência contratual, tanto sob o prisma da real necessidade, quanto de sua qualidade e economicidade.

Reprise-se terem constado das especificações técnicas do objeto contratado, acima reproduzido, atividades de assessoramento, apoio técnico, treinamento e capacitação, dentre outras, que teriam por finalidade, em tese, conferir a pretendida eficácia ao modelo de parceria a ser implementado, agregando-se os notórios e especializados conhecimentos que justificaram a contratação da consultoria, em face, justamente, da complexidade existente para a estruturação e confecção de um procedimento administrativo apto a subsidiar a celebração de um contrato de gestão, conforme apontado no próprio voto condutor.

Some-se a essa complexidade o próprio caráter polêmico desses acordos, principalmente, no que diz respeito aos limites de atuação das entidades do terceiro setor, conforme se depreende do próprio opinativo da unidade técnica, ao entender pelo caráter ilícito da terceirização dos profissionais da saúde, ao tratar do item **1b** acima identificado.

Destaque-se da Instrução nº 3523/20, da CGM, sua conclusão de que *“as contratações de profissionais da área da saúde dizem com serviços abrangidos pelo quadro funcional do Município de Fazenda Rio Grande, assim que essenciais à população, motivo pelo qual se entende vedado que sua execução ocorra indiretamente, à margem da esfera pública a que são típicos”*.

Dirirjo, contudo, desse entendimento.

Entendo que a questão foi devidamente esclarecida no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923, do Distrito Federal, no voto do Ministro Luiz Fux, de 16/04/2015, em que restou assentada, de forma extreme de dúvida, a possibilidade de atuação das entidades do terceiro setor, em diversas áreas de atuação prioritária do Estado, inclusive, na da saúde, desde que observado o regramento legal e submetidas essas ações ao controle do Ministério Público e dos Tribunais de Contas:

---

<sup>18</sup> Determinada pela medida cautelar proferida por meio do Despacho nº 1363/19, de 08/10/2019 (peça 10), homologado pelo Acórdão nº 4071/19 (peça 89).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como regra, cabe aos agentes eleitos a definição de qual modelo de intervenção, direta ou indireta, será mais eficaz no atingimento das metas coletivas conclamadas pela sociedade brasileira, definindo o modelo de atuação que se mostre mais consentâneo com o projeto político vencedor do pleito eleitoral.

(...) o que resultou foi a vontade preponderante manifestada nos canais democráticos, sem que a Constituição fosse lida como a cristalização de um modelo único e engessado a respeito da intervenção do Estado no domínio econômico e social. É justamente dessa forma, optando pelo fomento acompanhado de uma regulação intensa, que os serviços públicos sociais ainda continuarão a ser efetivados pelo Estado brasileiro após a vigência da Lei nº 9.637/98 – e como de fato vêm sendo –, através da colaboração público- privado.

Em outros termos, a Constituição não exige que o Poder Público atue, nesses campos, exclusivamente de forma direta. Pelo contrário, o texto constitucional é expresso em afirmar que será válida a atuação indireta, através do fomento, como o faz com setores particularmente sensíveis como saúde (CF, art. 199, §2º, interpretado a contrario sensu – “é vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos”) e educação (CF, art. 213 – “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades”), mas que se estende por identidade de razões a todos os serviços sociais. Disso se extrai que cabe aos agentes democraticamente eleitos a definição da proporção entre a atuação direta e a indireta, desde que, por qualquer modo, o resultado constitucionalmente fixado – a prestação dos serviços sociais – seja alcançado. Daí porque não há inconstitucionalidade na opção, manifestada pela Lei das OS's, publicada em março de 1998, e posteriormente reiterada com a edição, em maio de 1999, da Lei nº 9.790/99, que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, pelo foco no fomento para o atingimento de determinados deveres estatais.

(...) afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas da União, da aplicação de verbas públicas (grifamos).

Reproduzo, a propósito, o entendimento do Tribunal Pleno, contido no Acórdão nº 2157/20, que, com base nessa mesma decisão, ao reconhecer a possibilidade de terceirização dos serviços de saúde mediante parcerias com o terceiro setor, identifica a irregularidade pela falta do adequado planejamento e do necessário acompanhamento da execução do objeto mediante necessárias ações de fiscalização, com referência à doutrina do próprio Procurador de Estado contratado:

Por outro lado, 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 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 termos de parceria, podem-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 Mânica, 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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 à 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 terceirização dos serviços básicos de saúde, em virtude da falta de planejamento e fiscalização, com aplicação da multa disposta no art. 87, IV, "g", da LC n.º 113/2005, contra o prefeito municipal, 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 (grifamos).

Nessas condições, entendo que o fato de haver previsão de cargos com atribuições equivalentes à da prestação de serviços que se pretende transferir a entidades privadas não implica, por si só, na impossibilidade dessa delegação, mostrando-se, contudo, absolutamente imprescindível, na hipótese de celebração de acordos dessa natureza, a adoção de medidas para a garantia de observância da legislação aplicável, com os necessários mecanismos de planejamento e controle, e em relação as quais, dada a complexidade e polêmica de que se reveste a matéria, é razoável que se contrate assessoria especializada, quando não dispuser a entidade de corpo técnico capaz de se desincumbir adequadamente dessa tarefa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pode-se concluir, assim, numa análise conjunta dos itens **1a** e **1b**, que a celebração do contrato não teria configurado infração ao Prejulgado nº 06, dada especialidade dos serviços a serem prestados, em matéria que envolve alto grau de complexidade e polêmica, aliada à sua relevância, dado o expressivo valor de recursos públicos transferidos a entidades do terceiro setor em parcerias na área da saúde, tendo sido contemplados no objeto do contrato serviços de consultoria que não se limitaram à área jurídica.

Ainda nessas condições, dada a ausência de indícios concretos de irregularidades, entendo prejudicada a proposta de abertura de nova tomada de contas extraordinária para apuração de irregularidades nos contratos celebrados entre outros Municípios e a empresa ADVCOM Consultores EPP.

Tal juízo preliminar, contudo, não afasta a possibilidade da avaliação da pertinência dessa medida pela a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, dentro do regular exercício de suas atribuições previstas no art. 151-A, I, do Regimento Interno, além da própria verificação dos próprios serviços prestados e remunerados na execução do Contrato nº 205/18, mediante procedimento fiscalizatório próprio e apartado, conforme, aliás, já havia sido sinalizado no Despacho nº 49/19 dos autos nº 770541/18<sup>19</sup>.

Por esse motivo, proponho a ciência desta proposta de decisão, à referida Coordenadoria, caso aprovada.

Com relação ao cômputo das despesas dos serviços terceirizados como gastos de pessoal (**item 2**), há que se observar, inicialmente, que a matéria vem sendo debatida em diversos processos desta Corte, tanto de prestação de contas anual e de transferência voluntária, como de certidão liberatória, tendo sido reconhecido, em diversas oportunidades, o caráter controvertido da matéria.

Ressalte-se que a questão referente à inclusão ou não de despesas com terceirização nos gastos de pessoal é uma das mais tormentosas questões fiscais, com entendimentos dissociados no âmbito dos Tribunais de Contas em todo o país e na Secretaria do Tesouro Nacional, motivo pelo qual, em 06/03/2018, foi

---

<sup>19</sup> (...) não havendo como se verificar de antemão a economicidade da contratação e considerando que haverá futura prestação de contas dos serviços prestados, mostra-se conveniente a oportuna remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, no exercício de suas competências previstas no art. 151-A do Regimento Interno, verifique a conveniência de, mediante procedimento próprio, adotar medidas fiscalizatórias a este respeito, inclusive, quanto à própria observância, por parte do município contratante, das orientações passadas pela empresa contratada para o atingimento das metas e objetivos propostos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

celebrado entre essa Secretaria, IRB e ATRICON, Acordo de Cooperação Técnica visando, dentre outros objetivos, a uniformização dos conceitos da LRF, que ainda se encontra em fase de debates e estudos com vistas à elaboração de proposta final, que pode passar, inclusive, pela necessidade de elaboração de proposta legislativa.

Apenas como exemplo das diretrizes pontualmente adotadas por esta Corte, vale mencionar o recente entendimento contido no Acórdão nº 282/21, do Tribunal Pleno:

Dentro desse contexto, especificamente com relação aos serviços na área da saúde, a jurisprudência desta Corte de Contas fixou o entendimento de que cabe aos Municípios a execução dos serviços de Atenção Básica à Saúde, do que decorre, como regra, a necessidade de cômputo no índice de pessoal dos gastos com serviços de saúde, mesmo que decorrentes de repasses a consórcio público por meio de contrato de rateio.

Admite-se, por outro lado, a exclusão do cálculo da despesa de pessoal dos municípios os valores despendidos com a terceirização de serviços médicos que não estejam compreendidos na Atenção Básica à Saúde, mediante a comprovação de que estejam voltados a serviços médicos especializados.

Bem assim, também se admite a exclusão do cálculo das despesas com terceirização de serviços médicos relativos a atendimentos de urgência no período noturno e em fins de semana e feriados, desde que haja comprovação documental suficiente e idônea para demonstrar a segregação destas despesas (controle de ponto e comparecimento dos profissionais; discriminação e identificação de atendimentos e de horários; e demonstração da quantia despendida para pagamento desses serviços com a divisão diurno, noturno, feriados e finais de semana).

Especificamente em relação à Instrução Normativa nº 56/2011, na qual a unidade técnica embasa seu entendimento, constou dessa mesma decisão, *“Tendo-se em conta o longo tempo decorrido desde a edição da aliado à diversidade de hipóteses nela não tratadas de forma específica e ao próprio avanço da jurisprudência desta Corte”* a aprovação de proposta de *“encaminhamento dos autos*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para que, com base no art. 151-A, V, do Regimento Interno, independentemente do trânsito em julgado dessa decisão, proceda a estudos com vistas à revisão da Instrução Normativa nº 56/2011”.*

Nessas condições, entendo que a obediência a essa normativa, em conjunto com as diretrizes fixadas pela jurisprudência desta Corte, acima sinalizadas, dado seu efeito vinculante a todos os jurisdicionados dispensam a expedição de determinação nesse sentido, ao que se soma o reconhecimento, em relação a parte substancial da matéria, seu caráter polêmico e casuístico, a ser objeto de análise pela Coordenadoria competente, no exercício regular da fiscalização municipal por esta Corte.

Por esse motivo, a fim de assegurar o exercício dessa atribuição, entendo pertinente o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, para que avalie, no processo próprio de prestação de contas de Prefeito, a necessidade da efetiva inclusão dos valores pagos com base no Contrato nº 205/18 nas despesas de pessoal do Município, no respectivo exercício.

No que tange ao último aspecto, de eventual conflito na atuação do Dr. Fernando Borges Mânica, dada sua condição de Procurador do Estado (**item 3**), entendo que a manifestação da Procuradora Geral do Estado, na peça nº 133, esgota, por si só, a possibilidade de adoção de outra medida.

Após pleitear sua exclusão do polo passivo deste processo, deferida no voto condutor, afastou a possibilidade de o Estado “*prestar consultoria ao Município – nem em matéria jurídica, nem (muito menos) em questões técnicas ligadas à implantação de determinado modelo de saúde no município*”, sustentando que os arts. 124, V, da Constituição Estadual, e o 1º, II, da Lei Complementar nº 26/85 “*limitam-se a autorizar a Procuradoria Geral do Estado a prestar consultoria jurídica de maneira complementar ou supletiva aos municípios nos casos em que haja interesse de ambos os Entes federativos, ou seja, quando o Estado também for diretamente interessado*” (fl. 9).

Por esses mesmos fundamentos, tanto a CGM, como o Ministério Público de Contas, entenderam não caracterizado o conflito de interesse, tendo constado do Parecer Ministerial, inclusive, que “*evidentemente as questões envolvendo a atuação de Procuradores do Estado sujeitam-se ao âmbito interno da*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Procuradoria-Geral do Estado sem que o TCE possa em sede de tomada de contas interferir no assunto” (fl. 5 da peça 221).*

Dentro desse contexto, tendo havido pleno conhecimento dos fatos pela representante legal da Procuradoria-Geral do Estado, que apresentou os devidos esclarecimentos, entendo, respeitosamente, que resta prejudicada a proposta de encaminhamento dos autos a esse órgão, para apuração de responsabilidade do mencionado Procurador.

2. Face ao exposto, dirirjo do voto do Ilustre Relator, para propor a **improcedência** da presente tomada de contas extraordinária, com o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Municipal, para ciência e adoção das providências que entenderem pertinentes, nos termos da fundamentação (itens 1a/b e 2, respectivamente).

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por maioria absoluta, em:

Julgar **improcedente** a presente tomada de contas extraordinária, com o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Municipal, para ciência e adoção das providências que entenderem pertinentes, nos termos da fundamentação (itens 1a/b e 2, respectivamente).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

O Conselheiro NESTOR BAPTISTA (voto vencido), votou pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 1 de julho de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**

Presidente