

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROCOLO Nº: 620761/22
ORIGEM: MUNICÍPIO DE ARARUNA
INTERESSADO: LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE ARARUNA,
OBSERVATORIO SOCIAL DO BRASIL - ARARUNA ESTADO DO PARANA,
VINICIUS ANTUNES PEREIRA
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
PARECER: 36/24

Ementa: I - Representação da Lei nº 8.666/93. Município de Araruna. Possíveis irregularidades na deflagração de inexigibilidades de licitação, com utilização de credenciamentos para os mais variados objetos, inclusive contratação de profissionais na área da saúde

II - Alegações defensivas hábeis a justificar a realização das contratações diretas por meio de credenciamento. Decisões recentes deste Tribunal que admitem tal modalidade de contratação na área da saúde, ainda que prestados em equipamentos públicos de saúde. Perda parcial de objeto, com ressalva do entendimento pessoal deste Procurador.

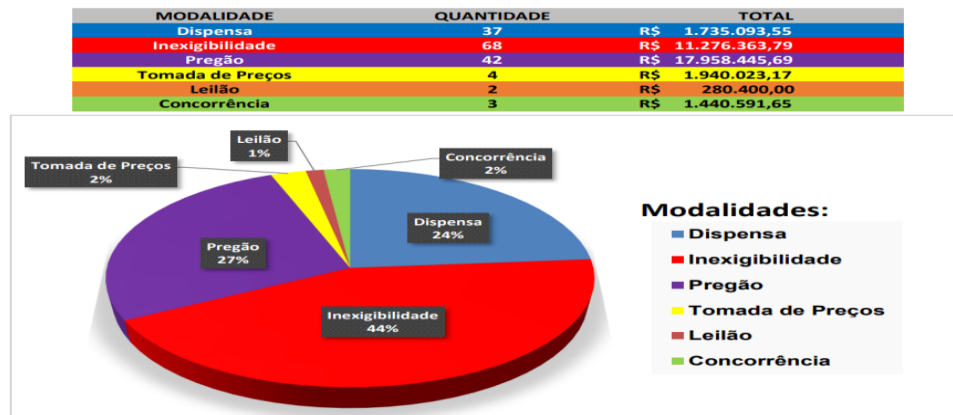
III - Pela improcedência. Emissão de determinações para adoção de providências corretivas.

Retorna os autos de Representação da Lei de Licitações formulada pelo Observatório Social do Brasil de Araruna/PR, por meio da qual noticia supostas irregularidades praticadas pelo Município de Araruna na deflagração de procedimentos de inexigibilidade de licitação, notadamente para as contratações de **“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”**.

Alegou-se que tal forma de contratação direta tem sido praticada regularmente pelo ente municipal no exercício de 2022, em detrimento das outras formas.

Para ilustrar a situação, apresentou-se o seguinte gráfico:

Figura: 01



Em manifestação anterior objeto do Parecer nº 481/23-4PC (peça 53), esta 4ª Procuradoria de Contas opinou pela adoção de medidas preliminares indispensáveis à melhor instrução do feito, nos seguintes termos:

Por esse motivo, e considerando-se evidenciada haver irregularidades nos procedimentos de inexigibilidade utilizados aqui como amostra (destacando-se que opinativo conclusivo, com análise mais aprofundada será realizado posteriormente) e, em virtude da possível ocorrência da mesma irregularidade nos demais procedimentos informados nesta Representação, bem como nos demais expedientes listados no presente opinativo, sugere-se a inclusão dos agentes públicos acima nominados, e respectiva citação, facultando-lhes a apresentação do contraditório e ampla defesa.

*Também se propugna que **seja intimado o Município e seu atual gestor, Sr. Leandro Cesar de Oliveira, a apresentarem os termos de referência de todos os processos licitatórios que resultaram em contratação por inexigibilidade, no exercício de 2022.***

De igual forma, deverá ser esclarecida qual a razão para se realizar a contratação de profissionais que deveriam ser recrutados por meio de concurso público, para provimento do quadro de pessoal do município, por meio do expediente de credenciamento.

*Bem como seja justificado o recrutamento de **instrutor de karatê, instrutor de futsal, instrutor de danças diversas, instrutor de corte e costura, instrutor de artesanato, instrutor de artesanato em biscuit, instrutor de capoeira, instrutor de informática básica, instrutor de modalidades esportivas, instrutor de pintura em tela e tecido, instrutor de desenho iniciante e avançado, instrutor de ballet, jazz,***

coordenação motora e dança livre, instrutor de teclado e canto, instrutor de fanfarra, professor de violão, e instrutor de modalidades esportivas por meio do credenciamento.

*Seja esclarecido por qual razão se optou pela **multiplicidade de procedimentos licitatórios para a contratação da prestação de serviços similares**; tais como a prestação de serviços metalúrgicos; de transporte de alunos para faculdades; a prestação de serviço de manutenção mecânica e elétrica em veículos, utilitários, vans, ônibus, ambulâncias e maquinários; para manutenção em máquinas e equipamentos a serviço da divisão de limpeza pública; para serviço de distribuição de iluminação pública; para serviços de eletricista em geral/próprios públicos e iluminação pública; para a contratação de médicos plantonistas, e para todas as demais **prestações de serviços** indicados no rol dos **78 procedimentos realizados no ano de 2022**, listados no Portal de Informações para Todos – PIT / TCE/PR.*

Por meio do Despacho nº 738/23-GCDA (peça 54), o Relator determinou a intimação do Município de Araruna e de seu atual gestor para apresentação das justificativas e esclarecimentos solicitado no Parecer nº 481/23-4PC, indeferindo, por ora, o pleito ministerial de ampliação do rol de Interessados no polo passivo.

Em Petição objeto da peça 58, acompanhada de documentos (peças 59 a 68), o Prefeito Leandro Cesar de Oliveira (gestão 2017/2020 e 2021/2024) reiterou, inicialmente, a alegação defensiva de que a adoção de contratações direita mediante procedimento de credenciamento é autorizada pela Lei Estadual nº 15.608/2007, pelo Decreto Estadual nº 4.507/2009, pela Portaria nº 2.567/2016 no caso de contratações na área da saúde, e pela Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

Sobre a contratação de profissionais de saúde por meio de credenciamento, mencionou a existência dos seguintes precedentes deste Tribunal sobre a matéria: Resolução nº 1420/2004; Resolução nº 5351/2004; Acórdão nº 1633/08-TP; Acórdão nº 789/09-TP; Acórdão nº 1467/16-TP e Acórdão nº 3733/20-STP.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Quanto ao credenciamento para contratação de profissionais da assistência social e de “*oficineiros*”, indica haver decisão do TCE/MT que autoriza tal procedimento de seleção.

Especificamente sobre as questões suscitadas no Parecer nº 481/23-4PC, a defesa do Prefeito de Araruna alega que:

*Na verdade, os profissionais contratados pelo Município através de credenciamento, especialmente na área da saúde e assistência social, são aqueles que a legislação e a jurisprudência **não** exigem que sejam admitidos através de concurso público.*

*E, respeitante aos que, eventualmente, caberia a contratação direta, **não** havia concurso público e/ou processo seletivo simplificado vigentes.*

Relativamente às contratações de instrutores nas áreas de esporte, música, informática e dança, justifica-se que:

*Trata-se de ação, serviço ou programa na área da **assistência social**, que apresenta a característica da **precariedade**, porque dedicada a atender projeto de governo, sofrendo, pois, o risco de serem abolidos futuramente.*

*Ou seja, a atividade traz em seu bojo uma **incerteza** quanto à permanência e continuidade ao longo do tempo.*

*Nesse caso, a necessidade de pessoal poderá ser **transitória**, de sorte que a contratação permanente através de concurso público ofende o princípio da economicidade.*

No que tange à multiplicidade de procedimentos licitatórios de inexigibilidade para contratação de serviços similares, o Chefe do Poder Executivo sustenta que:

Os credenciamentos foram precedidos de chamamentos públicos.

Em regra, cada chamamento público gera um processo de inexigibilidade de licitação. Todavia, no caso de Araruna, o setor de licitações gerou

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

uma inexigibilidade para cada contrato, ou seja, se, por exemplo, 1 chamamento originou 10 contratos, foram elaboradas 10 inexigibilidades.

Essa sistemática gerou a distorção detectada pelo MPC, aparentando ter sido feito mais de um chamamento público para serviços similares.

Para ilustrar tal alegação, exemplificou o Chamamento Público nº 01/2022, que teve por objeto a contratação de instrutores e oficinairos para atuação junto ao *Projeto Edificar – Casa da Cultura*, que resultou na celebração de 22 contratos com distintos prestadores de serviços, e, como consequência, a elaboração de 22 Inexigibilidades.

Citou, ainda, o Chamamento Público nº 02/2022, tendo por objeto a prestação de serviços metalúrgicos diversos, que resultou na celebração de 03 contratos e de 03 Inexigibilidades.

Elucidou, deste modo, que 75 Inexigibilidades realizadas em 2021 e 2022, referem-se, na verdade, à 14 Chamamentos Públicos, a saber:

CHAMAMENTO PÚBLICO	OBJETO	INEXIGIBILIDADE/2022
2/2021	Serviços complementares de saúde - PSF	1
7/2021	Formação continuada de professores e servidores da Secretaria Municipal de Educação	24
9/2021	Serviços complementares de saúde - PSF - plantões médicos	52-72-73
10/2021	Assistente social - substituição de servidor licenciado	26
1/2022	Instrutores e oficinairos - projeto edificar - centro de convivência do	2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-27-
	idoso - casa da cultura	30-31-69
2/2022	Serviços metalúrgicos diversos	21-22-23
4/2022	Serviços veterinários	25
5/2022	Serviços médicos	28-29-64
8/2022	Oficinas mecânicas e elétricas automotivas	32-33-34-35-36-37-38-39-40-51-65-68-70-74-75-77-78
9/2022	Eletricista em geral - predial e iluminação pública	41-42
10/2022	Transporte de alunos	45-46-47-48-49
11/2022	Serviços médicos - clínico geral - PSF	43-44
12/2022	Psicólogo - assistente social - dentista - farmacêutico - enfermeiro - agente de endemias - vigia	53-54-55-56-57-58-59-60-61-62-63-67
16/2022	Motorista de ambulância	76

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Acrescentou que no período também foram deflagradas 03 Inexigibilidades típicas com vistas à contratação de fornecedores exclusivos, quais sejam:

INEXIGIBILIDADE	OBJETO	CONTRATADO
50/2022	Fornecimento de iluminação pública	COPEL
66/2022	Manutenção de geladeiras para vacinas	Marcos Osires Nunes – MF – Marcfrío Refrigeração
71/2022	Show artístico	Marcinho Costa Eventos Musicais Ltda. – Dupla sertaneja Gian e Giovani

Anuncia-se, por fim, a juntada de cópia integral de todos os procedimentos de inexigibilidade.

Na sequência, o Prefeito representado apresentou manifestação complementar (peça 70), noticiando a juntada da seguinte documentação:

ANEXO I

1) Notas de autorização de despesa para emissão de nota fiscal das empresas:

A.M. NAVARRO E MORENO LTDA.
ADÃO PEREIRA DOS SANTOS FILHO

2) Parte do edital do chamamento público que fixa os valores a serem cobrados/pagos.

Observação: ambas empresas foram contratadas através do credenciamento para serviços metalúrgicos.

ANEXO II

Ofícios do Ministério Público Estadual e do Programa VigiasUS solicitando a contratação de agentes de combate às endemias para áreas descobertas.

ANEXO III

1) Memorandos da Secretaria Municipal de Assistência Social solicitando a contratação temporária de psicólogo e assistente social em virtude de licença de servidores efetivos;

2) Memorando da Secretaria Municipal de Saúde solicitando a contratação temporária de dentista, farmacêutico, enfermeiro, agente de combate às endemias, técnico de enfermagem e vigia, funções atendidas através de PSS com vencimento em agosto/2022 e sem possibilidade de renovação;

3) Portarias concedendo licença a psicóloga e assistente social;

4) Portaria de exoneração a pedido do servidor ocupante do cargo de vigia;

5) Comprovante de publicação do edital de chamamento público para preenchimento das referidas vagas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Pelo Despacho nº 1588/23-GCDA (peça 73), o Relator determinou o encaminhamento dos autos à CGM para instrução a respeito dos novos elementos integrantes do processo e cotejo das justificativas trazidas pelo ente municipal com os seguintes pontos que foram levantados no Parecer nº 481/23-4PC:

- recrutamento de profissionais para compor o quadro de servidores do Município pela via do credenciamento;
- presença ou não dos requisitos para realização de prévio concurso público, ou teste seletivo para contratações temporárias, na situação das admissões em análise;
- contratação de médicos para compor as equipes da Estratégia de Saúde da Família – ESF pela via do credenciamento;
- contratação de agente de combate a endemias pela via do credenciamento.

Na Instrução nº 199/24-CGM (peça 75), a unidade técnica assevera que a defesa acostada pelo Prefeito Leandro Cesar de Oliveira teria se limitado a repetir as mesmas alegações deduzidas anteriormente, não tendo sido capaz de desconstituir os apontamentos constantes dos opinativos emitidos por aquele segmento técnico e por este Ministério Público de Contas.

Assim, opina pela procedência da Representação, com aplicação da multa prevista no art. 87, IV, 'g' da LOTC ao Interessado Leandro Cesar de Oliveira, *“responsável pelo certame ora em análise”*.

É o **relatório**.

À luz dos esclarecimentos prestados e da documentação anexada pelo Prefeito Leandro Cesar de Oliveira, parte dos supostos apontamentos de irregularidades objeto de apuração nestes autos pode ser superado.

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 fornecedores¹ *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).

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.

¹ Serviços metalúrgicos.

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 nº 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 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 nº 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 nº 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 sérvios 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 continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV); (...) (g.n.)

Conseqüentemente, 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 CPC², considerar-se-á superado o apontamento de indevida utilização do credenciamento para contratação de serviços médicos de saúde, com a conseqüente 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 nº 3771/23-STP e do Acórdão nº 3733/20-STP.**

Do exposto, este Ministério Público de Contas opina pela parcial **perda de objeto** relativamente ao apontamento de irregular utilização do credenciamento para contratação de serviços médicos, e, no **mérito**, pelo julgamento de **improcedência** desta Representação da Lei de Licitações instaurada em face do Município de Araruna.

Opina-se, em acréscimo, com fundamento no art. 36 da LOTC³, pela intimação do Município de Araruna, na pessoa de seu representante legal, com **determinação** para que sejam adotadas as seguintes providências corretivas:

(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

² Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

³ Art. 36. A decisão do Tribunal que julgar procedente a denúncia determinará a intimação das autoridades responsáveis para as providências corretivas e punitivas inerentes ao procedimento.

terceirização de serviços de saúde, notadamente aqueles prestados em Unidades de Pronto Atendimento-UPAs e junto ao Serviço de Atendimento Móvel-SAMU.

É o parecer.

Curitiba, 24 de janeiro de 2024.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas