TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	294817/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE FERNANDES PINHEIRO
INTERESSADO:	ALBANI FONTOURA, CLEONICE APARECIDA KUFENER SCHUCK, ELIAS CHAGAS ANDRADE, FERNANDO MATIAS DA SILVA, LOURIVAL PACONDES DA SILVA JUNIOR, MUNICÍPIO DE FERNANDES PINHEIRO, NILSON ANTONIO ZENIDIN, RONERSON EPIFANIO DE OLIVEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR:	DENILSON NASCIMENTO DOS SANTOS
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

ACÓRDÃO Nº 3619/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Denúncia. Terceirização de serviços médicos via Pregão. Contratação de parentes de servidor integrante da Comissão de Licitação. Pelo conhecimento com provimento parcial.

RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Revista** interposto pela Sra. CLEONICE APARECIDA KUFENER SCHUCK (peça 114), ex-Prefeita do Município de Fernandes Pinheiro (gestão de 2017 a 2020), em face do **Acórdão n° 654/23 – Tribunal Pleno** (peça 110), consubstanciando julgamento pela procedência parcial de denúncia, nos seguintes termos:

> **I.** pela procedência parcial da presente denúncia, formulada por NILSON ANTÔNIO ZENIDIN em face do MUNICÍPIO DE FERNANDES PINHEIRO, em razão da prática reiterada de terceirização irregular do serviço público de saúde e da contratação de parentes de membro integrante da comissão de licitação;
>
> **II.** pela imputação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005, à ex-prefeita Sra. CLEONICE APARECIDA KUFENER SCHUCK, por ofensa ao art. 9º, inciso III da Lei nº 8666/93;
>
> **III.** pela imputação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005, à ex-prefeita Sra. CLEONICE APARECIDA KUFENER SCHUCK e ao Sr. ELIAS CHAGAS ANDRADE, membro da Comissão de Licitação, na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

época dos fatos, ante o descumprimento do artigo 12, caput, da Lei nº 10.520/02 e artigo 37, inciso II da CF/88.

Argumentam as razões recursais, em síntese, que apesar da terceirização de serviços médicos por meio da modalidade pregão ter sido irregular, o Município adotou diligências para reverter a situação, tendo realizado concurso público para contratação de médicos e convocado recentemente os aprovados. Além disso, que não promoveu novos processos licitatórios de serviços médicos, apenas manteve aqueles já existentes até o efetivo provimento por meio do concurso público realizado. Contudo, salientou o desinteresse dos profissionais, visto que apenas dois convocados mantiveram o vínculo, o que evidencia um problema enfrentado em municípios de pequeno porte.

Sustentou quanto à contratação do Sr. MATEUS CHAGAS DE ANDRADE e da Sra. CHAIANA CHAGAS CARNEIRO, irmão e prima do servidor ELIAS CHAGAS ANDRADE, integrante da Comissão de Licitação, que a Lei de Licitações em nenhum momento versa sobre tal vedação, devendo ser considerado que é comum, em municípios de pequeno porte, as pessoas possuírem vínculos com os servidores.

Diante disso, requereu a concessão de efeito devolutivo e suspensivo ao presente RECURSO DE REVISTA, nos termos do artigo 73 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), para o fim de suspender a exigibilidade das multas administrativas impostas, até o julgamento do presente recurso e, no mérito, pela reforma da decisão recorrida para que, seja dado provimento ao presente recurso, considerando sanadas as irregularidade apontadas e, via de consequência, julgada totalmente improcedente a denúncia formulada.

Admitido o recurso por meio do Despacho n° 675/23 – GCMRMS (peça 115), o feito foi autuado e redistribuído por sorteio a este Relator.

Na sequência, mediante o Despacho n° 27/23 (peça 119), em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução n° 2339/23 (peça 120), na qual opinou pelo conhecimento e provimento parcial do presente Recurso de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

Revista, para afastar a multa administrativa referente à terceirização de serviços médicos, tendo em vista a ausência de preenchimento do quadro efetivo não está relacionada à inércia da gestão. Contudo, ressaltou a obrigação de observância aos termos da Consulta nº 127911/03, respondida por esta Corte de Contas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n° 491/23 – 6PC (peça 121), manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se o Acórdão n° 654/23 – Tribunal Pleno em seu integral teor.

FUNDAMENTAÇÃO

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo (peças 126-128), sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar a revisão pelo Plenário deste Tribunal de decisões proferidas por suas Câmaras.

Diante do exposto, presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos arts. 66 e 69 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e nos arts. 477 e 484 do Regimento Interno, merece conhecimento o presente recurso com os efeitos devolutivo e suspensivo.

Considerando-se os elementos trazidos ao processo, extrai-se que em parte assiste razão ao Município recorrente.

A ex-Prefeita alega que o ente municipal passou a realizar diligências para reverter a situação, inclusive, empreendeu esforços para contratar via concurso público. Todavia, salientou o desinteresse dos profissionais, visto que apenas dois convocados mantiveram o vínculo, o que evidencia um problema enfrentado em municípios de pequeno porte.

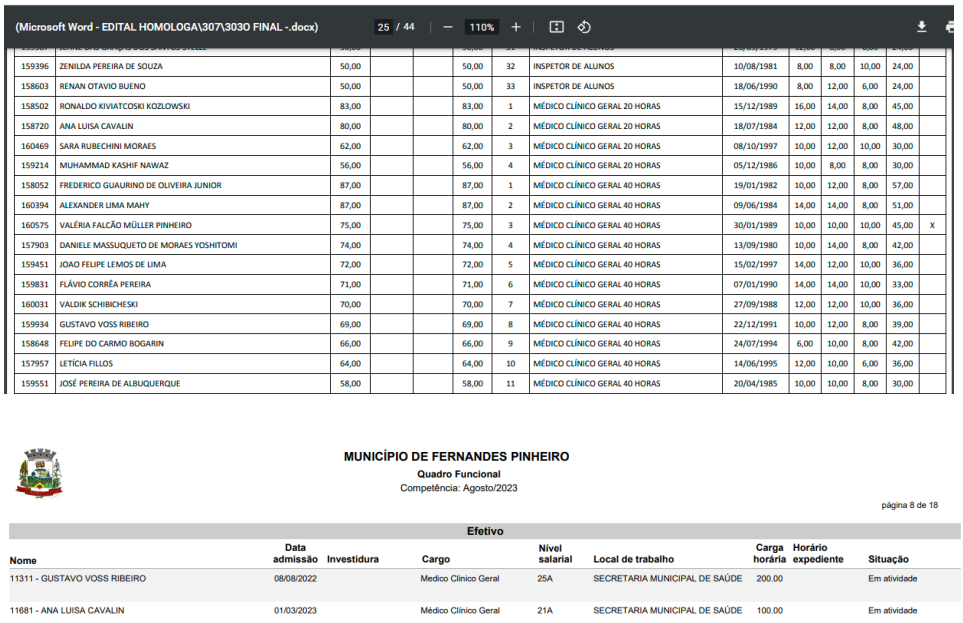
Destaca-se a realidade experimentada por diversos municípios paranaenses, os quais apresentam dificuldades em relação às contratações na área da saúde, em razão da preferência dos médicos pelos grandes centros urbanos e pela impossibilidade de oferta de plano de carreira atrativo devido às limitações financeiras.

Situação idêntica se repete com frequência nos concursos em municípios de menor porte, que apresentam poucos candidatos inscritos e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

aprovados, sendo que vários são nomeados e não tomam posse, inclusive, comumente, os poucos empossados deixam de integrar o quadro do Município em um curto lapso temporal.

Conforme indicado pelo Município, entende-se demonstrada a dificuldade na contratação de profissionais, já que, além de a maioria não assumir o cargo quando convocados, há várias vagas decorrentes de exonerações. No Concurso Público n.º 01/2021, por exemplo, todos os 13 médicos aprovados foram convocados, mas apenas 02 permanecem no quadro de servidores, senão vejamos:



(Microsoft Word - EDITAL HOMOLOGA\307\3030 FINAL -.docx) 25 / 44 110%

159396	ZENILDA PEREIRA DE SOUZA	50,00			50,00	32	INSPETOR DE ALUNOS	10/08/1981	8,00	8,00	10,00	24,00	
158603	RENAN OTAVIO BUENO	50,00			50,00	33	INSPETOR DE ALUNOS	18/06/1990	8,00	12,00	6,00	24,00	
158502	RONALDO KIVIATCOSKI KOZLOWSKI	83,00			83,00	1	MÉDICO CLÍNICO GERAL 20 HORAS	15/12/1989	16,00	14,00	8,00	45,00	
158720	ANA LUISA CAVALIN	80,00			80,00	2	MÉDICO CLÍNICO GERAL 20 HORAS	18/07/1984	12,00	12,00	8,00	48,00	
160469	SARA RUBECHINI MORAES	62,00			62,00	3	MÉDICO CLÍNICO GERAL 20 HORAS	08/10/1997	10,00	12,00	10,00	30,00	
159214	MUHAMMAD KASHIF NAWAZ	56,00			56,00	4	MÉDICO CLÍNICO GERAL 20 HORAS	05/12/1986	10,00	8,00	8,00	30,00	
158052	FREDERICO GUAURINO DE OLIVEIRA JUNIOR	87,00			87,00	1	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	19/01/1982	10,00	12,00	8,00	57,00	
160394	ALEXANDER LIMA MAHY	87,00			87,00	2	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	09/06/1984	14,00	14,00	8,00	51,00	
160575	VALÉRIA FALCÃO MÜLLER PINHEIRO	75,00			75,00	3	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	30/01/1989	10,00	10,00	10,00	45,00	x
157903	DANIELE MASSUQUETO DE MORAES YOSHITOMI	74,00			74,00	4	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	13/09/1980	10,00	14,00	8,00	42,00	
159451	JOAO FELIPE LEMOS DE LIMA	72,00			72,00	5	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	15/02/1997	14,00	12,00	10,00	36,00	
159831	FLÁVIO CORRÊA PEREIRA	71,00			71,00	6	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	07/01/1990	14,00	14,00	10,00	33,00	
160031	VALDIK SCHIBICHESKI	70,00			70,00	7	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	27/09/1988	12,00	12,00	10,00	36,00	
159934	GUSTAVO VOSS RIBEIRO	69,00			69,00	8	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	22/12/1991	10,00	12,00	8,00	39,00	
158648	FELIPE DO CARMO BOGARIN	66,00			66,00	9	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	24/07/1994	6,00	10,00	8,00	42,00	
157957	LETÍCIA FILLOS	64,00			64,00	10	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	14/06/1995	12,00	10,00	6,00	36,00	
159551	JOSÉ PEREIRA DE ALBUQUERQUE	58,00			58,00	11	MÉDICO CLÍNICO GERAL 40 HORAS	20/04/1985	10,00	10,00	8,00	30,00	

MUNICÍPIO DE FERNANDES PINHEIRO

Quadro Funcional

Competência: Agosto/2023

página 8 de 18

Efetivo

Nome	Data admissão	Investidura	Cargo	Nível salarial	Local de trabalho	Carga horária	Horário expediente	Situação
11311 - GUSTAVO VOSS RIBEIRO	08/08/2022		Medico Clinico Geral	25A	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	200.00		Em atividade
11681 - ANA LUISA CAVALIN	01/03/2023		Médico Clínico Geral	21A	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	100.00		Em atividade

Importante destacar, em que pese a fundamentação exposta na defesa, a contratação de serviços médicos, através da reiterada prática de terceirização irregular do serviço público de saúde, pela modalidade pregão, não se configura a via legal adequada, vez que descumpre o art. 12,[1] *caput*, da Lei nº 10.520/2002 e do art. 37,[2] II, da Constituição Federal.

[1] Art. 12. A Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:
"Art. 2-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do pregão, inclusive por meio eletrônico, observando-se o seguinte:
I - são considerados bens e serviços comuns da área da saúde, aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

Ainda, acentua-se do disposto no artigo 37,[3] inciso IX, da Constituição Federal, três requisitos essenciais exigidos para a contratação temporária: o prazo determinado da contratação, temporariedade da função e excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento.

Nesse sentido, tem-se o ensinamento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:[4]

> O primeiro deles é a determinabilidade temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista, em que a regra consiste na indeterminação do prazo da relação de trabalho.
>
> Depois, temos o pressuposto da temporariedade da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação e a admissão será inteiramente inválida. Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto, tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes em flagrante tentativa de fraudar a regra constitucional. Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem

---

II - quando o quantitativo total estimado para a contratação ou fornecimento não puder ser atendido pelo licitante vencedor, admitir-se-á a convocação de tantos licitantes quantos forem necessários para o atingimento da totalidade do quantitativo, respeitada a ordem de classificação, desde que os referidos licitantes aceitem praticar o mesmo preço da proposta vencedora.
III - na impossibilidade do atendimento ao disposto no inciso II, excepcionalmente, poderão ser registrados outros preços diferentes da proposta vencedora, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e que as ofertas sejam em valor inferior ao limite máximo admitido."

[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:
I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
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;
[...]

[3] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

> concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade. O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. Algumas vezes o Poder Público, tal como sucede com o pressuposto anterior e, em regra, com o mesmo desvio de poder, simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial.

Dos requisitos elencados anteriormente, observa-se que, no caso em tela, o ente municipal está desrespeitando a regra de contratação de servidores mediante processo seletivo ou concurso público, além de afastar o requisito da **excepcionalidade da contratação**, segundo o qual a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária, ou seja, se a necessidade é permanente, a Administração deve processar o recrutamento através de concurso público.

Destaca-se que a exigência de contratação por meio de concurso público em obediência ao princípio da impessoalidade, basilar à administração pública, consoante art. 37, *caput e inciso II da* Constituição Federal.

A propósito, ensina o ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:[5]

> O que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta, indireta e fundacional. De outro lado, propôs-se a impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto obstar a que o servidor habilitado por concurso para

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 9. ed., Lumen Juris, 2002, p. 478/479.
[5] MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo. 28ª Edição.* São Paulo: Malheiros, 2011, p. 281.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois a ser agraciado com cargo ou emprego permanente de *"outra natureza"*, pois esta seria uma forma de fraudar a razão de ser do concurso público.

Em igual sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal:

> EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Saúde. Prestação de serviços previsíveis e de caráter permanente. Contratação por concurso público. Obrigatoriedade. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. (RE 445167 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 18-09-2012 PUBLIC 19-09-2012.[6]

É fato que o Supremo Tribunal proferiu decisão acerca dos limites para terceirização de serviços, afastando a restrição a atividades meio, incluindo-se a Administração Pública, contudo ponderando a necessidade de conciliar a terceirização e a regra de ingresso a cargos e empregos via concurso público:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal 13.429/2017. Trabalho temporário. Prestação de serviço a terceiros. 3. Terceirização da atividade-meio e da atividade-fim. Terceirização na administração pública. 4. Ausência de inconstitucionalidade formal e material. Precedentes: ADPF 324, Rel. Min. Roberto Barroso, e RE-RG 958.252, Rel. Min. Luiz Fux. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5685, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal

[6] Supremo Tribunal Federal. **RE 445167 AgR.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20445167%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 16 ago. 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

Pleno, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 20-08-2020 PUBLIC 21-08-2020).[7]

Do mesmo modo, decidiu o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1428/2014:

> Pessoal. Admissão. Programa Saúde da Família. A contratação de pessoal para compor as equipes do Programa Saúde da Família (PSF) deve ocorrer por meio de concurso público, ante o caráter permanente das atividades desenvolvidas nesse programa. Acórdão 1428/2014 Segunda Câmara (Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).[8]

Idêntico posicionamento foi o do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

> RECURSO ORDINÁRIO. ADMISSIBILIDADE. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PROFISSIONAIS LIBERAIS AUTÔNOMOS. CREDENCIAMENTO. PREGÃO. INCOMPATIBILIDADE. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. 1) Não é possível a utilização, no mesmo instrumento convocatório, de dois institutos incompatíveis – pregão, modalidade de licitação, e credenciamento, hipótese de inexigibilidade. 2) Foram selecionados apenas alguns profissionais e a prestação de serviço não seria paga por serviço efetivamente prestado em valores tabelados, mas por salário, demonstrando que o credenciamento foi travestido de pregão e não foi devidamente utilizado. 3) Não é possível a contratação de serviços de saúde especializados na forma de pregão. A lei tão somente prevê a

[7] Supremo Tribunal Federal. **ADI 5685.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205685%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 16 ago. 2023.

[8] BoletimdeJurisprudencia32.pdf

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. 4) O Município adotou, como regra, a contratação de pessoas naturais – profissionais liberais e autônomos – por pregão presencial na área de saúde, tanto que houve reiterados aditivos, sem qualquer planejamento com vistas à criação e preenchimento de cargos públicos, violando a regra do concurso público e ficando caracterizada a prática de terceirização na área de saúde pública municipal.

Voto (..) A propósito, a lei não autoriza a contratação de pessoal para a área de saúde por processo licitatório na modalidade pregão, mas tão somente a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. E não poderia ser de outra forma porque a Constituição da República elegeu o Concurso Público, em regra, como instituto para selecionar aqueles que venham a ser nomeados para ocupar cargos ou empregos públicos, ressalvando que, em caráter excepcional e por tempo determinado, o Gestor pode contratar sem concurso para suprir necessidades emergenciais no atendimento ao cidadão, nos termos do que prescreve a lei de cada ente político sobre essa matéria. A regra geral, pois, é a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos, para posterior preenchimento por concurso público, nos termos do art. 37 da Constituição da República. Inviabilizado, todavia, o concurso público, o gestor municipal tem a alternativa de contratar pessoas para trabalhar na área de saúde, temporariamente, por excepcional interesse público, consoante o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, observada a legislação municipal, uma vez que a prestação de serviços de saúde é indispensável para a população e não pode ser interrompida. (..) E mais, ficou demonstrado que o Município adotou, como regra, a contratação de pessoas naturais, com aditivos reiterados, remunerados na forma salarial, o que constitui burla ao concurso público" (Recurso

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

Ordinário 944610, Relator Conselheiro José Alves Lima, TCE/MG, 29ª Sessão Ordinária de 28/09/2016).[9]

O posicionamento da Justiça Trabalhista segue a mesma diretriz:

> CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DA ÁREA DA SAÚDE. PROFISSIONAIS MÉDICOS. ARTIGOS 196 A 199 DA CF. LEI Nº 8080/90. INICIATIVA PRIVADA. TERCEIRIZAÇÃO. CARÁTER COMPLEMENTAR. A Constituição Federal estabeleceu que as ações e serviços da área da saúde devem ser executados "diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado" (art. 197), dispondo, porém, que, nesse caso, 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" (art. 199, § 1º, CF). Outrossim, a Lei 8.080/90, que regulou os dispositivos constitucionais citados, estabeleceu expressamente que "A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar", através de formalização "mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público" (art. 24, parágrafo único).Assim, não há proibição da participação de instituições privadas no Sistema Único de Saúde, porém, desde que tal cooperação ocorra de forma complementar, quando o serviço prestado diretamente pelo Poder Público for insuficiente para atender a demanda em determinada região. No caso, evidente que o Município réu recorre à iniciativa privada de modo ordinário, não complementar, violando os dispositivos constitucionais. Sentença mantida.
>
> (TRT-9 - ROT: 00003662820195090671, Relator: ARNOR LIMA NETO, 6ª Turma, Data de Publicação: 21/10/2020).[10]

[9] TC Juris (tce.mg.gov.br)
[10] https://www.trt9.jus.br/pesquisa-jurisprudencia/pesquisa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal já proferiu decisão expressa a respeito da avaliação pelo administrador público de meios para a atingir a prestação de serviço eficiente, admitindo-se a terceirização nas hipóteses justificadas:

> Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULA 331, IV E V, DO TST. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93. TERCEIRIZAÇÃO COMO MECANISMO ESSENCIAL PARA A PRESERVAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO E ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS. HISTÓRICO CIENTÍFICO. LITERATURA: ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO. RESPEITO ÀS ESCOLHAS LEGÍTIMAS DO LEGISLADOR. PRECEDENTE: ADC 16. EFEITOS VINCULANTES. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE PARA APLICAÇÃO EM CASOS SEMELHANTES. 1. A dicotomia entre “atividade-fim” e “atividade-meio” é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo. É que a doutrina no campo econômico é uníssona no sentido de que as “Firmas mudaram o escopo de suas atividades, tipicamente reconcentrando em seus negócios principais e terceirizando muitas das atividades que previamente consideravam como centrais” (ROBERTS, John. The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth. Oxford: Oxford University Press, 2007). 2. A cisão de atividades entre pessoas jurídicas distintas não revela qualquer

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

intuito fraudulento, consubstanciando estratégia, garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira, de configuração das empresas, incorporada à Administração Pública por imperativo de eficiência (art. 37, caput, CRFB), para fazer frente às exigências dos consumidores e cidadãos em geral, justamente porque a perda de eficiência representa ameaça à sobrevivência da empresa e ao emprego dos trabalhadores. 3. Histórico científico: Ronald H. Coase, “The Nature of The Firm”, Economica (new series), Vol. 4, Issue 16, p. 386-405, 1937. O objetivo de uma organização empresarial é o de reproduzir a distribuição de fatores sob competição atomística dentro da firma, apenas fazendo sentido a produção de um bem ou serviço internamente em sua estrutura quando os custos disso não ultrapassarem os custos de obtenção perante terceiros no mercado, estes denominados “custos de transação”, método segundo o qual firma e sociedade desfrutam de maior produção e menor desperdício. 4. A Teoria da Administração qualifica a terceirização (outsourcing) como modelo organizacional de desintegração vertical, destinado ao alcance de ganhos de performance por meio da transferência para outros do fornecimento de bens e serviços anteriormente providos pela própria firma, a fim de que esta se concentre somente naquelas atividades em que pode gerar o maior valor, adotando a função de “arquiteto vertical” ou “organizador da cadeia de valor”. 5. A terceirização apresenta os seguintes benefícios: (i) aprimoramento de tarefas pelo aprendizado especializado; (ii) economias de escala e de escopo; (iii) redução da complexidade organizacional; (iv) redução de problemas de cálculo e atribuição, facilitando a provisão de incentivos mais fortes a empregados; (v) precificação mais precisa de custos e maior transparência; (vi) estímulo à competição de fornecedores externos; (vii) maior facilidade de adaptação a necessidades de modificações estruturais; (viii) eliminação de problemas de possíveis excessos de produção; (ix) maior eficiência pelo fim de subsídios cruzados entre departamentos com desempenhos diferentes; (x) redução dos custos iniciais de entrada no mercado, facilitando o surgimento de novos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

concorrentes; (xi) superação de eventuais limitações de acesso a tecnologias ou matérias-primas; (xii) menor alavancagem operacional, diminuindo a exposição da companhia a riscos e oscilações de balanço, pela redução de seus custos fixos; (xiii) maior flexibilidade para adaptação ao mercado; (xiii) não comprometimento de recursos que poderiam ser utilizados em setores estratégicos; (xiv) diminuição da possibilidade de falhas de um setor se comunicarem a outros; e (xv) melhor adaptação a diferentes requerimentos de administração, know-how e estrutura, para setores e atividades distintas. 6. A Administração Pública, pautada pelo dever de eficiência (art. 37, caput, da Constituição), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população com os recursos disponíveis, mormente quando demonstrado, pela teoria e pela prática internacional, que a terceirização não importa precarização às condições dos trabalhadores. 7. O art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ao definir que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, representa legítima escolha do legislador, máxime porque a Lei nº 9.032/95 incluiu no dispositivo exceção à regra de não responsabilização com referência a encargos trabalhistas. 8. Constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 já reconhecida por esta Corte em caráter erga omnes e vinculante: ADC 16, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010. 9. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte admitida, julgado procedente para fixar a seguinte tese para casos semelhantes: “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93”. (RE 760931, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-206 DIVULG 11-09-2017 PUBLIC 12-09-2017).[11]

Afora isso, o Supremo fixou a seguinte tese afeta ao Tema nº 698, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 684612:

> 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. **No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)**. [12]

Como bem citou a unidade técnica, a resposta à Consulta nº 127911/03 por este Tribunal traçou os parâmetros para contratação de médicos via terceirização, cumprindo transcrever os trechos abaixo:

> III – A dificuldade da administração em prestar um serviço de saúde não pode servir de motivo para a transgressão de dispositivos constitucionais.
>
> IV – A aplicação da lei de licitações é acessória, pois o mais pertinente seria tratar do concurso público para a investidura de cargos públicos.

[11] Supremo Tribunal Federal. **RE 760931-DF.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur373217/false>. Acesso 16 ago. 2023.
[12] Supremo Tribunal Federal. **RE 684612.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/false>. Acesso em 16 ago. 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

> V – O Credenciamento não pode ser tratado como regra, mas ser adotado em caráter suplementar, após a realização de concurso público.

Analisando a jurisprudência acima transcrita e as normas constitucionais correlatas aplicáveis à terceirização de serviço médico debatida nos presentes autos, é possível sintetizar que a terceirização é admitida de forma complementar e a depender da situação concreta vivenciada, a ser avaliada e demonstrada pelos gestores. Não há, portanto, uma solução padrão para todas as situações.

Tem-se de um lado o provimento de cargos e empregos via concurso público como regra na Administração Pública, porém noutra perspectiva, não se pode afastar a realidade de muitos municípios quanto aos percalços para atrair e manter médicos em seus quadros efetivos e a obrigação de prestação continuada dos serviços de saúde. Justamente o que sucede na terceirização de serviços médicos no caso em apreço.

Por essas razões, entendo pelo afastamento da multa aplicada pelo fato de terceirização dos serviços de saúde via Pregão nº 62/2018, face a ausência de dolo ou má fé, visto que as ações foram tomadas visando a prestação de serviços de saúde.

Assim já decidiu essa casa no processo n.º 95924/13, por intermédio do Acórdão n.º 284/16:

> Representação da Lei n.º 8.666/1993 - Pregão Presencial – Fornecimento de pneus – Utilização de margem de preferência para pneus de fabricação nacional – Necessidade de Decreto do Poder Executivo Federal – Carência de regulamentação para o objeto – Pela procedência e determinação – **Ausência de dolo ou má-fé do gestor – Não constatado prejuízo ao erário e licitantes – Sem aplicação de multa administrativa**. I. É vedado ao gestor público estabelecer margem de preferência para produtos nacionais não regulamentados pelo Poder

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

> Executivo Federal (Inteligência do artigo 3º, § 8º, da Lei n.º 8.666/1993); II. Procedência e determinação. (grifei).

No que concerne à contratação do Sr. Mateus Chagas de Andrade e da Sra. Chaiana Chagas Carneiro, irmão e prima do servidor Elias Chagas Andrade, asseverou que a Lei de Licitações não veda a participação caso a empresa possua parente com membros do órgão licitante. Apesar disso, aduziu que, em cumprimento às recomendações expedidas pelo Ministério Público Estadual, foi enviado o Memorando Interno de nº 04/2019 para a promoção de medidas administrativas com vistas a impedir novas contratações de parentes dos membros da Comissão de Licitação.

Não merece guarida a alegação da recorrente, pois a lei proíbe as vantagens subjetivas na celebração de ajustes pela Administração Pública, não deve a empresa com sócio, parente de servidor do órgão contratante, ou membro da comissão, participar da licitação.

Essa mesma conclusão é a inserta no teor do Acórdão ora vergastado, no que diz:

> O TCU, ao abordar as vedações constantes do art. 9º, da Lei nº 8.666/93, entende que haverá impedimento sempre que houver indícios de prejuízo à isonomia/moralidade, como ocorre no presente caso, cujos contratados eram parentes do servidor envolvido na licitação, na época dos fatos. Vejamos:
>
> b) – grau de parentesco (Sócio-Gerente da Construtora Oeiras (...) irmão do Presidente da Comissão Permanente de Licitação (...) e primos do Gestor Municipal, Sr. José Nataniel Lopes Reis (...). 9.3 A Lei n.º 8.666/93, em seu art. 3º, traz alguns princípios a serem observados no processamento licitatório, dentre eles os da moralidade, da igualdade e da impessoalidade. Neste sentido é o art. 9º da mesma Lei n.º 8.666/93, que proíbe a participação, direta ou indireta, do autor do projeto básico na licitação, na execução de obra ou serviço ou no fornecimento de bens, quando aquele tiver qualquer vínculo de natureza

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

técnica, comercial, trabalhista, econômico ou financeiro com membros da comissão de licitação.

9.4 **Seguindo o raciocínio, a interpretação do art. 9º está associada ao que reza o art. 3º, ou seja, deve ser no sentido de dar maior alcance à norma e, consequentemente, à moralidade e à impessoalidade, de forma a que as proibições apontadas naquele dispositivo sejam tidas como exemplificativas (no art. 9º da Lei n.º 8.666/93), alcançando inclusive aqueles licitantes que tenham qualquer vínculo com os membros da comissão de licitação, proibindo-os de participar do certame ou então que estes (membros da comissão) declarem-se impedidos de compor a referida comissão, por ser necessário à própria ética e imparcialidade exigidas no julgamento objetivo cobrado no artigo 3º da norma licitatória** (grifos nosso) - (Acórdão nº 1160/2008 – Plenário. Relator Valmir Campelo. Processo 018.102/2005-1. Relatório de Auditoria. Data da sessão 18/06/2008. Ata n.º 23/2008).

Na mesma esteira, o Acórdão nº 1468/16 – STP, desta Corte de Contas entendeu pela impossibilidade de contratação de empresas cujos sócios possuem vínculo de parentesco com servidores públicos do Município, vejamos:

Representação da Lei n.º 8.666/93 – Irregularidades em licitações realizadas pelo Município de Itaipulândia e nas contratações delas decorrentes – (1) Contratação de empresa em que integrava o quadro societário servidor ocupante de cargo de provimento em comissão no âmbito do Município – Impossibilidade – Inobservância da norma extraída do artigo 9º, III, da Lei n.º 8.666/93 – (2) Contratação de empresas cujos sócios possuem vínculo de parentesco com servidores públicos do Município – Impossibilidade – Ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e da isonomia, e ao entendimento deste Tribunal de Contas exposto por meio do Acórdão n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

2745/2010, do Tribunal Pleno, que respondeu a Consulta sobre o tema – Procedência parcial – Aplicação de sanções.

Cumpre destacar, que nos autos de Consulta n.º 22816-7/10, esta Corte votou, por unanimidade e, consequentemente, com efeito vinculante,[13] em responder ao questionamento formulado pelo Município de Arapongas:

> [...] pela **impossibilidade** de empresa participar de licitação se o sócio, cotista ou dirigente for servidor do órgão licitante, ou cônjuge, companheiro, parente em linha reta e colateral, consangüíneo ou afim de servidor público do órgão ou entidade licitante, que nele exerça cargo em comissão ou função de confiança, seja membro da comissão de licitação, pregoeiro ou autoridade ligada à contratação.

Recentemente, nos autos de Consulta n.º 425856/20, este Tribunal votou, por unanimidade, em responder ao questionamento formulado pelo Município de Imbaú:

> Consulta. Vedação de participação em procedimento licitatório ou de contratação de empresa que possua como sócio cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno da entidade licitante. Conhecimento e resposta.

Nessa toada, corroboro os opinativos do Órgão Ministerial e da unidade técnica pelo não provimento do recurso quanto a esse tópico, tendo em vista que o Sr. Elias Andrade Chagas era membro da comissão de licitação e, portanto, tinha influência no procedimento licitatório, o que configura grave irregularidade, ferindo os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e da moralidade do certame.

---

[13] Uma vez que, de acordo com o artigo 41 da LC n.º 113/05, *a decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quorum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação*.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

Dessa forma, entende-se que a respectiva multa deve ser mantida, considerando a evidente ilegalidade praticada, o que poderia ocasionar na frustração da competitividade do certame.

Portanto, corroborando o parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, e divergindo em parte do parecer do Ministério Público de Contas, entende-se que o presente Recurso de Revista merece ser conhecido, pois presentes os requisitos de admissibilidade e, no mérito, parcialmente provido.

VOTO

Face ao exposto VOTO pelo conhecimento do presente Recurso de Revista e, no mérito, pelo provimento parcial para afastar a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.°113/2005, à ex-prefeita Sra. CLEONICE APARECIDA KUFENER SCHUCK, por ofensa ao art. 9º, inciso III da Lei nº 8666/93, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida.

Após o trânsito em julgado, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e demais providências, nos termos do artigo 513 do Regimento Interno.

Por fim, pelo encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA, por unanimidade, em:

I - Conhecer o presente Recurso de Revista e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para afastar a aplicação da multa administrativa prevista no art.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI

87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.°113/2005, à ex-prefeita Sra. CLEONICE APARECIDA KUFENER SCHUCK, por ofensa ao art. 9º, inciso III da Lei nº 8666/93, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida;

II - após o trânsito em julgado, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e demais providências, nos termos do artigo 513 do Regimento Interno;

III - por fim, pelo encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

LIVIO FABIANO SOTERO COSTA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L6ZI