



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 620761/22  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARARUNA  
INTERESSADO: LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE ARARUNA,  
OBSERVATORIO SOCIAL DO BRASIL - ARARUNA ESTADO DO  
PARANA, VINICIUS ANTUNES PEREIRA  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 2314/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Inexigibilidade de licitação. Contratações diretas por meio de credenciamento. Justificativas apresentadas pelo município quanto à utilização dos procedimentos. Irregularidades afastadas. Representação parcialmente procedente para fins de encaminhamento de determinação.

### I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação da Lei de Licitações formulada pelo Observatório Social do Brasil - Araruna-PR, por meio da qual noticia cometimento de supostas irregularidades por parte do Município de Araruna na realização de procedimentos de inexigibilidade de licitação.

Narra que tal forma de contratação tem sido praticada com muita frequência no ente municipal, sendo esta a mais utilizada dentre todas (44%), conforme dados extraídos do portal da transparência do Poder Executivo no exercício de 2022.

Aduz que os bens e serviços adquiridos<sup>1</sup> não atendem aos requisitos de unicidade, singularidade, exclusividade ou notória especialização a fim de legitimar a inviabilidade de competição e com isso a administração local estaria abrindo mão de disputas para obter melhores preços.

Informa que questionou o poder público acerca dessas ocorrências e em resposta obteve simples justificativa de que *a busca pelo menor preço e melhor*

---

<sup>1</sup> Como serviços de metalúrgica, manutenção elétrica de veículos e prédios, empresas de transporte de passageiros, ou contratações de profissionais como: clínico geral, vigia, assistente social, enfermeiro padrão, agente de endemias dentista, farmacêutico, psicólogo, veterinário, educador físico, oficinairos de capoeira, caratê e futsal, professor de artesanato, pintura em tecido, violão, teclado, canto, fanfarra, dança e desenho.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*qualidade se dá por chamamento público via contratação por preço pré-fixado na modalidade de inexigibilidade, vez que vários profissionais/empresas se habilitam no chamamento inviabilizando a competição, pois desta forma não há concorrência de preços.*

Nessas condições, postula a adoção das providências cabíveis por parte desta Corte.

Previamente ao juízo de admissibilidade do expediente, solicitei esclarecimentos preliminares à municipalidade, os quais foram prestados à peça nº 25.

Confirmada a existência de indícios de irregularidades, a representação foi recebida nos termos do Despacho n.º 1379/22-GCDA, prosseguindo-se com a citação do ente municipal e do senhor Prefeito.

Oportunizado contraditório, os representados deduziram defesa às peças n.ºs 41, 47-48, 58-68 e 70.

Na sequência, os autos seguiram à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

Após diligências efetivadas e apreciação de esclarecimentos que foram solicitados aos envolvidos, em derradeira análise a unidade técnica concluiu pela procedência da representação com aplicação ao gestor da multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/05 (peça nº 75).

O Ministério Público de Contas, diversamente, avaliando que os pontos abordados restaram justificados pela administração local, posicionou-se no sentido de perda parcial do objeto da representação e improcedência quanto às inconformidades remanescentes, com sugestão de expedição de determinação à municipalidade visando o aperfeiçoamento de seus procedimentos<sup>2</sup> (peça n.º 76).

## II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

---

<sup>2</sup> (I) aprimoramento dos procedimentos internos a cargo do setor de licitações, abstendo-se a Administração municipal de formalizar inexigibilidades para cada um dos contratos celebrados em decorrência da deflagração do respectivo processo de credenciamento; e (II) observância das condicionantes elencadas na parte dispositiva do Acórdão nº 3733/20-STP e do Acórdão nº 3771/23-STP, caso a municipalidade opte pela terceirização de serviços de saúde, notadamente aqueles prestados em Unidades de Pronto Atendimento-UPAs e junto ao Serviço de Atendimento Móvel-SAMU.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Examinando-se o contexto fático descortinado e os elementos constantes nos autos, há que se concordar com o entendimento manifestado pelo Órgão Ministerial no sentido de que o gestor responsável logrou êxito em justificar a quase integralidade das questões suscitadas na peça exordial do Observatório Social.

Reporto-me às bem lançadas colocações do representante do *Parquet* em seu parecer:

*Inicialmente, restou demonstrado pela defesa que o excessivo número de inexigibilidades deflagrados pela municipalidade entre 2021 e 2022, decorreu de equívoco na formalização dos procedimentos, eis que para cada contrato originado dos chamamentos públicos realizados, formalizava-se um procedimento de inexigibilidade.*

*Deste modo, na prática, entre 2021 e 2022 foram deflagrados 14 procedimentos de inexigibilidade mediante chamamentos públicos, número expressivamente inferior aos 68 indicados na exordial.*

*Com efeito, devidamente esclarecida tal distorção, reputa-se superada a irregularidade, sem prejuízo da emissão de determinação para que a municipalidade corrija os procedimentos internos do setor de licitações, a fim de que haja igual correspondência entre os chamamentos públicos e os procedimentos de inexigibilidade, e não em relação à cada contratação derivada de tal modalidade de seleção.*

*De igual modo, considera-se satisfatoriamente esclarecida as contratações por meio de credenciamento para (I) substituição temporária de servidores afastados, (II) execução de programas financiados com recursos da União, e (III) realização de atividades meio no Administração Pública municipal.*

*Quanto ao apontamento ministerial de possível ausência de fixação de preços uniformes na contratação dos fornecedores<sup>3</sup> A.M. NAVARRO E MORENO LTDA-ME e ADÃO PEREIRA DOS SANTOS FILHO, a defesa do Prefeito Leandro Cesar de Oliveira se desincumbiu do ônus de comprovar que o Termo de Referência previu o pagamento de valores uniformes (peça 70 – fl. 06), e que o montante pago os fornecedores foi efetivamente igual (peça 70 – fls. 04 e 05).*

---

<sup>3</sup> Serviços metalúrgicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Lado outro, a utilização do credenciamento para contratação de profissionais na área de saúde merece uma análise mais aprofundada.*

*Observa-se que a principal motivação para utilização de tal forma de contratação direta invocada pela defesa da municipalidade, foi a necessidade de complementação da oferta de serviços de saúde que não poderiam ser imediatamente supridas pela realização de concurso público e/ou teste seletivo, algumas das quais visando atender demandas do Ministério Público Estadual, especialmente para contratação de agente de combate de endemias.*

*Mencionou-se, ainda, que tal modelo de contratação é autorizado pela jurisprudência deste Tribunal.*

*No entendimento deste Procurador, a terceirização de serviços de saúde, inclusive mediante a utilização do credenciamento, a despeito de admitida pelo ordenamento jurídico, pressupõe que as atividades contratadas com os médicos ou respectivas empresas, **sejam prestadas nos estabelecimentos privados destes profissionais.***

*Aliás, no credenciamento, tal premissa afigura-se ainda mais evidente, dado que, neste tipo de contratação, cabe ao cidadão-paciente a prerrogativa de escolher o profissional, a clínica ou hospital de sua preferência.*

*Como corolário, reputo **indevida a terceirização para prestação de serviços nos equipamentos públicos de saúde, local em que as atividades devem ser executadas mediante vinculações diretas com a Administração Pública.***

*Nesta ordem de ideias, restaria caracterizada a irregularidade da utilização do credenciamento para contratação de profissionais junto às equipes da Estratégia de Saúde da Família – ESF.*

*Entretanto, no julgamento da **Consulta n.º 355157/19**, o Pleno deste Tribunal já havia admitido a utilização do credenciamento para prestação de serviços médicos junto ao SAMU, conforme decido no **Acórdão nº 3733/20-STP**. Confira-se:*

**(i) é lícita a contratação de pessoas físicas e jurídicas, via credenciamento público, para prestação de serviço médico junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, em caráter complementar, quando o quadro funcional**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*for insuficiente para atender a demanda e desde que comprovada a impossibilidade de sua ampliação;*

*(ii) é possível a contratação de profissionais para prestação de serviços médicos junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU na ausência do cargo de médico no quadro próprio de servidores, de forma excepcional, diante da previsão contida no art. 37, II, da Constituição Federal, não se eximindo os gestores das responsabilidades por tal ausência; (...) (g.n.)*

Mais recentemente, no julgamento da **Consulta n.º 225358/22**, após amplos debates, o Pleno deste Tribunal, sem embargo da **imposição de diversos condicionantes**, deliberou pela possibilidade de celebração de contratos de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento-UPAs junto à iniciativa privada, consoante **Acórdão n.º 3771/23-STP**. Vejamos:

1. **É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênere o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;**

*A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV); (...)  
(g.n.)*

*Consequentemente, a leitura conjugada das mencionadas decisões revela que este Tribunal de Contas **aceita a terceirização de serviços médicos de saúde, mesmo quando as atividades devam ser prestadas nos equipamentos públicos**, como no caso do programa Estratégia de Saúde da Família – ESF.*

*Deste modo, resguardado o entendimento pessoal deste Procurador, em homenagem ao dever de uniformidade, coerência e integridade da jurisprudência deste Tribunal extraído do art. 926 do CPC<sup>4</sup>, considerar-se-á superado o apontamento de indevida utilização do credenciamento para contratação de serviços médicos de saúde, com a consequente perda de objeto deste ponto específico da Representação.*

*Impositiva, contudo, a **emissão de determinação para que o Município de Araruna passe a observar as condicionantes elencadas na parte dispositiva dos citados Acórdão n.º 3771/23-STP e do Acórdão n.º 3733/20-STP**.*

Pequeno destaque merece ser feito em relação à proposição de perda de objeto, dado que o processo comporta a devida apreciação de seu conteúdo com o respectivo julgamento de mérito, pois houve plena instrução e enfrentamento da matéria submetida a debate.

Desse modo, tendo em mente a regra básica de que o julgamento deve refletir o estado atual da causa<sup>5</sup>, a improcedência do feito no tópico relacionado, no lugar da perda de objeto, é o desfecho adequado.

## II. VOTO

Ante o exposto, acompanho em parte o opinativo ministerial e VOTO pela procedência parcial da presente Representação, com a seguinte medida:

a) **encaminhamento de determinação** ao Município de Araruna a fim de que (i) se abstenha de formalizar inexigibilidades para cada um dos contratos celebrados em decorrência da deflagração do respectivo processo de

<sup>4</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

<sup>5</sup> Código de Processo Civil, art. 493: Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

credenciamento, como providência para aprimorar procedimentos internos a cargo do setor de licitações, e (ii) passe a observar as condicionantes elencadas na parte dispositiva dos Acórdãos n.ºs 3733/20-STP e 3771/23-STP, caso a municipalidade opte pela terceirização de serviços de saúde, notadamente quanto àqueles prestados em Unidades de Pronto Atendimento-UPAs e junto ao Serviço de Atendimento Móvel-SAMU.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

#### **IV. VOTO DIVERGENTE** (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se Representação da Lei de Licitações nº 8.666/1993 formulada pelo Observatório Social do Brasil - Araruna-PR por meio da qual denuncia irregularidades por parte do Município de Araruna na realização de procedimentos de inexigibilidade de licitação.

O relator, Conselheiro Durval Amaral, em seu voto, conclui pelo parcial provimento da Representação com encaminhamento de determinação ao Município de Araruna a fim de que (i) se abstenha de formalizar inexigibilidades para cada um dos contratos celebrados em decorrência da deflagração do respectivo processo de credenciamento, como providência para aprimorar procedimentos internos a cargo do setor de licitações, e (ii) passe a observar as condicionantes elencadas na parte dispositiva dos Acórdãos n os 3733/20-STP e 3771/23-STP, caso a municipalidade opte pela terceirização de serviços de saúde, notadamente quanto àqueles prestados em Unidades de Pronto Atendimento-UPAs e junto ao Serviço de Atendimento Móvel-SAMU.

Em pese o voto apresentado, **divirjo** parcialmente da proposta do Relator.

Conforme se depreende dos autos, a municipalidade procedeu ao recrutamento de diversos profissionais através da modalidade de credenciamento, inclusive de clínico geral, enfermeiro padrão e **agente de combate de endemias**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O entendimento dessa Corte de Contas, exarado nos Acórdãos nº 3733/20-STP e 3771/23-STP, autoriza a celebração de contrato de terceirização de serviço de saúde junto ao SAMU e a UPAs, desde que comprovada a impossibilidade de realização de concurso e a ausência do cargo no quadro próprio de servidores. Sua eficácia, isto é, sua força normativa, é restrita ao contexto das consultas formuladas: Unidades de Pronto Atendimento - UPA e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, observadas as condicionantes previstas nos acórdãos.

Não é o caso em tela, tendo em vista que não restou comprovado que a contratação se deu em caráter complementar. Ademais, não há registro da existência de Unidade de Pronto Atendimento no Município de Araruna.

Quanto à contratação de agente de combate a endemias mediante credenciamento, há direta violação ao art. 198, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição de 1988:

*§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.*

*§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.*

*§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.*

Para regulamentar a referida disposição constitucional, foi editada a Medida Provisória n.º 297, de 2006, posteriormente convertida na Lei Federal n.º 11.350, de 2006, que estabeleceu que o **agente de endemia deve possuir vínculo direto com a administração pública:**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á **exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.***  
(g.n.)

O legislador não apenas determinou o regime jurídico público para a contratação como também vedou a contratação terceirizada de agentes de combate a endemias: “Art. 16. É **vedada a contratação** temporária ou **terceirizada** de Agentes Comunitários de Saúde e **de Agentes de Combate às Endemias**, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável”.

No julgamento da ADI 5554, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, rememorou que a regra contida nos parágrafos do art. 198 da Constituição tem por objetivo, especificamente, estabelecer o vínculo entre os agentes comunitários e a Administração:

*A justificativa da PEC nº 7/2003, que deu origem à EC nº 51/2006, indica que a norma constitucional visou definir o modelo para a celebração do vínculo dos agentes comunitários com a Administração Pública, tendo em vista que, na ausência de normatização específica, tais profissionais eram contratados por diversas modalidades, a exemplo de termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, contratos temporários ou contratação de cooperativas.*

É nesse sentido o posicionamento do Tribunal de Contas da União que, no Acórdão n.º 8200/2018-1C, manifestou o seguinte entendimento:

*A contratação de pessoal para compor as equipes do Programa Saúde da Família (PSF) deve ocorrer, como regra, por meio de concurso público, conforme o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, podendo, entretanto, ser realizado processo seletivo público de provas ou provas e títulos para contratação de agentes comunitários de saúde ou agentes de combate às endemias, respeitado o disposto no art. 198, §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição Federal, incluídos ou alterados pelas Emendas Constitucionais 51/2006 e 63/2010, bem como o regulamento constante da Lei 11.350/2006.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É indevida, portanto, a utilização do credenciamento para contratação de agentes de endemia. Por conseguinte, na linha do opinativo técnico da CGM, a aplicação do comando contido no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar n. 113/2005 é perfeitamente devida no caso em tela.

Diante do exposto neste breve arrazoado, VOTO pela procedência da representação com a aplicação de multa constante do artigo 87, Inciso IV, alínea “g” da Lei 113/05 ao senhor **LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA**, responsável pela ilegalidade.

ACOMPANHO o encaminhamento de determinação ao Município de Araruna, nos termos do voto do Relator.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

### ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Julgar pela procedência parcial da presente Representação, com a seguinte medida:

a) **Determinar** ao Município de Araruna que (i) se abstenha de formalizar inexigibilidades para cada um dos contratos celebrados em decorrência da deflagração do respectivo processo de credenciamento, como providência para aprimorar procedimentos internos a cargo do setor de licitações, e (ii) passe a observar as condicionantes elencadas na parte dispositiva dos Acórdãos n.ºs 3733/20-STP e 3771/23-STP, caso a municipalidade opte pela terceirização de serviços de saúde, notadamente quanto àqueles prestados em Unidades de Pronto Atendimento-UPAs e junto ao Serviço de Atendimento Móvel-SAMU.

II. Transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e após à Diretoria de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pela procedência da representação com a aplicação de multa constante do artigo 87, Inciso IV, alínea “g” da Lei 113/05, ao responsável pela ilegalidade, acompanhando o relator em relação a determinação ao Município. (voto vencido)

ACOMPANHO o encaminhamento de determinação ao Município de Araruna, nos termos do voto do Relator.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Virtual nº 14.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente