



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 847110/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ANTONIO BENEDITO FENELON, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 359/20 - Tribunal Pleno

Representação. Contratação de serviços de saúde mediante “credenciamento”. 1. Defasagem do quadro de médicos efetivos na área de Atenção Primária à Saúde. Comprovação da adoção de medidas corretivas. 2. Irregular utilização de credenciamentos para a terceirização do serviço público de saúde. Inocorrência. O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas. Pela improcedência. Expedição de determinação.

1. Trata-se de Representação formulada pela Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas em face do Poder Executivo do Município de São José dos Pinhais, noticiando possíveis irregularidades na terceirização de serviços de saúde pagos nos exercícios financeiros de 2017 e 2018.

Como descrito no Despacho nº 1908/18-GCIZL (peça 08), foram apontadas as seguintes impropriedades:

- i. Defasagem do quadro de efetivos na área da saúde (apenas 18 vagas de médico na área de atenção primária à saúde) e irregular terceirização do serviço público de saúde, uma vez que os credenciamentos para terceirização de serviços na área da saúde, especialmente de plantões médicos, são feitos desde o exercício financeiro de 2013, mas deveriam ser executados por servidores concursados, o que configuraria ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ii. O Município de São José dos Pinhais continua realizando a contratação de diversas pessoas físicas, por inexigibilidade de licitação, para a prestação de plantões e consultas médicas regulares, perpetuando a atuação da esfera privada no sistema de saúde municipal.

A Representação foi admitida pelo Despacho nº 1908/18-GCIZL, que determinou a citação do Município de São José dos Pinhais, na pessoa de seu Prefeito, para exercício do contraditório, bem como para juntada das seguintes informações aos autos: *a.1. relação atualizada de servidores ocupantes de cargos médicos, esclarecendo a efetiva composição do seu quadro, incluindo a respectiva lotação e carga horária dos profissionais; a.2. relação de candidatos nomeados nos últimos Concursos Públicos que ofertaram vagas para cargos médicos.*

Devidamente citado, o Prefeito Antônio Benedito Fenelon apresentou defesa e juntou documentação (peças 13 a 154).

Encaminhados os autos para análise, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Parecer nº 2041/19 (peça 155), verificou que a administração municipal trouxe documentos idôneos a demonstrar que tem dado preferência à contratação de médicos pelo regime estatutário e/ou celetista, utilizando-se do credenciamento de forma residual.

Contudo, solicitou a realização de diligência complementar no sentido de que fosse esclarecida a real quantidade de médicos contratados via credenciamento público, pois, embora tenha sido alegada a existência de apenas dois médicos atuando na Atenção Básica, os documentos relativos aos Chamamentos nº 02 e 04/2018 (peça 17) indicavam uma quantidade muito maior de médicos contratados por aqueles procedimentos, não restando claro quais estariam exercendo suas funções na atenção básica e quais estariam prestando serviços de saúde de média e alta complexidade.

O pedido foi acolhido pelo Despacho nº 1219/19-GCIZL (peça 156), que intimou o Município para que promovesse a demonstração precisa de quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seriam os médicos credenciados que atuam nos serviços de saúde de atenção básica.

Em atendimento, o Município apresentou manifestação e documentos (peças 160 a 169), mediante os quais esclareceu, em resumo, que atualmente existem 03 (três) três profissionais contratados via credenciamento atuando em caráter temporário na atenção básica, enfatizando que os demais contratados através deste procedimento executam serviços médicos de média e alta complexidade, como forma de suprir as vagas em especialidades médicas não preenchidas nos concursos públicos deflagrados pela administração municipal.

Isto posto, em manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 2494/19 (peça 170), opinou pela improcedência da Representação ao seguinte entendimento:

1. Como já observado anteriormente, verifica-se que o Município de São José dos Pinhais, de fato, tem logrado êxito em ter em seus quadros estatutários a imensa maioria dos médicos que ali atuam (dos 385 profissionais, apenas 30 são terceirizados).

Essa situação comprova a efetiva complementariedade que a terceirização dos serviços de saúde significa neste município, o que configura sua plena constitucionalidade.

2. O credenciamento público não é forma ilegal de seleção e contratação de profissionais de saúde, como tem restado patente das decisões desta Casa (Consulta nº 408048/08), e do TCU (autos 656/95).

De todo modo, o número diminuto de médicos contratados desta forma (menos de 10% do total de médicos atuantes no município), indica que a modalidade não tem sido utilizada como substituição da prestação direta dos serviços de saúde por servidores estatutários, mas apenas como forma complementar.

3. Por fim, o fato de a lei prever a preferência de contratação de entidades filantrópicas não invalida as contratações de pessoas físicas, diante, especialmente, das características dos serviços contratados.

Não há muito sentido em se contratar uma entidade filantrópica cujo objeto de atuação seja a prestação de serviços médicos em sistema de plantão, por exemplo.

Assim, parece razoável e proporcional que pessoas físicas sejam mais adequadas à prestação dos serviços contratados em liça, do que entidades filantrópicas. (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De modo diverso, o Ministério Público de Contas, no Parecer 4^aPC nº 1160/19 (peça 171), entendeu que o modelo do credenciamento somente se afigura lícito para contratações de clínicas médicas e estabelecimento de saúde que prestem atendimento em suas próprias estruturas físicas, em complemento à rede municipal de saúde. Desta forma, divergindo da unidade técnica, opinou pela procedência da presente Representação, em especial para o fim de:

- 1) Ser fixado o prazo razoável de 180 (cento e oitenta) dias para que o Município ponha termo ao impróprio procedimento de credenciamento com via alternativa de recrutamento de mão de obra, promova as adequações necessárias para suprir a demanda de profissionais de saúde a atuar em suas unidades de saúde, por meio de vinculações jurídicas legal e constitucionalmente autorizadas;
- 2) Se determinar que os atuais contratos de terceirização de mão de obra pelo meio de credenciamento, para suprir demanda de profissionais em postos e unidades de saúde do Município, sejam contabilizados como despesa de pessoal, nos exatos termos do que preconiza ao art. 18, § 1º da LRF.

É o relatório.

2. Corroborando o parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal, entende-se pela improcedência da presente Representação.

A questão central diz respeito à suposta defasagem do quadro de médicos efetivos na área de Atenção Primária à Saúde do Município de São José dos Pinhais. Em segundo lugar, questiona a irregular utilização de credenciamentos para a terceirização do serviço público de saúde, especialmente para contratação de plantões médicos, realizados desde 2013.

No que tange à primeira questão, foi devidamente justificado nos autos que o Município de São José dos Pinhais já adotou e permanece adotando providências para preencher os cargos de médicos vagos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A propósito, é oportuno destacar as justificativas apresentadas pelo Município a respeito (peça 13), que foram resumidas pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 155) da seguinte maneira:

2.1. Primeiramente, faz um ajuste dos números expostos pelo Parquet de Contas, informando que não possui 59 (cinquenta e nove) unidades de saúde, mas 50 (cinquenta), estando o cadastro do CNE desatualizado; **dessas 50 unidades de saúde, 27 (vinte e sete) são unidades básicas.**

2.2. Afirma que **o Município de São José dos Pinhais é enquadrado como referência de alta complexidade regional perante o Ministério da Saúde** o que significa que a totalidade dos recursos de saúde são geridas pelo próprio município, que atende usuários do SUS de outros municípios.

2.3. Relata que **o município tem arcado com 77,5% de todo o gasto em saúde, tendo fechado unidades de saúde em razão da insuficiência de repasse estadual** e recebendo, per capita, da União abaixo do que é destinado a outros municípios equivalentes.

2.4. Notícia ter sofrido Ação Civil Pública na qual houve determinação judicial para a retomada de serviços encerrados em razão da insuficiência de recursos provenientes de repasses, no prazo exíguo de 72 (setenta e duas) horas, questionando a capacidade municipal na manutenção da gestão plena da saúde local, em face do descumprimento das obrigações por parte do Estado e da União.

Afirma que as contratações diretas visaram a atender o comando judicial.

2.5. Informa que **o número correto de servidores médicos ativos é de 385** e não 279, considerando a soma dos servidores efetivos e contratados por teste seletivo.

2.6. Afirma que, atualmente, **conta com apenas dois profissionais credenciados no Programa Estratégia da Família**, mantidos em razão do não preenchimento das vagas de concurso.

Informa que os médicos credenciados foram sendo substituídos por concursados.

Notícia que dos 214 (duzentos e quatorze) profissionais concursados convocados apenas 47 (quarenta e sete) entraram em exercício, dos quais cinco pediram exoneração.

Vigente o concurso, continuam sendo efetuadas as convocações.

Descreve a dificuldade no preenchimento das vagas por desinteresse dos aprovados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.7. Afirma a ocorrência de **queda abrupta de R\$ 160.000.000,00 (cento e sessenta milhões de reais) na arrecadação do ICMS**, que afetou a capacidade municipal na manutenção dos serviços de saúde.

2.8. Informa que **houve concurso público em 2014, em razão do qual foram convocados 164 profissionais, mantendo-se apenas 88**, bem como **testes seletivos e concurso em 2017, tendo sido convocados 173 aprovados, e apenas 63 atuando**.

Afirma que foram convocados aprovados em número muito superior ao número de vagas abertas em edital.

2.9. Advoga que as contratações por credenciamento e inexigibilidade se deram em razão do não preenchimento de todas as vagas de processos seletivos e concurso público.

2.10. Informa estar aberto **novο concurso público, de Edital nº 3083/2018**.

Com tais considerações procura demonstrar que a opção do gestor é, de fato, pelo concurso público, tendo lançado mão de contratação por meio de licitação ou sua inexigibilidade, dentro dos permissivos legais e constitucionais. Por fim, demonstra o desacordo jurisprudencial na contratação de OSCIPs e OS para a prestação de serviços de saúde, mencionando diversos julgados desta Casa.

2.11. A defesa lembra, ainda, palestra ministrada pelo Procurador de Contas Flávio de Azambuja Berti, que firma a exordial, na sede da OAB de São José dos Pinhais, “com o tema ‘Como combater a corrupção?’, na data de 05 de setembro de 2017, oportunidade em que fez menção ao foco do Ministério Público de Contas PR nos plantões médicos e deixou assente sua predileção para que fossem executados por pessoas físicas”.

2.12. Reafirma a **legalidade do chamamento público, considerando que o credenciamento possibilita a contratação de todos os cadastrados**, e que o preço é fixado pela própria Administração Pública, conferindo economia que não pode ser garantida pelas parcerias com entidades filantrópicas.

2.13. Por fim, enfatiza que o cálculo do Ministério Público de Contas de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) não é verdadeiro, posto que nele estão incluídos serviços que sequer integram os programas de saúde básica, salientando a permissão do Tribunal de Contas da União para o uso do credenciamento público nestes casos. (g.n.)

Em complementação, o Município prestou os seguintes esclarecimentos (peça 160) quanto à estrutura da rede municipal de saúde,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ressaltando que adotou e segue adotando providências para preencher os cargos médicos vagos. *Verbis*:

(...) Convém evidenciar que o Município está adotando as providências para o devido preenchimento por meio de concurso público dos cargos vagos, visto que a lista da última seleção para ESF foi esgotada. Importante ponderar que, apesar de inúmeros aprovados e do valor atribuído a título de remuneração inicial de R\$ 13.866,72 (treze mil oitocentos e sessenta e seis reais e setenta e dois centavos, de acordo com o edital do certame), ocorreram desistências da vaga e pedidos de exoneração, fatores estes que estão dissociadas da esfera de interferência do ente municipal, como se comprova da planilha anexa.

Nesse viés, já se encontra publicado o Decreto nº 3.538 de 23 de Setembro de 2019 que, **considerando a necessidade de recomposição dos quadros de servidores, designou a Comissão responsável pela elaboração dos procedimentos prévio para promoção do concurso público que contempla 10 (dez) vagas para cargo de médico na área de atenção primária à saúde.** Outrossim, diante da urgência na prestação de serviços médicos na área de atenção básica, através de Decreto nº 3.541 de 30 de setembro de 2019, nomeou-se Comissão para preparar e concluir o Teste Seletivo para contratação de 10 (dez) médicos para área de atenção primária à saúde.

(...)

Tanto assim que o **Município promoveu o concurso público** (Edital de Concurso Público nº 360/2019) e as **respectivas nomeações para especialidades que foram objeto dos Chamamentos Públicos nº 05/2016, 02/2018 e 04/2018.** Ilustra-se que para a especialidade médica em pediatria foram aprovados e classificados 47 (quarenta e sete) candidatos, tendo se realizado 33 (trinta e três) convocações, conforme se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

extrai da análise da lista com o resultado final (anexo) e Editais de Convocação e Nomeação nº. 157/2019 e 163/2019, disponibilizados no site institucional da Prefeitura. Para especialidade clínica geral, o Município já convocou 123 (cento e vinte e três) entre os 208 (duzentos e oito) candidatos aprovados, consoante se verifica dos Editais de Convocação e Nomeação nº. 139/2019, 145/2019, 147/2019, 150/2019, 152/2019, 154/2019, 158/2019, 161/2019 e 162/2019. No que se refere a áreas como cirurgia pediátrica, em que pese tenha tido 04 (quatro) inscrições homologadas, não houve aprovados.

Diante disso, à vista das justificativas e documentos juntados aos autos pelo Município de São José dos Pinhais, corrobora-se a conclusão uniforme da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas de que o Município representado logrou comprovar a prevalência pela nomeação de médicos por meio de concurso públicos e/ou teste seletivos, utilizando-se do credenciamento como forma residual e complementar de suprir a demanda não adequadamente atendida pelos servidores concursados, a fim de garantir a continuidade da prestação de serviços de saúde aos munícipes.

Apesar disso, a 4ª Procuradoria de Contas entende que todavia constata-se a irregular utilização de credenciamentos para a terceirização do serviço público de saúde, especialmente para contratação de plantões médicos, realizados desde 2013. Nos termos de sua manifestação:

Em preliminar ressalvo meu entendimento pessoal de que o credenciamento não é instrumento hábil a selecionar profissionais de saúde, em substituição ao modelo constitucional de recrutamento de mão de obra para o desempenho de atividade finalística da administração, que exige a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, e/ou teste seletivo para situações excepcionais ou temporárias, e, ainda, excepcionado o recrutamento de agente de combate a endemias ou agente comunitários de saúde que se dá por meio de processo seletivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Credenciamento não é cadastro de reserva para suprir demanda eventual.

Credenciamento não é meio adequado para suprir cargos vagos.

O credenciamento é meio adequado para a contratação de serviços complementares de saúde, desde que prestados no próprio estabelecimento do credenciado, mediante pagamento de valores pré-determinados. (...)

A toda evidência, não se trata da possibilidade de contratação de profissionais de saúde para trabalhar nas próprias instalações municipais de saúde, em mera substituição de mão de obra.

De plano, também há que se refutar o entendimento da doutra unidade técnica no sentido de que “**o credenciamento público não é forma ilegal de seleção e contratação de profissionais de saúde, como tem restado patente das decisões desta Casa (Consulta nº 408048/08), e do TCU (autos 656/95)**”, posto nenhuma das duas situações se amolda no caso em tela.

Nessa decisão do TCU [*Decisão TCU nº 656/1995 - Processo nº TC 016.522/95-8*] sobressaem três características essenciais: (1) o credenciamento foi autorizado de forma precária – até a regulamentação do art. 230 da Lei Federal nº 8.112/91, (2) o credenciamento visava efetivamente a contratação da prestação de serviços complementares de saúde e não substituição de mão de obra/pessoal e/ou cargos públicos, e (3) o sistema de credenciamento pressupõe a liberdade de escolha do usuário na definição do profissional ou da clínica prestadora do serviço.

De igual forma, o precedente contido na Consulta objeto dos autos nº 408048/08, revela situação diametralmente oposto ao sentido que lhe deu a unidade técnica. Confira-se que na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consulta objeto dos autos nº 408048/08 houve expressa ressalva de que o credenciamento deveria ser descontinuado, admitindo-se tão somente até 08/04/2010, data em que o Município de Cascavel deveria ter pro cumprido o Termo de Ajustamento de Conduta nº 90, firmado com o Ministério Público do Trabalho. (...)

O que não significa que tais considerações devam corresponder a um cheque em branco para que a administração persista em selecionar profissionais de saúde a serem lotados em suas unidades, por meio do impróprio procedimento do credenciamento.

Em suma, a 4ª Procuradoria de Contas defende que o modelo do credenciamento somente se afigura lícito somente para contratações de clínicas médicas e estabelecimento de saúde que prestem atendimento em suas próprias estruturas físicas, em complemento à rede municipal de saúde, não sendo viável a utilização desta forma de contratação para prestação de serviços nas instalações municipais. Por esta razão, requer seja fixado prazo de 180 dias para que o Município ponha termo ao impróprio procedimento de credenciamento como via alternativa de recrutamento de mão-de-obra.

Não assiste razão, contudo, ao douto *parquet*.

O procedimento do *credenciamento* vem sendo expressamente reconhecido pelo Tribunal de Contas da União para fins de contratação de serviços médicos-assistenciais complementares no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), haja vista que estes serviços têm preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e normalmente possuem um nível de demanda superior ao que pode ser oferecido diretamente pelo Poder Público.¹

¹ A propósito, na jurisprudência do TCU: "Há que se levar em conta as peculiaridades dos serviços de saúde no âmbito do SUS, que têm preço pré-fixado, normalmente possuem um nível de demanda superior ao que pode ser oferecido diretamente pelo Poder Público e envolvem uma gama enorme de diferentes procedimentos. Tendo em vista tais características e outras, a figura do credenciamento parece se ajustar bem a essa realidade. A administração tem o interesse de contratar todos que se enquadrem nas condições definidas pelo Poder Público, caracterizando uma situação de inexigibilidade de licitação. Essa forma de seleção favorece o usuário, na medida em que aumenta suas opções para a realização de consultas, tratamentos, exames, ao mesmo tempo em que resguarda o princípio da impessoalidade." (TCU, TC 016.171/94-2. Decisão nº 104/1995 – Plenário, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, DOE 27/03/1995). Ainda: REPR 019.179/2010-3, Acórdão nº 1215/2013 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Sessão 22/05/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o que se depreende do seguinte julgado do Tribunal de Contas da União. *Verbis*:

É possível a utilização de credenciamento – hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 – para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento.

(Acórdão nº 784/2018 – TCU – Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Sessão 11/04/2018)

Neste contexto, o procedimento do *credenciamento* acabou sendo regulamentado por meio da Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, que estabeleceu os seguintes requisitos:

Art.2º (...) II - credenciamento: procedimento de licitação por meio do qual a Administração Pública, após chamamento público para um determinado objeto, celebra contrato de prestação de serviços com todos aqueles considerados aptos, nos termos do art. 25, *caput* da Lei n. 8.666, de 1993;

Art. 6º O credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde obedecerá às seguintes etapas:

I - chamamento público, com a publicação de edital e respectivo regulamento;

II - inscrição;

III - cadastro (Certificado de Registro Cadastral - CRC) das entidades interessadas;

IV - habilitação;

V - assinatura do termo contratual; e

VI - publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do ente contratante ou jornal local de grande circulação.

Art. 7º Os requisitos para o credenciamento devem estar previstos no respectivo regulamento, garantindo-se isonomia entre os interessados dispostos a contratar pelos valores definidos pelo SUS, constantes, obrigatoriamente, no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, também foi divulgado Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde em 2016 (p.29),² no qual ressaltou-se a exigência de que “a inexigibilidade deverá ser justificada e instruída em processo administrativo próprio, com os seguintes elementos que venham comprovar de maneira indiscutível a inviabilidade de competição”, quais sejam:

- i) caracterização da contratação e dos possíveis prestadores;
- ii) justificativa do preço;
- iii) razão da escolha dos prestadores para a complementação da rede de serviços de saúde ou credenciamento de todos os prestadores de serviços de saúde no âmbito de sua gestão, considerando as referências pactuadas regionalmente; e
- iv) valores de referência de remuneração.

Em suma, o *credenciamento* consiste de processo administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições uniformes, previamente fixadas e divulgadas em instrumento convocatório, credenciarem-se como prestadores de serviços, mediante tratamento isonômico, valor de pagamento pré-estabelecido através de tabela única de remuneração, e distribuição imparcial de demandas.

Ressalte-se que o credenciado é um prestador de serviço, e, portanto, não há que se considerá-lo como servidor ou empregado público, não havendo, assim, qualquer impedimento ou distinção para que estes profissionais atuem nas unidades públicas de saúde ou em seus próprios consultórios e clínicas.

A propósito, citem-se os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União, que assentaram esta tese, bem como fixaram algumas diretrizes a serem observadas nos ajustes com entidades privadas, visando à prestação de serviços de saúde:

- 9.1.1. a contratação de entidades para disponibilização de profissionais de saúde deve ser precedida de estudos que demonstrem as suas vantagens em relação à contratação direta pelo ente público, com inclusão de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução

² <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/06/MANUAL-DE-ORIENTACOES-PARA-CONTRATAcao-DE-SERVICOS-DE-SAUDE.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos ajustes, além de consulta ao respectivo Conselho de Saúde;

9.1.2. o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;

9.1.3. devem ser realizados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços prestados é mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado, levando em consideração que a escolha da forma de pagamento por tempo, por procedimentos, por caso, por capitação ou a combinação de diferentes métodos de remuneração possui impacto direto no volume e na qualidade dos serviços prestados à população;

9.1.4. os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos (TCU, Acórdão nº 352/2016 – Pleno, TC 017.783/2014-3, Relator Min. Benjamin Zimler, julgado em 24/02/2016).

9.1.2. O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal, (TCU, Acórdão nº 2057/2016 – Pleno, TC 023.410/2016-7, Relator Ministro Bruno Dantas, julgado em 10/08/2016).

Portanto, o credenciamento pode ser utilizado, de forma complementar, para suprir eventual demanda reprimida de serviço de saúde, bastando que seja precedido de estudos que demonstrem suas vantagens à contratação direta ou a inviabilidade de competição, sendo que os profissionais de saúde contratados poderão atuar tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas.

Diante do exposto, considerando ainda que a maior oferta de prestadores credenciados tem o potencial de gerar maior resolutividade do atendimento de saúde, suprimindo demanda reprimida, denega-se o pedido ministerial para que o Município ponha a termo esta forma de contratação, haja vista que seu uso, no caso concreto, não desborda da normalidade.

Finalmente, reforce-se que, nos termos do §1º do art. 18 da LRF e art. 16, § 5º da IN TCE/PR nº 56/2011, as despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, ainda que mediante credenciamento, devem ser computadas para fins de limites da despesa total com pessoal, sempre que relacionados à execução dos serviços de atenção básica à saúde. Acolhe-se, portanto, o pedido ministerial de expedição de determinação neste sentido.

Relembre-se, no entanto, que se admite a exclusão de valores despendidos com a terceirização de serviços médicos que não estão compreendidos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na atenção básica à saúde do cálculo da despesa de pessoal, quando referentes a prestação de *serviços médicos especializados*.³

3. Em face do exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue pela **improcedência** da presente Representação, nos termos da fundamentação supracitada.

Expeça-se, porém, **determinação** ao Município de São José dos Pinhais e seu respectivo atual gestor para que, nos termos do §1º do art. 18 da LRF e art. 16, § 5º da IN TCE/PR nº 56/2011, as despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, ainda que mediante credenciamento, contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, integrando o limite de despesa total com pessoal, sempre que relacionados à execução dos serviços de atenção básica à saúde

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Representação, uma vez presente os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela **improcedência**, nos termos da fundamentação supracitada;

II – **determinar** ao Município de São José dos Pinhais e seu respectivo atual gestor para que, nos termos do §1º do art. 18 da LRF e art. 16, § 5º da IN TCE/PR nº 56/2011, as despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra

³ Acórdãos nº 3894/16 e 2617/2017, ambos da 2ª Câmara, desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constantes dos contratos de terceirização, ainda que mediante credenciamento, contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, integrando o limite de despesa total com pessoal, sempre que relacionados à execução dos serviços de atenção básica à saúde;

III – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 12 de fevereiro de 2020 – Sessão nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente