



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 198689/16

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FLORESTA

INTERESSADO: ADEMIR LUIZ MACIEL, ANDRESSA CARINA MARÇOLA CASADO, BRIOSS SAUDE MENTAL LTDA - ME, CLINICALL ESPECIALIDADES MEDICAS, CRESCERE CLINICA DE HOMEOPATIA, JOSÉ ROBERTO RUIZ, MERCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA, POLICLINICA CAVALCANTE, ROSILENE MARTINS RAVALI, SERGIO COSTA, SUPERFICI COMERCIAL EIRELI - EPP

ADVOGADO
PROCURADOR: FERNANDO CESAR ROCCO

RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1687/22 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Floresta. Terceirização indevida. Serviços médicos. Dificuldades reais na nomeação de servidores efetivos. Esforços para correção dos fatos. Art. 22, §1º, da LINDB. Contratação de empresa cuja proprietária era servidora do Município. Suposta afronta ao disposto no art. 9, III, da Lei n.º 8.666/93. Regra passível de relativização conforme particularidades do caso concreto. Hipótese que se enquadra nos critérios tratados na Consulta n.º 137842/19-TCEPR. Contabilização de despesas com terceirização de mão de obra. Outras despesas com pessoal. Art. 18, §1º, da LC 101/00. Pesquisa de preços. Documentos. Parcial Procedência. Irregularidade. Ressalvas. Multa.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária, instaurada em face do **MUNICÍPIO DE FLORESTA**, tendo como responsáveis **JOSÉ ROBERTO RUIZ**, ex-Prefeito Municipal (2013/2016), **ANDRESSA CARINA MARÇOLA CASADO**, Presidente da Comissão de Licitação, **ROSILENE MARTINS RAVALLI**, membro da Comissão de Licitação, **SERGIO COSTA**, Assessor Jurídico, bem como das empresas **BRIOSS SAUDE MENTAL LTDA – ME**, **CLINICALL ESPECIALIDADES MEDICAS**, **CRESCERE CLINICA DE**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

HOMEOPATIA, POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI, SUPERFICI COMERCIAL EIRELI – EPP derivada da Comunicação de Irregularidade proposta pela, na época, **Coordenadoria de Fiscalização Municipal**, em decorrência de apontamento realizado pelo PROAR (código identificador nº 1.127), tendo por objeto supostas irregularidades verificadas em procedimentos licitatórios no exercício de 2014, elencando-se os seguintes apontamentos:

a) Desconformidade na realização de credenciamento visando à contratação de “(...) *peças jurídicas na área da saúde prestadores de serviços- especialidades médicas anestesiologia, auditoria médica hospitalar, cirurgia geral, clínica geral/ambulatório, dermatologia, direção clínica, ginecologia/obstetrícia, pediatria, perícia médica, plantões médicos, psiquiatria, além de atendimento ao Programa Saúde da Família – PSF*”; e

b) Contratação em afronta ao art. 9º, III da Lei nº 8.666/93.

Apresentadas as defesas preliminares dos Interessados, o feito foi convertido em Tomada de Contas Extraordinária (peça n.º 71), oportunizando-se o contraditório (peças n.º 77/87).

JOSÉ ROBERTO RUIZ, ex-Prefeito Municipal (2013/2016), apresenta defesa (peça n.º 98), sustentando que:

a) Ao assumir o cargo de Prefeito em 2013, deparou-se com a carência de médicos e inadimplemento Municipal das remunerações dos profissionais, motivo pelo qual foram promovidas diversas dispensas de licitação;

b) Nos moldes do art. 24, V, da Lei n.º 8.666/93, é possível a contratação direta, pelo período de 180 (cento e oitenta dias) em casos de urgência;

c) Diante da impossibilidade de realizar novas dispensas de licitação, promoveu Chamamento Público, aderindo ao programa PROVAB e Mais Médicos do Governo Federal;

d) O preço teve como parâmetro os valores praticados nas dispensas de licitação, bem como nas remunerações pagas entre os meses de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

setembro e dezembro de 2012, além da pesquisa realizada pela Associação de Municípios do Setentrião Paranaense – AMUSEP;

e) Não houve interessados nos últimos concursos em razão dos baixos salários, motivo pelo qual foram encaminhados os Projetos de Lei n.º 22/13 e 23/13, visando a majoração das remunerações dos profissionais da saúde;

f) Embora realizados os concursos n.º 01/13, 02/13 e 02/14, no primeiro, os dois aprovados e nomeados pediram exoneração, enquanto no segundo, dentre os dois aprovados, apenas um assumiu o cargo, e no último não houve interessados;

g) O Credenciamento n.º 07/14 não importou em violação do entendimento desta Corte de Contas, mas, sim, na observância do art. 2º da Lei n.º 8080/90, visando garantir a saúde;

h) O preconizado pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas foi observado;

i) **MÉRCIA MARIA CAVALCANTI DE SOUZA** assumiu o cargo de médica em abril de 2014;

j) A Comissão de Licitação não detinha condições de ter conhecimento de que a proprietária da empresa **POLICLÍNICA CAVALCANTI EIRELI** foi contratada por concurso público;

k) Não há sistema no Município que cruze as informações dos departamentos de Recursos Humanos e de Licitação;

l) Citada empresa era a única credenciada e sua desclassificação importaria em prejuízo aos serviços públicos de saúde;

m) Para o presente caso concreto, a aplicação de multa importa em inobservância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;

n) Entre os anos de 2010 e 2016 foram realizados sete concursos públicos visando a contratação de médicos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o) A contratação por meio de credenciamento visou atender o Termo de Ajustamento de Conduta n.º 073/10, firmado com o Ministério Público Estadual;

p) O computo das despesas como “outras despesas com pessoal” era polêmica, tendo a AMUSEP editado a Normativa 01/14, para adequar às instruções desta Corte de Contas;

q) Ainda que as despesas tivessem sido contabilizadas adequadamente, não importaria em extrapolação do índice de gastos de pessoal;

r) Citado erro foi corrigido logo após a edição da Instrução Normativa n.º 94/2014-TCE/PR;

s) O número do chamamento público digitado incorretamente consiste em mero erro formal;

t) Os pagamentos referentes ao chamamento público n.º 002/2013 PMF visaram suportar despesas de Direção Clínica do Hospital;

u) Não cabe a responsabilização do Assessor Jurídico no Credenciamento n.º 07/14, pois não se verifica conduta culposa ou dolosa, raciocínio o qual também é aplicável ao Prefeito e demais servidores;

v) Quando do conhecimento do APA 1127, o gestor efetivou medidas para corrigir os apontamentos;

w) Os parâmetros utilizados no Credenciamento n.º 07/14 seguiram os anteriores, sendo os valores compatíveis aos salários ofertados no concurso público vigente;

x) A multas sugeridas são incompatíveis com as remunerações dos envolvidos, cujos erros não importaram em prejuízo aos cofres públicos.

ANDRESSA CARINA MARÇOLA CASADO, Presidente da Comissão de Licitação, e **ROSILENE MARTINS RAVALLI**, membro da Comissão de Licitação, também apresentam seus contraditórios (peças n.º 102



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e 104), reprisando em parte os argumentos da defesa de peça n.º 98 e sustentando que:

a) Consiste em ato discricionário do Poder Executivo a contratação de pessoa ou empresa para prestação de serviços públicos, não incumbindo à Comissão de Licitação opinar;

b) A pequena estrutura do Setor de licitações dificulta a constatação de que o proprietário de empresa contratada é servidor público;

c) Não cabe à Comissão de Licitações os registros contábeis das despesas;

d) Não houve interrupção dos serviços prestados entre os anos de 2013 e 2016;

e) Havia conformidade entre o parecer jurídico e o procedimento licitatório referente ao credenciamento n.º 07/14.

SUPERFICI COMERCIAL EIRELI – EPP, representada por LARA CRISTINA LOGULLO PACHEGO, instrui o feito como sua manifestação (peça n.º 125), informando que nunca atuou no MUNICÍPIO DE FLORESTA, não tendo participado de nenhum procedimento licitatório. Acresce que seu ramo de atuação é o varejista, motivo pelo qual não poderia participar de um certame para prestação de serviços na área da saúde.

Da mesma forma a **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI** e **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** apresentam seu contraditório (peça n.º 139), enfatizando a defesa da Municipalidade e alegando que:

a) A Administração se valeu do procedimento adequado para a contratação, uma vez que os serviços complementares na área da saúde podem ocorrer mediante chamamento público e credenciamento, nos moldes das Leis n.º 8.080/90 e 8.142/90;

b) Uma vez credenciadas, pode as empresas serem contratadas mediante inexigibilidade, consoante as disposições dos arts. 258, II, 26, II, 27, 32, § 2º, e 34, §1º, da Lei n.º 8.666/93 e entendimento desta Corte de Contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Tendo a Municipalidade estruturado seu quadro de pessoal, a terceirização visou o complemento do atendimento médico, diante da carência em determinadas áreas, objetivado evitar a descontinuidade da prestação;

d) É mais vantajosa a terceirização destes serviços em Entes do porte do MUNICÍPIO DE FLORESTA;

e) O art. 64, §6º, da Lei Orgânica do Município de Floresta prevê a possibilidade de contratação de servidores, desde que haja cláusulas uniformes para todos os interessados, aspectos este admissível conforme entendimento desta Corte de Contas;

f) As cláusulas e condições foram impostas à Interessada, não lhe sendo permitida negociação, nem tendo lhe sido conferido privilégio ou favorecimento;

g) Na época dos fatos, **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** não exercia cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento, motivo pelo qual inaplicável o disposto no art. 9º, *caput*, e inc. III, da Lei n.º 8.666/93;

h) A extensão desta norma se limita à execução de obra ou serviços de engenharia ou fornecimento dos respectivos bens.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante a Instrução n.º 1462/22 (peça n.º 142), opina pela PARCIAL PROCEDÊNCIA do feito, a fim de que seja reconhecida a IRREGULARIDADE das contas em razão da violação do art. 9, III, da Lei n.º 8.666/93 na contratação da empresa **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI**, bem como pela incorreta contabilização de despesas com pessoal, com consequente aplicação da MULTA do art. 87, IV, "G", por duas vezes, em desfavor de **JOSÉ ROBERTO RUIZ**, ex-Prefeito Municipal (2013/2016), e por uma vez em prejuízo de **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA**. Ainda, é pela RESSALVA da contratação de serviços médicos essenciais mediante credenciamento.

Para tanto, destaca que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Embora os serviços médicos contratados detivessem caráter essencial, diante das particularidades do Município em questão, é passível o apontamento de ser convertido em RESSALVA;

b) O **MUNICÍPIO DE FLORESTA** detém população menor de que 7.000 (sete mil) habitantes, suportando dificuldades para a contratação de profissionais da saúde, seja pela sua distância dos grandes centros urbanos, seja pelos salários praticados;

c) O gestor efetivou medidas visando sanar as irregularidades, realizando três concursos públicos, tendo apenas um candidato aprovado não desistido da vaga;

d) Novas terceirizações para prestação de serviços essenciais não foram constatadas a partir do Portal de Informação para todos – PIT;

e) Incorreu a Municipalidade em violação ao art. 9º, III, da Lei n.º 8.666/93 quando da contratação da **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI**, posto que é vedada contratação de empresas pertencentes à servidores públicos;

f) A incorreta contabilização das despesas decorrentes do Chamamento Público n.º 007/14 importa em inobservância do disposto no art. 18, §1º, da LC n.º 101/00 e à Instrução Normativa n.º 56/11-TCE/PR, motivo pelo qual deve ser reconhecida a irregularidade do apontamento;

g) Verifica-se que o erro no lançamento dos empenhos atinentes à Inexigibilidade n.º 02/13 possui caráter meramente formal, inexistindo indícios de má-fé do gestor, nem de prejuízo ao erário;

h) Diante dos documentos colacionados aos autos, depreende-se que houve a adequada realização de pesquisa de preços.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 485/22 (peça n.º 143), firmado pela Procurador **FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI**, manifesta-se pela PARCIAL PROCEDÊNCIA do feito, ante a IRREGULARIDADE dos seguintes apontamentos: credenciamento através da Inexigibilidade 07/14; Contratação da empresa **POLICLÍNICA**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CAVALCANTE EIRELI; incorreta contabilização das despesas com pessoal; e ausência de pesquisa de preços no credenciamento, opinando pela respectiva responsabilização dos Interessados.

É o relatório.

II – VOTO

Em que pese a inicial tenha destacado dois apontamentos preliminares¹, depreende-se que diversos subitens foram objeto de análise, mostrando-se mais adequada a classificação realizada pela **Coordenadoria de Gestão Municipal** e acompanhada pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** nos seguintes termos:

Achado n.º 01 - Credenciamento – Inexigibilidade n.º 07/2014, prevendo a prestação de serviços de saúde, em detrimento do concurso público;

Achado n.º 02: Da contratação da empresa **POLICLÍNICA CAVALCANTE EIRELI**;

Achado n.º 03: Da incorreta contabilização de despesas com pessoal;

Achado n.º 04: Dos pagamentos efetuados em razão da Inexigibilidade n.º 02/2013;

Achado n.º 05: Ausência de pesquisa de preços no procedimento de credenciamento.

Desta forma, passa-se ao exame do feito a partir desta divisão de tópicos.

¹ Desconformidade na realização de credenciamento visando à contratação de “(...) pessoas jurídicas na área da saúde prestadores de serviços- especialidades médicas anestesiologia, auditoria médica hospitalar, cirurgia geral, clínica geral/ambulatório, dermatologia, direção clínica, ginecologia/obstetrícia, pediatria, perícia médica, plantões médicos, psiquiatria, além de atendimento ao Programa Saúde da Família – PSF”; e Contratação em afronta ao art. 9º, III da Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado n.º 01 - Credenciamento – Inexigibilidade nº 07/2014, prevendo a prestação de serviços de saúde, em detrimento do concurso público

Consoante trabalhos iniciais, verificou-se que o **MUNICÍPIO DE FLORESTA**, mediante Chamamento Público n.º 007/14, efetuou a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços médicos essenciais em detrimento de seu desempenho por servidores efetivos.

É notório que as contratações visando o preenchimento vagas em cargo ou emprego perante a Administração Pública dão-se, por regra, mediante concurso público, para garantir a igualdade de oportunidades administrativas, enaltecendo-se a impessoalidade em detrimento da pessoalidade e imoralidade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal².

Ainda assim, é possível a terceirização dos serviços da área de saúde, porém, de forma **complementar** ao sistema único de saúde, nos moldes do artigo 199, § 1º, da Constituição Federal:

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

(...)”

No presente caso, embora a empresa contratada **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI** defenda diversamente, o próprio ex-Prefeito e demais Interessados reconhecem que os serviços atinentes à contratação em estudo visaram suprir as necessidades essenciais de serviços médicos daquele Ente, o

² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que é corroborado a partir da mera leitura do objeto do Edital de Chamamento Público n.º 007/14, datado de maio de 2014:

“O presente Chamamento Público tem por objeto o Credenciamento de Pessoa Jurídica na área de saúde prestadores de serviços Especialidades Médicas Anestesiologia, Auditoria Médica Hospitalar, Cirurgia Geral, Clínica Geral/Ambulatório, Dermatologia, Direção Clínica, Ginecologia/Obstetrícia, Pediatria, Perícia Médica, Plantões Médicos, Psiquiatria, além de Atendimento ao Programa Saúde Família-PSF, (...)”³

Segundo os Interessados, tal terceirização assim se efetivou em razão da alegada carência de profissionais advinda de supostas dificuldades enfrentadas nas tentativas de contratação de pessoal em razão das particularidades do **MUNICÍPIO DE FLORESTA**, o que realmente não deve ser ignorado, conforme raciocínio bem estruturado pela Unidade Técnica.

Para além do fato do citado Município ser de pequeno porte (a partir dos dados constantes do IBGE, conta com cerca de 7.000 - sete mil - habitantes⁴), depreende-se da documentação colacionada aos autos (peças n.º 46 e 47) que, detendo a Municipalidade quadro de pessoal com cargos vagos, buscou inicialmente preenche-los, realizando diversos concursos públicos, nos quais ou não apareceram interessados, ou daqueles que foram aprovados nenhum assumiu o cargo, ou, ainda, assumindo cargo, o servidor solicitou sua exoneração pouco tempo depois:

³ (...)”

Peça n.º 07, fls. 20.

⁴ Consoante informações constantes no sítio <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/floresta/panorama>>. Acessado em 03/08/22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DADOS DE CARGOS E VAGAS

Cargo	Especialidade	Nº de cargos	Cargos ocupados	Cargo em aberto
Médico Clínico Geral	Clínico Geral	5	1	4
Médico da Família	Da Família	2	1	1
Médico Veterinário	Veterinário	1	1	0

Servidor	Cargo	Especialidade	Ato de nomeação	Tipo de Vínculo	Plano e Cargos e Salários
ALEX MOISES PIMENTA	Médico Clínico Geral	Clínico Geral	Decreto nº61/2003	Estatutário	Lei nº837/2007
MERCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA	Médico da Família	Da família	Decreto nº81/2014	Celetista-Programa Saúde da Família	Lei nº 837/2007
KHENIA TEREZINHA BARBOSA DA SILVA	Médico Veterinário	Veterinário	Decreto nº 30/2011	Estatutário	Lei nº837/2007

5

Outrossim, antes mesmo da contratação em estudo, a Municipalidade buscou tornar a remuneração dos respectivos profissionais mais atraente, adequando-a aos valores praticados pelos demais Entes, conforme se depreende da Mensagem n.º 022/13, que instruiu o Projeto de Lei n.º 33/13, transformado na Lei n.º 1.075/13 (peças n.º 46, fls. 28, e 47, fls. 01/02):

“Sabendo que em concursos anteriores para o cargo de médico da família não conseguimos candidatos inscritos, pelo baixo valor de remuneração oferecido pelo município (estrutura atual), R\$ 5.308,00 (cinco mil, trezentos e oito reais) para carga horária de 40 horas semanais.

Para tanto a adequação do salário dos médicos faz-se necessária para que haja incentivo a participação em concursos públicos, justificamos ainda que o valor dos médicos do PSF dos municípios vizinhos (região), e aos contratados pela União bem sendo igual ou superior ao indicado neste projeto de lei, notório que o salário

⁵ Peça n.º 05, fls. 01.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da atual estrutura encontra-se fora da realidade, sabendo ainda que neste projeto de lei, na remuneração pretendida está incluso as despesas de locomoção e alimentação, além do fato de estarmos ofertando um salário digno e de acordo com os praticados na região.”

Igualmente, não se verifica discrepância significativa entre os valores previstos no mencionado credenciamento com aqueles atualizados a título de remuneração dos respectivos cargos do quadro de pessoal do Município e, conseqüentemente, ofertados no último concurso público. A exemplo, toma-se como base a remuneração prevista para Médico da Família, servidor efetivo, com carga horária de 40h (quarenta horas semanais): R\$ 9.000,00 (nove mil reais) (conforme doc. de peça n.º 47, fls. 03); frente ao indicado para o profissional correspondente, no Anexo I, Planilha de Custos, do Chamamento Público n.º 007/14: R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Ainda que prevista a duração da prestação dos serviços pelo prazo de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação, segundo a Unidade Técnica não se verifica que a terceirização de serviços de natureza finalística da Administração tenha se repetido, corroborando o uso de forma extraordinária dos citados procedimentos:

“(...) importa frisar que em busca pelo Portal de Informação para Todos – PIT, ao qual esta Coordenadoria tem acesso, não foram identificadas novas contratações de serviços de saúde essenciais, apenas de serviços eletivos e complementares, de modo que resta claro que as contratações se deram em caráter excepcional e emergencial:

(...)”⁶

Dentro deste conjunto fático-probatório, é possível extrair que o gestor buscou garantir a continuidade da prestação dos serviços de saúde essenciais à população, dentro do contexto em que se encontrava o Município: carência de pessoal, tendo suportado dificuldades reais para o preenchimento de cargos efetivos, inexistindo indícios de que os Interessados tenham



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contribuído efetivamente com a formação de tais empecilhos. Pelo contrário, restou comprovada a efetivação de esforços para a respectiva correção.

Em caso análogo, mediante análise das especificidades do caso concreto, esta Corte de Contas exteriorizou seu posicionamento:

“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.”⁷

Assim, com fulcro no art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro⁸, o apontamento merece RESSALVA, sem imposição de penalidades aos Interessados.

Achado nº 02: Da contratação da empresa POLICLÍNICA CAVALCANTE EIRELI

Igual sorte segue quanto à violação do art. 9, ° III, da Lei n.º 8.666/93⁹, derivada da contratação da empresa **POLICLÍNICA CAVALCANTE EIRELI**, cuja representante legal, **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA**, era servidora efetiva do Município então fiscalizado.

⁶ Peça n.º 142, fls. 08.

⁷ Ac. un. n.º 359/20 do Tribunal Pleno, do TCE/PR, na Representação n.º 847110/18. Rel. Cons. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, in DETC de 19/02/20.

⁸ “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

(...)”

⁹ “Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante citado artigo de lei, é vedada a participação, ainda que indireta, em licitações e na execução de serviços, de servidor da entidade contratante, visando o legislador, assim, garantir o máximo de lisura ao certame, afastando situações que poderiam ensejar a inobservância dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia.

Esclarecendo a matéria, são os ensinamentos de MARÇAL JUSTEN FILHO, bem como a sua citação dos precedentes do TCU:

“As vedações do art. 9.º retratam derivação dos princípios da moralidade pública e isonomia. (...) Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. Esse relacionamento pode, em tese, produzir distorções incompatíveis com a isonomia. A simples potencialidade do dano é suficiente para que a lei se acautele. Em vez de remeter a uma investigação posterior, destinada a comprovar anormalidade da conduta do agente, a lei determina seu afastamento a priori. O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro.

(...)

8) Impedimento do servidor e o princípio da moralidade

Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes. Essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativas. A caracterização de participação indireta contida no § 3.º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Há precedente esclarecedor, oriundo do TCU, sobre o tema. No voto do Relator, foi incorporado trecho bastante elucidativo sobre a interpretação adequada do art. 9.º. Sustentava-se a ausência de impedimento se o servidor público não dispusesse de condições para interferir sobre o destino da licitação. O raciocínio foi rejeitado mediante a afirmação que o deslinde da questão 'não passa pela avaliação de saber se os servidores (...) detinham ou não informações privilegiadas (...) basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada' (Decisão 133/1997, Plenário, rel. Min. Bento José Bulgarin).

(...)

Jurisprudência do TCU.

(...)

• 'Como visto no relatório precedente, nesta representação aprecia-se irregularidade consistente na contratação de sociedade empresária cujo sócio-cotista era, à época da licitação, servidor do órgão licitante, o que configura violação ao art. 9.º, III, da Lei 8.666/1993.

(...) 5. A instrução da unidade técnica fundamenta-se em entendimento doutrinário e jurisprudencial para rejeitar os elementos de defesa. Conclui que a situação fática se subsume à hipótese vedada pela Lei de Licitações e independe da situação do servidor, se sócio-cotista ou sócio-gerente. Afasta, também, o argumento relativo à procuração assinada em 06.06.2006 com base no documento acostado à fl. 51, o qual evidenciaria a participação efetiva do responsável numa das contratações decorrentes dos certames acima mencionados.

6. Pelos seus cristalinos argumentos, entendo procedentes as razões defendidas pela unidade técnica. Os fatos não deixam dúvidas acerca do vício de legalidade.

(...)'(...)

A única explicação para a vedação legal reside no risco de o sujeito interferir sobre a probidade do certame ou estabelecer condições infringentes da isonomia. Enfim e como visto, haveria risco de benefícios indevidos – 'indevidos' no sentido de que o servidor ou dirigente poderia influenciar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fixação das cláusulas da licitação ou do contrato, de molde a obter condições mais vantajosas na disputa.

Cabe indagar, então, se esse risco relaciona-se especificamente a contratos de obras e serviços. Não parece viável responder positivamente à questão. Não há diferença entre as hipóteses de obras e serviços e as demais, considerada a questão disciplinada pelo dispositivo. O mesmo risco de condutas inadequadas, apontado a propósito de contratos de obras e serviços, verifica-se quando o contrato versar sobre compra ou alienação. Em suma, não teria sentido proibir a participação do servidor ou dirigente apenas nas hipóteses de obra e serviço. Não há fundamento para estabelecer tratamento distinto para situações essencialmente idênticas.

Daí a conclusão de que o princípio da moralidade exige afastar-se objetivamente o risco de comprometimento da seriedade da licitação e da probidade na execução do contrato. Daí deriva a aplicação do disposto no art. 9.º também a contratos cujo objeto não seja nem obra nem serviço.”¹⁰

Partindo-se destas considerações iniciais, observa-se que, enquanto a **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI** e **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** sustentam que esta última não exercia cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento; além do fato da Lei Orgânica Municipal permitir a contratação por meio de cláusulas uniformes; e que o alcance deste dispositivo é limitado à execução de obra ou serviços de engenharia ou fornecimento dos respectivos bens; os demais Interessados (incluindo-se, portanto, o ex-Prefeito e membros da Comissão de Licitação), reconhecem o ocorrido, porém destacam que a Municipalidade não detinha condições de constatar o fato e que citada servidora assumiu o cargo de médica em abril de 2014.

Conforme se depreende da documentação acostada aos autos, em 05/03/14, **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** foi nomeada

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.



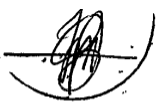
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidora do **MUNICÍPIO DE FLORESTA**, por força do Decreto Municipal n.º 81/14, datado de abril daquele mesmo ano (peça n.º 46, fls. 02).

Em paralelo, extrai-se do processo de Chamamento Público n.º 007/2014, iniciado em abril de 2014 (peça n.º 07), que a empresa individual de responsabilidade limitada **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI** manifestou seu interesse de credenciamento, indicando **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** como sua proprietária e administradora:

POLICLINICA CAVALCANTE – EIRELI

INSTRUMENTO DE CONSTITUIÇÃO


05.11
Cm

MERCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA, brasileira, brasileira, solteira, nascida em 18/10/1975, Médica, CPF N. 581.736,332-15, portadora da cédula de identidade sob n. 000406.239 – SSP-RO., residente e domiciliada na Av. Getulio Vargas n. 2.340, sobre loja, centro, em Floresta-Pr., CEP:-87120-000, constitui uma EIRELI (Empresa Individual de Responsabilidade Limitada), mediante as seguintes cláusulas:

Cláusula 1ª: A empresa girará sob o nome empresarial de: (-POLICLINICA CAVALCANTE - EIRELI) e terá sede e domicílio na Av. Getulio Vargas n. 2.340, centro, em Floresta-Pr., CEP:-87120-000.

Cláusula 2ª : O capital social será de R\$:-67.800,00 (-Sessenta e sete mil e oitocentos reais), (art. 980-A, CC/2002), dividido em 67.800 (sessenta e sete mil e oitocentas) quotas de valor nominal R\$ 1,00 (Um real) cada, integralizadas neste ato em moeda corrente do País, pelo empresário:

MERCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA nº de quotas 67.800 - R\$:- 67.800,00

Cláusula 6ª: A administração da Eireli caberá ao Titular MERCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA com os poderes e atribuições de Administrador, autorizado o uso do nome empresarial individualmente, vedado, no entanto, em atividades estranhas ao interesse social ou assumir obrigação seja em favor próprio ou de terceiros bem como onerar ou alienar bens imóveis da Eireli.

11

Outrossim, requereu seu credenciamento para a prestação dos serviços para as seguintes especialidades médicas: Anestesiologia, Auditoria Médica Hospitalar, Cirurgia Geral, Clínica Geral/Ambulatório, Dermatologia, Direção Clínica, Ginecologia/Obstetrícia, Pediatria, Perícia Médica, Plantões Médicos, Psiquiatria e para atendimento ao Programa Saúde da Família -PSF:

¹¹ Peça n.º 07, fls. 104.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIMENTO PARA CADASTRAMENTO

A empresa **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 19.523.292/0001-75, sediada na Avenida Getúlio Vargas, nº. 2340, Centro, na cidade de Floresta, Estado do Paraná, requer sua inscrição no Credenciamento de Pessoa Jurídica na área da saúde prestadores de serviços Especialidades Médicas Anestesiologia, Auditoria Médica Hospitalar, Cirurgia Geral, Clínica Geral/Ambulatório, Dermatologia, Direção Clínica, Ginecologia/Obstetrícia, Pediatria, Perícia Médica, Plantões Médicos, Psiquiatria, além de Atendimento ao Programa Saúde Da Família – PSF, conforme as disposições contidas no Edital de Chamamento Público nº. 007/2014, na seguinte especialidade:

12

Quando da análise dos documentos do certame, em 11 de julho de 2014, a Comissão de Licitação credenciou diversas empresas, incluindo-se **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI**, nos seguintes termos:

de suas atribuições decidiu e deliberou no sentido de: **a) CREDENCIAR** as empresas: Furlanetto & Trindade Serviços Médicos S/S para prestar os serviços de Dermatologia; **Policlinica Cavalcante – EIRELI para prestar os serviços de Direção Clínica e Pericia Médica;** Crescere Clínica de Homeopatia e Psicologia S/S para prestar os serviços de Plantões Médicos e; Larissa Fernanda Damiani Zilli Monteiro – ME para prestar os serviços de Psiquiatria. O resultado final do credenciamento foi o deliberado pela Sra. Presidente, respeitando as disposições editalícias.

13

Em ato contínuo, a mencionada empresa foi contratada pela Administração Municipal, mediante o Contrato de Prestação de Serviços n.º 045/2014, datado de 24/07/14 (peça n.º 07, fls. 174/181), exatamente para a prestação dos serviços a que se encontrava credenciada, qual sejam: **Direção Clínica e Direção Médica.**

Inicialmente, os documentos que instruem o feito deixam claro que realmente **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** era servidora do Município quando da contratação da empresa de sua propriedade **POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI.**, fato este que, por si só, o enquadra na vedação constante do art. 9º, *caput*, e inc. III, da Lei n.º 8.666/93.

Veja-se que a alegação de que citada empresa atuava anteriormente no Município (anos de 2013) é irrelevante, posto que o fato deriva

¹² Idem, fls. 118.

¹³ Idem, fls. 144.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de novo procedimento de credenciamento e respectiva contratação, ambos realizados em 2014, inclusive, em data posterior à nomeação da citada servidora.

Outrossim, como visto na doutrina anteriormente destacada, a norma não impõe quaisquer limitações a natureza dos serviços que estão abrangidos por tal vedação, esclarecendo que, inclusive, outras modalidades de contratação estão abarcadas, focando-se nas premissas que permeiam a lei: garantir a observância dos princípios da **moralidade** e **impeccabilidade**.

Ainda, merece ênfase que o próprio Edital de Chamamento Público n.º 007/2014, então em estudo, previa, em seu item 6.2.4., a vedação de contratação de pessoa jurídica cujo quadro societário fosse formado por servidores daquele Ente:

6 – CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO NO CREDENCIAMENTO

6.1 – Poderão participar pessoas jurídicas que atendam às condições deste Edital e seus Anexos, apresentando os documentos nele exigidos e estejam localizadas no máximo a um raio de 35 (trinta e cinco) quilômetros do Município de Floresta.

6.2 – É vedada a participação das empresas interessadas que:

6.2.1 – Não atenderem às condições estabelecidas no presente Edital;

6.2.2 – Estejam sob falência, concurso de credores, dissolução, liquidação ou tenham sido declaradas inidôneas para licitar ou contratar no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e nas respectivas entidades da Administração Indireta, ou tenham sido suspensas de participar de licitação e impedidas de contratar com o Município de Floresta;

6.2.3 – Estejam reunidas em consórcio, sendo controladas, coligadas ou subsidiárias entre si;

6.2.4 – Possuam em seu quadro societário, independente do título, dirigentes ou servidores da Prefeitura Municipal de Floresta.

6.2.5 – Empresa expressamente declarada inidônea pelo Município ou pela Administração Estadual ou Federal;

6.2.6 – Empresa declarada suspensão pelo Município de Floresta – Estado do Paraná;

14

Tal aspecto era de pleno conhecimento de **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA**, consoante declaração firmada por ela na fase de credenciamento:

¹⁴ Peça n.º 07, fls. 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

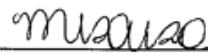
DECLARAÇÃO DE CONHECIMENTO DO EDITAL E SEUS ANEXOS

À Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Floresta – Estado do Paraná,

A empresa POLICLINICA CAVALCANTE EIRELI, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 19.523.292/0001-75, sediada na Av. Getulio Vargas, nº 2340, centro em Floresta-Pr., interessada no Chamamento Pública nº. 007/2014, por intermédio de seu representante legal SRA. MERCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA, portadora da Cédula de Identidade nº 000406.239 – SSP-RO e do CPF/MF nº 581.736.332-15, **DECLARA** conhecer as disposições do Edital de Licitação – Chamamento Público nº. 007/2014 e seus Anexos.

Por ser expressão da verdade, firmamos a presente.

Floresta-Pr., 30 de Junho de 2014.


[Mercia Maria Cavalcante de Sousa]

15

Igualmente, é irrelevante a alegação de que **MÉRCIA MARIA CAVALCANTE DE SOUSA** não possuía cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento, posto que, para além da previsão do edital acima destacada, o simples fato de ser ela servidora da Entidade contratante é suficiente para o enquadramento legal, em especial considerando que exercia suas funções como única servidora efetiva naquela área e exatamente perante o objeto lícitado.

Independentemente da existência ou não de sistemas naquele Município, ou outros mecanismos específicos, detinha a Comissão de Licitação o dever de despender esforços para que os termos do Edital fossem observados, inclusive determinando as diligências que entendesse necessárias, tais como eventuais esclarecimentos do departamento de Recursos Humanos do Município, nos moldes dos seus itens 9.2 e 23.5:

¹⁵ Idem, fls. 121.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9 – DO PROCEDIMENTO DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO NO CHAMAMENTO

9.1 – A Comissão de Licitação em sessão pública na data limite para o recebimento de propostas, fará o registro dos Envelopes recebidos, procedendo à abertura dos mesmos, permitindo vistas aos documentos pelos presentes, na oportunidade divulgará a data limite para divulgação do resultado de pré qualificação no prazo de até 30 (trinta) dias, o qual poderá ser prorrogado conforme previsto nos parágrafos 1º, 2º e 3º do Artigo 12 do Decreto Estadual nº. 4.507/09.

9.2 – Na análise da documentação relativa à habilitação, pela Comissão de Credenciamento, exigirá-se a estrita observância de todos os requisitos de pré-qualificação previstos no Edital.

9.3 – Caso necessário, serão solicitados esclarecimentos, retificações e complementações da documentação ao interessado.

9.4 – Da sessão pública de recebimento e abertura dos Envelopes, será lavrada ata com assinatura dos presentes.

9.5 – O resultado da pré qualificação será divulgado do Diário Oficial do Município, a partir desta data de publicação passa a vigorar o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de recurso contra decisão de habilitação ou inabilitação.

9.6 – Os recursos terão efeito suspensivo e deverão ser protocolados na Divisão de Protocolo e Expediente localizada no Paço Municipal, sito à Avenida Presidente Getúlio Vargas, nº. 2.420, Centro, Floresta, Estado do Paraná.

9.7 – O interessado que atender a todos os requisitos previstos neste Edital de Credenciamento será julgado habilitado na pré-qualificação e, portanto, credenciado junto ao Município de Floresta, encontrando-se apto a prestar os serviços aos quais se candidatou, com vigência igual à deste Edital. 16

23 – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

23.1 – A critério do Município de Floresta o presente Chamamento Público poderá ser:

I. Adiado, por conveniência exclusiva da Administração;

II. Revogado, a juízo da Administração, se for considerada inoportuna ou inconveniente ao interesse público, decorrente de fato superveniente;

III. Anulado, se houver ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros;

23.2 – O Município de Floresta poderá, em qualquer fase, promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução de assunto relacionado ao presente procedimento.

23.3 – O Contratado é responsável pela fidedignidade e legitimidade das informações e dos documentos apresentados.

23.4 – Nenhuma indenização será devida aos credenciados por apresentarem documentação relativa ao presente Chamamento Público.

23.5 – A Comissão de Licitação poderá solicitar, a seu critério, esclarecimentos e informações complementares ou efetuar diligências, caso julgar necessário, sendo vedada a inclusão posterior de documentos ou informações que deveriam constar originariamente das propostas.

23.6 – Não serão aceitos documentos enviados via fac-símile ou meio eletrônico.

23.7 – A invalidação do procedimento de licitação induz a do Contrato.

23.8 – Os casos omissos serão resolvidos à luz da legislação vigente aplicável. 17

Todavia, este achado também deve ser analisado a partir das particularidades vivenciadas por aquele Município, cujas dificuldades foram suportadas por aquela Gestão.

Não se mostra crível exigir a absoluta observância da vedação contida no art. 9 da Lei n.º 8.666/93 em detrimento da prestação de serviços de saúde essenciais, portanto, do atendimento do interesse público, no contexto em que o **MUNICÍPIO DE FLORESTA** (i) detinha uma única médica atuante como servidora efetiva; (ii) sofria diversas dificuldades para a nomeação de

¹⁶ Idem, fls. 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

profissionais da respectiva área (conforme já tratado no item anterior); (iii) necessitava suprir as necessidades médicas da população, tema o qual, inclusive, era objeto de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Administração e o Ministério Público Estadual (peça n.º 48); e (iv) exatamente para os serviços contratados, possuía apenas uma única empresa credenciada.

Do mesmo modo, observa-se que a contratação se deu por meio de cláusulas uniformes, inexistindo indícios de que os valores celebrados sejam diversos daqueles praticados pelo mercado na época dos fatos;

Neste sentido, esta Corte de Contas tratou da matéria em sede de Consulta:

“Consulta. Servidor público municipal. Cargo de médico. Contratação por terceirizadas do Município para realização de plantões ou sobreavisos. Regra geral pela impossibilidade em face da vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93. Possibilidade mediante o atendimento aos requisitos excepcionais estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, facultando-se, neste caso, a utilização do procedimento do credenciamento. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto.”¹⁸

De seu inteiro teor, destaca-se, ainda, o seguinte:

“Excepcionalmente à vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação de servidores municipais ocupantes do cargo de médico para a realização de plantões ou sobreavisos junto a entidades municipais de saúde, inclusive mediante empresa terceirizada, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, a saber: (i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado.

¹⁷ Idem, fls. 29.

¹⁸ Ac. un. 201/20, do Tribunal Pleno, na Consulta n.º 137842/19. Rel. Cons. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, in DETC de 06/02/20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste caso, faculta-se a utilização do procedimento do credenciamento previsto na Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS.”

Portanto, o referido apontamento também merece ser convertido em RESSALVA, sem imposição de penalidades aos envolvidos.

Achado nº 03: Da incorreta contabilização de despesas com pessoal

Ainda em relação ao Chamamento Público n.º 007/2014, constatou-se a partir das informações inseridas no SIM-AM, que as despesas derivadas da contratação de três empresas foram computadas como “outros serviços de terceiros”, quando o deveriam ser como “outras despesas com pessoal”.

Segundo o **JOSÉ ROBERTO RUIZ**, ex-Prefeito Municipal (2013/2016), antes de 2014 a citada matéria era controversa, sendo que respectiva regra passou a ser observada pelos Municípios apenas a partir da edição da Normativa n.º 01/14 da Associação de Municípios do Setentrião Paranaense – AMUSEP, que adequou os procedimentos ao previsto na Instrução Normativa n.º 94/14-TCE/PR. Acresce, ainda, que mesmo que tais despesas tivessem sido contabilizadas adequadamente, não importariam em extrapolação do índice com gasto de pessoal.

Em que pese o sustentado no contraditório, deve ser mantida a IRREGULARIDADE.

Consoante prevê o art. 18, §1º, da LC n.º 101/00, as despesas atinentes à terceirização de mão de obra que vise a substituição de servidores devem ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

(...)"

Outrossim, na época dos fatos, a Instrução Normativa n.º 56/11 da mesma forma tratava a matéria, não deixando margem para interpretação diversa:

"Art. 3º A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma, tendo por primazia o caput do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

§ 2º Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza "Outras Despesas de Pessoal" e, ainda:

I - as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, embora se enquadrando nas características definidas no § 1º do art. 18 da LRF, não tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal".

II – as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Já no que toca a argumentada impossibilidade de extrapolação do índice com gasto de pessoal com o adequado computo das despesas, depreende-se que a Municipalidade não logrou êxito em comprovar sua alegação.

Assim, o reconhecimento da IRREGULARIDADE é medida que se impõe, com aplicação da MULTA do art. 87, IV, "G", da LC 113/05 em desfavor de **JOSÉ ROBERTO RUIZ**, ex-Prefeito Municipal (2013/2016).

Achado nº 04: Dos pagamentos efetuados em razão da Inexigibilidade nº 02/2013

Considerando as conclusões uniformes da **Coordenadoria de Gestão Municipal** e do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, no sentido da REGULARIDADE do apontamento, deve a tese defensiva ser acolhida pelas mesmas razões contidas nas manifestações supras, que, por brevidade, faz-se remissão, passando-se a compor a fundamentação do presente voto.

Achado nº 05: Ausência de pesquisa de preços no procedimento de credenciamento

Por fim, deriva este apontamento da não constatação do método utilizado pela Municipalidade para a definição dos valores máximos previstos no procedimento de Inexigibilidade n.º 07/14, em suposta inobservância ao disposto no art. 43, IV, da Lei n.º 8.666/93¹⁹.

Segundo os Interessados, a Administração se valeu dos parâmetros de preços praticados no Credenciamento realizado no ano imediatamente anterior, bem como nas planilhas de Salários pagos pelos

¹⁹ "Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

(...)"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municípios integrantes da Associação de Municípios do Setentrião Paranaense – AMUSEP.

Divergindo da Coordenadoria de Gestão Municipal, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entende pela manutenção da IRREGULARIDADE, limitando-se a afirmar que:

“(…) aí sim aparece grave irregularidade na medida em que por uma questão de lógica de gestão o planejamento da decisão consistente na terceirização via credenciamento exige conhecimento sobre questões básicas do mercado, inclusive custos e preços de consultas, horas-trabalhadas etc.”

Toda via, observa-se que a tese defensiva deve prevalecer, eis que devidamente confirmada a partir dos documentos constantes das fls. 13/20 e 01/06, respectivamente das peças n.º 49 e 50, conforme bem pontuado pela Unidade Técnica:

“Da análise dos autos, constata-se que foi realizada a devida pesquisa de preços pela municipalidade, conforme se verifica na peça n.º 49, fls. 13/20 e peça n.º 50, fl. 01/06. (...)

(...)

Destarte, considerando que não houve ofensa ao artigo 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, esta unidade técnica opina pela improcedência desta Tomada de Contas Extraordinária, neste ponto.”

Vale dizer, a Municipalidade detinha conhecimento sobre os valores praticados no mercado e se utilizou desta base para dar prosseguimento ao credenciamento.

Assim, reputa-se REGULAR o apontamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Tomada de Contas Extraordinária, reconhecendo-se a **IRREGULARIDADE** do seguinte item:

Achado nº 03 - Da incorreta contabilização de despesas com pessoal.

Ante a irregularidade acima destacada, determina-se a aplicação da **MULTA** do art. 87, IV, “G”, da LC 113/05 em desfavor de **JOSÉ ROBERTO RUIZ**, ex-Prefeito Municipal (2013/2016).

Ainda, destaca-se a **RESSALVA** quanto aos seguintes apontamentos:

Achado n.º 01 - Credenciamento – Inexigibilidade nº 07/2014, prevendo a prestação de serviços de saúde, em detrimento do concurso público; e

Achado nº 02: Da contratação da empresa **POLICLÍNICA CAVALCANTE EIRELI**.

Encaminhe-se à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 175-L e 248 do mesmo diploma legal.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Tomada de Contas Extraordinária, reconhecendo a **IRREGULARIDADE** do seguinte item:

- Achado nº 03 - Da incorreta contabilização de despesas com pessoal

II – aplicar, ante a irregularidade acima destacada, a **MULTA** do art. 87, IV, “G”, da LC 113/05 em desfavor de **JOSÉ ROBERTO RUIZ**, ex-Prefeito Municipal (2013/2016);

III – **RESSALVAR** os seguintes apontamentos:

- Achado n.º 01 - Credenciamento – Inexigibilidade nº 07/2014, prevendo a prestação de serviços de saúde, em detrimento do concurso público; e
- Achado nº 02: Da contratação da empresa **POLICLÍNICA CAVALCANTE EIRELI**; e

IV – determinar o encaminhamento à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista os artigos 175-L e 248 do mesmo diploma legal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

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

Plenário Virtual, 25 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 11.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente