TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 780258/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PORTO AMAZONAS
INTERESSADO: ANTONIO ALTAIR POLATO, ARNALDO ALVES, ELIAS JOCID GOMES DA COSTA, JOSÉ RICARDO KIALENAS GONÇALVES, LINCON LUIZ SOLDI, MUNICÍPIO DE PORTO AMAZONAS, PAULO EDMIR FERREIRA, RICARDO ALFREDO MARCONDES PORTELA, RUBENS PEDRO HILLEBRANT
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4538/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Município de Porto Amazonas. Terceirização de serviços médicos. Não comprovação do caráter de complementariedade. Utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de profissionais da área da saúde. Matéria recentemente analisada por este Tribunal de Contas em sede de processo de consulta, com força normativa. Acórdão n° 3771/23 – Tribunal Pleno. Possibilidade, desde que atendidos determinados requisitos. Pelo conhecimento e parcial provimento do recurso.

1. Trata-se de **Recurso de Revista** interposto pelo Município de Porto Amazonas (peça n° 76) em face da decisão consubstanciada no **Acórdão n° 3436/23 – Tribunal Pleno** (peça n° 72), que julgou parcialmente procedente a Representação de n° 487576/19, sem aplicação de sanções, em razão dos seguintes apontamentos: a) terceirização de serviços médicos para o atendimento de demandas da atenção básica a saúde como estratégia principal, permanente e excludente à reestruturação do sistema público; b) contabilização dos gastos com contratos administrativos envolvendo a substituição de servidores na área de atenção básica a saúde no elemento de despesa 3.3.90.39.50; c) contratação de serviços de saúde terceirizados utilizando-se da modalidade pregão.

A decisão recorrida ainda determinou ao ente municipal: a) a realização, no prazo de 10 (dez) meses, de novo concurso público para a contratação de profissionais de saúde, em especial no que tange aos serviços

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

destinados à Atenção Básica de Saúde, a fim de preencher as vagas previstas pela lei, abstendo-se de realizar contratações como forma de terceirização de serviço público; b) a adequação da contabilização das despesas, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias.

Em suas razões recursais, sustentou o ente municipal que a participação da iniciativa privada nas ações e serviços de saúde de forma complementar possui amparo legal e constitucional, e que os diversos serviços de saúde contratados podem ser qualificados como “serviços comuns”, uma vez que podem ser prestados por uma generalidade de concorrentes, a possibilitar a utilização da modalidade licitatória pregão para sua contratação.

Ao final, requereu a reforma do acórdão recorrido, para que seja admitida a possibilidade de terceirização de serviços de atenção básica de saúde em caráter complementar e a possibilidade de contratação de serviços de profissionais de saúde, através de licitação, na modalidade pregão, para atendimento dos órgãos vinculados ao SUS.

O Recurso de Revista foi recebido por meio do Despacho n° 1391/23 – GCAZ (peça n° 77), posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Após autuação e sorteio de novo Relator, em conformidade com os trâmites regimentais, determinou-se, mediante o Despacho n° 1796/23 (peça n° 80), o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para manifestações.

A unidade técnica emitiu a Instrução n° 5265/24 (peça n° 82).

No tocante à terceirização de serviços médicos de atenção básica de saúde em caráter complementar, aduziu que o acórdão recorrido não vedou tal possibilidade, mas apenas reafirmou o entendimento deste Tribunal no sentido de que ela se restringe a situações excepcionais e justificadas, devendo ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

acompanhada da adoção de medidas paralelas de reestruturação do sistema público.

Assim, concluiu que deve ser negado provimento ao recurso quanto a este ponto, "*pois caso a terceirização dos serviços básicos de saúde não ocorra de forma complementar, nos casos acima previstos, resta caracterizada a ofensa ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal, o qual estabelece a obrigatoriedade de realização de concurso público para preenchimento das vagas disponíveis*" (fl. 82).

Por outro lado, em relação à adoção da modalidade licitatória "pregão", mencionando os Acórdãos n° 543/22 e 3771/23, ambos do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, afirmou que, apesar da notória especialização que se exige dos profissionais de saúde, os serviços de saúde podem ser considerados comuns, para fins dos conceitos técnicos da Lei de Licitações, quando seus padrões de desempenho e qualidade puderem ser objetivamente definidos no edital.

Ao final, a Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou pelo parcial provimento do recurso, para que o Acórdão n° 3436/23 – Tribunal Pleno seja reformado quanto ao item II, subitem (iii), permitindo-se a utilização da modalidade pregão para licitações que visem a contratação de serviços de saúde, desde que tais serviços possam ter definidos seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Tal entendimento foi integralmente corroborado pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer n° 1042/24 (peça n° 83).

É o relatório.

2. Preliminarmente, reitero o conhecimento do recurso, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade relativos à tempestividade, legitimidade, interesse e adequação.

Quanto ao mérito, em conformidade com os pareceres uniformes, o Recurso de Revista deve ser julgado parcialmente procedente, apenas para afastar a irregularidade relativa à contratação de serviços de saúde terceirizados por meio da modalidade licitatória pregão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

No que tange à terceirização de serviços médicos, o recorrente se limitou a sustentar, com base na legislação e na jurisprudência deste Tribunal de Contas, que é permitida a participação da iniciativa privada nas ações e serviços de saúde de forma complementar.

Ocorre que, conforme bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução n° 5265/24 (peça n° 82), o Acórdão n° 3436/23 – Tribunal Pleno não vedou, em momento algum, a possibilidade de terceirização de serviços de saúde em caráter complementar. Ao contrário, reafirmou tal possibilidade, desde que realizada em situações excepcionais e devidamente justificadas, de insuficiência de disponibilidade e impossibilidade de ampliação dos serviços públicos municipais, somada à necessidade de atendimento às demandas imediatas e inadiáveis da população, conforme se verifica do seguinte trecho da decisão recorrida (peça n° 72, fls. 4-5):

> No exercício de suas competências, o Município pode celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, desde que atendidos os requisitos dos artigos 24 e 25 da Lei Federal 8.090/1990.
>
> Em outras palavras, a participação da inciativa privada na execução de serviços públicos de saúde é complementar em relação ao setor público e restrita às hipóteses de insuficiência de disponibilidade, de impossibilidade de ampliação dos serviços próprios e da imprescindibilidade de se recorrer à iniciativa privada.
>
> A jurisprudência deste Tribunal legitima à terceirização de serviços médicos como forma de suprir as necessidades imediatas e inadiáveis da população, impondo ao gestor público, entretanto, a necessidade de adotar medidas paralelas de reestruturação do sistema público, dada a natureza complementar da atuação da inciativa privada em relação ao setor público na atenção à saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

> Tanto a execução quanto o financiamento do SUS deve se dar de forma hierarquizada (tripartite), regionalizada e pactuada, sendo que Municípios diferentes, em momentos diferentes, terão diferentes competências de financiamento e de execução de ações no âmbito do SUS, o que pressupõe, antes de se assumir ou contratar qualquer nova atividade em saúde pública, o exame do nível de gestão a ser pactuado (gestão básica, média ou alta complexidade) e quais as obrigações foram por ele previamente fixadas em seu Plano de Saúde, e pactuadas perante as comissões intergestores.
>
> Diante do exposto, pode-se concluir que a atuação do setor público e privado na área de saúde não é concorrencial e de exclusão mútua, mas de colaboração, em que os gestores públicos, diante da perene e crescente demanda por serviços saúde, devem ponderar sobre o contexto e a natureza das responsabilidades de atenção à saúde por eles assumidos e, por meio do constante processo de planejamento, organizar e estruturar seu atendimento próprio sem, necessária e obrigatoriamente, dispensar à infraestrutura e a mão de obra disponíveis no setor privado, em especial, no que tangência o atendimento de demandas inadiáveis, temporárias ou de circunstâncias que requeiram abordagens/soluções não usuais.

Na oportunidade daquele julgamento, inclusive, reforcei que a possibilidade de terceirização se aplica também aos serviços de atenção básica à saúde, desde que observada a complementariedade na atuação dos prestadores de serviços, em relação à gestão municipal de saúde como um todo.

Ocorre que o ente municipal não conseguiu demonstrar que os diversos contratos firmados com a iniciativa privada, citados na decisão vergastada - para a prestação de serviços odontológicos e de fisioterapia nas Unidades Básicas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

de Saúde (Contratos n° 40/2019 e n° 19/2015), prestação de serviços de nível técnico em enfermagem para o Departamento Municipal de Saúde (Contrato n° 12/2017), contratação de profissional autônomo de psicologia (Pregão Presencial n° 15/2019), contratação de um profissional de nível superior em Enfermagem, um Técnico em Enfermagem e um Fisioterapeuta (Pregão Presencial n° 20/2019) e contratação de profissional de nível superior em Enfermagem, de um profissional autônomo da área de Enfermagem em plantões 12/36 horas semanais, e um Técnico em Enfermagem (Pregão Presencial n° 27/2019) – se deram em caráter de complementariedade.

Tanto é assim que, no dispositivo do Acórdão n° 3436/23 – Tribunal Pleno, a irregularidade restou assim caracterizada: terceirização de serviços médicos para o atendimento de demandas da atenção básica a saúde como estratégia principal, permanente e excludente à reestruturação do sistema público, infringindo a jurisprudência deste Tribunal e os pressupostos dos artigos 37, II, e 199, §1º, da Constituição c/c os artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.090/90.

Em suas razões recursais, o ente municipal apenas tratou da temática da terceirização de forma abstrata, buscando justificar a possibilidade, em tese, de sua realização, mas não trouxe qualquer argumento ou documento a fim de tentar demonstrar o caráter complementar da terceirização no caso em questão.

Desta forma, não tendo sido trazidos quaisquer novos elementos em sede de recurso, inexistem razões que justifiquem a reforma da decisão recorrida quanto a este ponto, devendo ser mantida a irregularidade.

Por outro lado, entendo que o recurso de revista merece provimento no que se refere à utilização do pregão para a contratação de serviços de profissionais da saúde.

Tal questão foi discutida recentemente neste Tribunal de Contas no âmbito do processo de consulta de n° 225358/22, de minha relatoria, em que foi proferido o Acórdão n° 3771/23 – Tribunal Pleno, com força normativa, nos seguintes termos:

> É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus "padrões de desempenho e qualidade", "por meio de especificações usuais do mercado", nos termos do art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial;

Resta superado o entendimento contido no item VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, vez que conflitante com a resposta ao quesito anterior.

Conforme se explicou naquela oportunidade, o art. 2-A, I, da Lei n° 10.191/2001 estabelece que "*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*".

Assim, ainda que os serviços prestados por profissionais da saúde possam ser, por sua própria natureza, especializados, eles serão considerados serviços comuns da área da saúde, por força do referido dispositivo, desde que estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o SUS e que seus

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos no edital de forma objetiva, por meio de especificações usuais do mercado.

A fim de melhor elucidar a questão, interessante reproduzir o seguinte trecho da fundamentação da referida decisão:

> Merece especial destaque, das relevantes considerações tecidas pela 7ª Procuradoria de Contas, a demonstração de que, em se tratando de serviços médicos "necessários ao atendimento dos órgãos que integram o SUS", e desde que os respectivos "padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado", haverá a incidência da regra especial contida no art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, segundo a qual tais serviços são considerados como comuns da área da saúde, ainda que inerentemente especializados.
>
> Corroboram essa conclusão as peculiaridades intrínsecas à sistemática do SUS que, conforme demonstrado pela d. Representante Ministerial (ao abordá-las como etapa necessária à demonstração de sua igual aplicabilidade aos serviços médicos relativos ao atendimento do SAMU 192, objetivo central do parecer acima reproduzido), é permeada por diversos mecanismos de padronização, controle de qualidade e fiscalização, compilados em extensos protocolos clínicos e de atendimento de observância obrigatória por seus profissionais, e que, portanto, não proporciona relevante margem para inovações baseadas em técnica decorrente de autonomia médica, inclusive em relação a condutas em atendimentos.
>
> É possível somar a esse argumento, ainda, a dificuldade concreta de diferenciação, para efeito de contratação, da qualidade dos serviços prestados por cada um dos profissionais a serem contratados, não só pela elevada padronização incidente sobre suas atividades, como pela

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

própria grande quantidade de profissionais, de diversas especialidades, geralmente envolvida nessas contratações, mormente em se tratando da reunião, em um único contrato, de todos os serviços prestados por uma UPA, como na hipótese objeto da consulta em exame.

Igualmente corrobora essa conclusão o argumento de ordem lógica relativo à admissão da possibilidade de inexigibilidade de licitação via Credenciamento Público pelo Acórdão 3733/20 – Tribunal Pleno, principal tema nele desenvolvido (objeto de 5 dos 6 tópicos que integraram a respectiva resposta), e sua contradição com a conclusão pela vedação ao emprego da modalidade Pregão que, além de igualmente exigir o atendimento a critérios mínimos e objetivos predefinidos no instrumento convocatório e sujeitos à verificação, corresponde a um procedimento licitatório plenamente previsto em lei, com particulares bem definidas e sujeito a maior rigor, com observância estrita aos princípios da Administração Pública.

Como mero complemento à exaustiva exposição da 7ª Procuradoria de Contas, importa observar que os serviços médicos prestados dentro do SUS não se enquadram na noção de serviço predominantemente intelectual (em regra, associado ao julgamento por técnica e preço pelo art. 46 da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo art. 36, § 1º, I, da Lei Federal nº 14.133/2021), tanto pela sistemática da Lei Federal nº 8.666/1993 (art. 13) quanto pela sistemática da Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 6º, XVIII), tendo em vista que, mesmo se admitidos como abertas as relações de serviços por elas elencadas, tem-se que elas fazem alusão a serviços cuja execução demanda qualificação diferenciada do prestador e cujos resultados são influenciados por sua atuação subjetiva (principalmente de natureza científica, pericial, de consultoria,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

> ou inovadora), o que, como visto, não é compatível com a sistemática de elevada padronização do SUS.
>
> Por cautela, entretanto, levando-se em conta a enorme diversidade de atividades executadas no âmbito do SUS, que inclui procedimentos de alta complexidade, deve-se excepcionar dessa possibilidade de utilização do Pregão aqueles serviços médicos que não se encontrem padronizados e nem sejam passíveis de controle de qualidade pelos protocolos estabelecidos, hipótese em que a adequada modalidade licitatória dependerá das peculiaridades de cada caso.

Nessa linha, considerando que os editais dos processos licitatórios em questão (peças n° 33-42) indicaram os requisitos de qualificação técnica exigidos, bem como apresentaram um descritivo objetivo das competências e das ações e serviços que deveriam ser desenvolvidos pelos profissionais, e tendo em vista que envolvem a contratação de serviços de saúde no âmbito do SUS, estando sujeitos, portanto, a diversos mecanismos de padronização, controle de qualidade e fiscalização, a escolha da modalidade licitatória pregão está em consonância com o entendimento acima exposto, não tendo restado caracterizada irregularidade.

Dessa forma, corroborando os pareceres uniformes, deve ser provido o recurso quanto a esse ponto, reformando-se a decisão recorrida a fim de afastar a irregularidade contida no item II, subitem (iii), relativa à contratação de serviços de saúde terceirizados utilizando-se da modalidade pregão.

3. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** do presente Recurso de Revista para, no mérito, **dar-lhe parcial provimento**, unicamente para afastar a irregularidade contida no item II, subitem (iii) do Acórdão n° 3436/23 – Tribunal Pleno, relativa à contratação de serviços de saúde

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

terceirizados utilizando-se da modalidade pregão, mantendo-se a decisão recorrida em seus demais termos.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Conhecer** o presente Recurso de Revista para, no mérito, **dar-lhe parcial provimento**, unicamente para afastar a irregularidade contida no item II, subitem (iii) do Acórdão n° 3436/23 – Tribunal Pleno, relativa à contratação de serviços de saúde terceirizados utilizando-se da modalidade pregão, mantendo-se a decisão recorrida em seus demais termos;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

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

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ

Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7OJ