TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	711671/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ DO SUL
INTERESSADO:	ECLAIR RAUEN, MASMED GESTAO EM SAUDE LTDA., MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ DO SUL, PAULO ROBERTO PEDRO
ADVOGADO / PROCURADOR	MARILIA GABRIELA CARDOSO SOARES
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3005/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Credenciamento. Contratação de empresa para a prestação de serviços de plantão médico. Empresas cadastradas apresentaram toda a documentação necessária. Terceirização do serviço de saúde. Impossibilitada a análise diante das informações e documentação colacionadas. Improcedência quanto aos fatos narrados na inicial. Determinação de instauração de fiscalização específica para apurar terceirização.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta por **MASMED – GESTÃO EM SAÚDE LTDA.**, em que noticia suposta irregularidade no procedimento licitatório de edital de Credenciamento n. 001/2023 do **MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ DO SUL**, que tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de plantões médicos hospitalares de 24 (vinte e quatro) horas.

A representante alega (peça 3), em resumo, que houve a habilitação indevida da empresa Norte Sul Serviços em Saúde, pois, supostamente, não teria apresentado a documentação necessária à habilitação, mais precisamente, o contrato de prestação de serviços de responsabilidade técnica da empresa junto ao CRM/PR, contrariando o edital.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

O mesmo ocorreu em relação à empresa NEOMED Gestão em Saúde LTDA., que apresentou cadastro no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) inválido.

Por fim, pediu integral provimento do mérito a fim de que seja mantida a decisão de Comissão de Apoio, que declarou inabilitadas as duas empresas.

Em minha primeira manifestação, através do Despacho n. 1.812/23 (peça 18), por entender que faltava documentação para o exame de admissibilidade, solicitei manifestação preliminar da Prefeitura do município de Jundiaí do Sul a fim de que suplementasse o feito com novas informações e documentos.

Seguidamente, sobreveio a manifestação da Prefeitura à peça 26, contendo os seguintes argumentos: (i) o TCU tem entendido pela possibilidade de profissionais da área de saúde para a prestação de serviços públicos, inclusive para a atuação do contratado nas unidades públicas de saúde do SUS, por meio de credenciamento; (ii) como não pode haver concorrência entre os interessados, cabe à Administração solicitar apenas os documentos mínimos necessários para avaliar se o interessado possui os requisitos mínimos para prestar o serviço; (iii) o Parecer Jurídico n. 129/2023 concluiu pela ausência de fundamentos jurídicos hábeis a ensejar a desabilitação das empresas Norte Sul Serviços em Saúde LTDA. e NEOMED Gestão de Saúde LTDA.; (iv) ambas as empresas cumpriram a contento a juntada dos documentos referentes à habilitação; (v) não foi solicitado no edital qualquer documento (item 5) sobre disponibilidade de carga horária de 24 horas ou documento que comprovasse ser a empresa cadastrada no SCNES, ao contrário do que alega a representante.

Por meio do Despacho n. 2.071/23-GCMRMS (peça 35), recebi a representação e ampliei o seu escopo, com o fito de apurar se a terceirização de serviço público de saúde atendeu aos requisitos legais, diante de indícios de irregularidade referente à ausência de concurso público na área da saúde.

O Município deixou de apresentar manifestação dentro do prazo de 15 (quinze) dias, conforme se denota da Certidão de Decurso de Prazo n. 305/24-DP (peça 39).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

Por meio do Despacho n. 582/24-GCMRMS (peça 40), determinei o encaminhamento do feito à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n. 6.267/24-CGM (peça 41), opina pela improcedência da representação quanto aos fatos narrados na petição inicial e, no que toca à terceirização do serviço de saúde, entende que os documentos que constam dos autos não permitem avaliar a real situação do Município. Destaca, assim, que "é possível, a critério do Relator, levar a situação a Plenário a fim de abrir procedimento de fiscalização com base no artigo 259-A, II, do Regimento Interno deste Tribunal".

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 9/25-2PC (peça 42), opina pela realização de diligência, oportunizando derradeira chance de o Município se manifestar, uma vez que inexiste nos autos informação sobre a realização de concursos públicos na área da saúde.

Por meio do Despacho n. 191/25-GCMRMS (peça 43), acatei o parecer ministerial e determinei a intimação do Município para que se manifestasse no prazo de 15 (quinze) dias.

A municipalidade apresenta petição à peça 48, informando que anexa Ofício da Diretora do Departamento Municipal de Saúde à peça 49, no qual reconhece "a necessidade de regularização do problema apresentado que envolve a ausência de um quadro efetivo de médicos contratados por meio de concurso público".

Afirma que, apesar "de o Departamento Municipal de Saúde estar se esforçando para solucionar o problema, para que o concurso público seja realizado, será necessário, primeiramente, criar os cargos de médicos no âmbito municipal, uma vez que os cargos existentes já estão devidamente preenchidos".

Por meio do Despacho n. 550/25-GCMRMS (peça 51), recebi a manifestação (peças 48-49) e determinei a remessa do feito à unidade técnica.

A **Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar**, na Instrução n. 159/25-CAIS (peça 52), ratifica o conteúdo da instrução anterior.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

Igualmente, o **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 633/25-2PC (peça 53), da lavra da Procuradora Katia Regina Puchaski, opina pela **não procedência** da representação quanto aos fatos narrados na inicial e pela **instauração de procedimento de fiscalização específica** para apurar as irregularidades relativas à terceirização.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Corroboro o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

No que concerne aos pontos levantados na petição inicial, tem-se que o credenciamento se consubstancia no processo em que a Administração Pública convida interessados a se cadastrarem como fornecedores ou prestadores de serviço, desde que atendidos os requisitos preestabelecidos, para a formação de um cadastro para contratações futuras. Trata-se de uma forma de seleção prévia dos participantes, despida da necessidade de um processo licitatório competitivo para cada contratação.

O instituto surgiu ainda sob a égide da Lei n. 8.666/93, sendo visto como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, escapando da lógica tradicional da inviabilidade de competição, uma vez que, no credenciamento, a competição se mostra possível, mas não vantajosa para a Administração Pública. Assim, ele se configura como opção quando se verifica que é mais benéfico haver uma pluralidade de prestadores de serviços.

O art. 24 da Lei Estadual n. 15.608/07 traz a definição de credenciamento:

> Art. 24. Credenciamento é ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração, observado o prazo de publicidade de no mínimo 15 (quinze) dias úteis e no máximo de 30 (trinta) dias úteis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

> Parágrafo Único. A Administração Estadual poderá adotar o credenciamento para situações em que o mesmo objeto possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados.

Segundo a doutrina[1]:

> Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração. [...] É obrigatório permitir a oportunidade para o credenciamento de qualquer interessado, a qualquer tempo. No entanto, isso não significa que todos os pleitos devem ser atendidos e que todo e qualquer postulante tem direito ao credenciamento. Caberá à Administração fixar previamente os requisitos necessários e desenvolver um processo administrativo destinado a apurar o seu atendimento pelo interessado (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1.166-1.170).

Impera no credenciamento o princípio da impessoalidade. No seu ato convocatório, precisam estar previstas as exigências de requisitos operacionais, habilitação jurídica, técnica e econômico-financeira, com o fito de viabilizar que os interessados cumpram as condições estabelecidas, podendo solicitar o credenciamento a qualquer momento.

O art. 79 da Lei de Licitações n. 14.133/21 preleciona:

> Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:
>
> I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; [...]

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

> Parágrafo Único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:
>
> I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados; (grifo nosso).

O Decreto n. 11.878/24, que regulamenta o art. 79 da Lei 14.133/21, dispõe, em seu art. 5º, que, observadas determinadas fases, "O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital e será realizado por meio do Compras.gov.br".

A lei estadual que rege as licitações e contratos administrativos, Lei n. 15.608/07, estabelece:

> Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:
>
> [...] III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica; [...].

Assim, é possível concluir que o processo administrativo de credenciamento precisa ficar disponível aos interessados, tendo como foco a contratação da maior quantidade possível deles, pois, com uma rede maior de fornecedores e profissionais, a isonomia e o interesse público serão preservados.

Enquanto nos certames licitatórios prepondera a eliminação, na qual um único licitante é selecionado para executar o objeto almejado, com a exclusão dos demais, o credenciamento possui cunho inclusivo.

Sobre a questão, dispõe o Decreto n. 4.507/09:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

> Art. 1º. Este Regulamento tem por objetivo definir características, condições, normas e competências para o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas nas situações em que o objeto a ser contratado pelo Estado do Paraná, através de seus órgãos e entidades, possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados.
>
> § 1º. O credenciamento não tem caráter exclusivo, podendo o órgão ou entidade contratante convocar, em igualdade de condições, todos os credenciados ao mesmo tempo ou, mediante sorteio ou rodízio, um ou mais de um credenciado para a realização do mesmo serviço, situação essa contemplada no artigo 24 da Lei Estadual nº 15.608/2007, observadas as peculiaridades do serviço e do credenciado. [...]
>
> Art. 2°. O credenciamento é justificado nos casos em que o interesse público possa ser melhor atendido através da contratação prevista no § 1º do artigo anterior, podendo ser por região ou não.
>
> Art. 3°. O credenciamento obedecerá aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da celeridade.
>
> Art. 4º. O credenciamento é um processo por meio da pré-qualificação, permanentemente aberto a todos os interessados, pessoa física e jurídicas, que atendam os requisitos estabelecidos no Edital e durante a vigência deste, que terá a sua duração de acordo com as disposições do artigo 103 da Lei Estadual 15.608/07.

A jurisprudência desta Corte de Contas é clara no sentido de que o credenciamento deve permanecer aberto, sem prazo estipulado, enquanto os serviços estiverem sendo prestados, conforme se verifica:

> Consoante análise da 5ª ICE, houve ilegalidade no Edital nº 001/18 ao restringir os protocolos de requerimento de credenciamento até, no máximo, 30 (trinta) dias da publicação do instrumento convocatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

Compulsando os autos verifico que assiste razão à unidade técnica, sendo procedente o feito quanto a este ponto.

A legislação aplicável ao tema prevê que o credenciamento deve permanecer aberto a todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos, sem termo final. Isto porque o instituto do credenciamento opera pela tônica da inclusão.

Verifica-se no Decreto Estadual nº 4507/09 (regulamenta o credenciamento no Estado do Paraná) que o legislador se preocupou com o caráter não exclusivo do instrumento, bem como frisou que o credenciamento justifica-se pelo atendimento do interesse público, em situações que a convocação de uma pluralidade de contratados se mostra melhor ao caso concreto.

Por tal motivo, consta no artigo 4º do referido diploma legal que o credenciamento deve permanecer aberto: [...]

Ainda, em sentido análogo, consta no artigo 25, inciso III, da Lei nº 15.608/07 que a possibilidade de credenciamento é a qualquer tempo: [...]

Assim, ao restringir o prazo de protocolo de pedidos de credenciamento a um período máximo de 30 dias contados da publicação, nos termos do artigo 27 do Edital nº 001/18 do DETRANPR, houve violação legal. (Acórdão n. 3.397/21-STP)

No credenciamento, não há disputa entre os seus participantes. Pois a adoção dessa espécie de contratação pressupõe a ausência de concorrência e a possibilidade de cadastro permanente de interessados, enquanto for vigente o edital de chamamento. É a observância ao princípio da igualdade que viabiliza e justifica a contratação de todos os credenciados pela Administração, tendo em vista a presença de efetiva demanda por serviços que não possam ser diretamente prestados pelo ente contratante.

Essa ausência de concorrência (ou sua impossibilidade) pressupõe, também, a oferta abundante dos serviços de saúde pretendidos pelo ente contratante na região geográfica que pretende beneficiar com tais serviços, uma vez que a demanda está, no caso desta consulta, intimamente relacionada com o espaço geográfico do ente contratante.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

> Tendo em vista que o credenciamento é instrumento pelo qual a Administração manifesta interesse em contratar com todos os credenciados que tenham sido habilitados no respectivo procedimento, pois todos são igualmente aptos a prestar o serviço desejado (e, portanto, é mais vantajoso à Administração contratar com todos) e que a escolha dos serviços a serem prestados ocorrerá, efetivamente, por parte dos beneficiários dos serviços e não pela Administração, a escolha por clínicas que estejam dentro do município ocorrerá por parte dos beneficiários do serviço como consequência lógica. (Acórdão n. 1.825/25-STP).
>
> Aliás, o raciocínio empregado pela Fundação de que não há obrigatoriedade de distribuição de demandas aos novos credenciados enquanto não surgir uma nova necessidade de serviços acaba por tornar letra morta a previsão legal de que deve ser assegurado a qualquer interessado a possibilidade de se credenciar a qualquer tempo, além de desvirtuar completamente o sentido da realização de um credenciamento, que é voltado justamente para casos em que a Administração prefere realizar múltiplas contratações simultâneas em igualdade de condições entre todos os credenciados.
>
> Entendo, portanto, que há forte indício de irregularidade decorrente da ausência de redistribuição de demandas sem permitir a prestação dos serviços também pelos novos credenciados. (Acórdão n. 3.111/24-STP).

Desse modo, extrai-se da legislação e jurisprudência vigentes que o credenciamento fica aberto de forma permanente para quem desejar se cadastrar, de modo que não prospera a alegação da representante de que o Município não podia ter aceitado documento posteriormente em decorrência da previsão constante do art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93[2].

Fica claro na petição inicial que a representante, por vezes, confunde o credenciamento com a licitação comum, razão que a leva a questionar a

[2] Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
[...] § 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

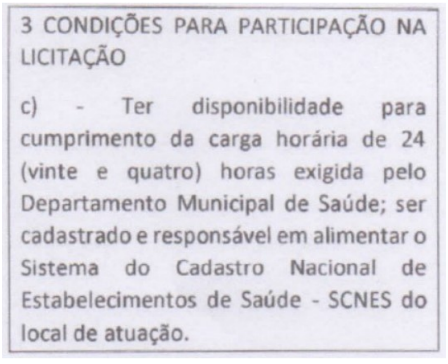
DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

habilitação das empresas Norte Sul Serviços em Saúde e NEOMED Gestão em Saúde LTDA.

A representante alega que ambas as empresas acima nominadas deixaram de apresentar documento necessário à habilitação. Segundo ela, a Norte Sul Serviços em Saúde não teria apresentado o contrato de prestação de serviços de responsabilidade técnica junto ao CRM/PR, ao passo que a NEOMED Gestão em Saúde LTDA. teria apresentado cadastro inválido junto ao Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

No que concerne à suposta irregularidade cometida na habilitação da empresa NEOMED, o edital não exige como requisito de habilitação o contrato da prestação de serviços do responsável técnico e nem que fosse comprovado através de documento o cadastro junto ao SCNES.

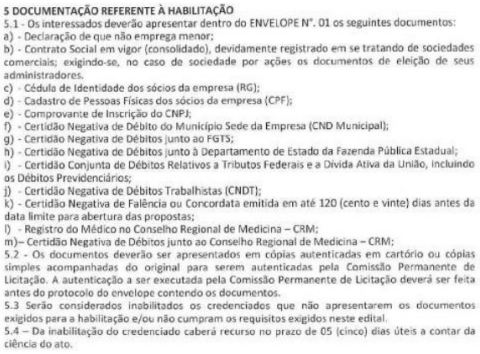
Inclusive porque o cadastro junto ao SCNES era condição para participar da seleção, e não um requisito de habilitação, o que é confirmado pelo fato de estarem em lugares diversos do edital. Os requisitos de habilitação encontram-se no item 5 (peça 27), ao passo que as condições de participação estão alocadas no item 3, conforme se infere:



3 CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

c) - Ter disponibilidade para cumprimento da carga horária de 24 (vinte e quatro) horas exigida pelo Departamento Municipal de Saúde; ser cadastrado e responsável em alimentar o Sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES do local de atuação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T



5 DOCUMENTAÇÃO REFERENTE À HABILITAÇÃO
5.1 - Os interessados deverão apresentar dentro do ENVELOPE Nº. 01 os seguintes documentos:
a) - Declaração de que não emprega menor;
b) - Contrato Social em vigor (consolidado), devidamente registrado em se tratando de sociedades comerciais; exigindo-se, no caso de sociedade por ações os documentos de eleição de seus administradores.
c) - Cédula de Identidade dos sócios da empresa (RG);
d) - Cadastro de Pessoas Físicas dos sócios da empresa (CPF);
e) - Comprovante de Inscrição do CNPJ;
f) - Certidão Negativa de Débito do Município Sede da Empresa (CND Municipal);
g) - Certidão Negativa de Débitos junto ao FGTS;
h) - Certidão Negativa de Débitos junto à Departamento de Estado da Fazenda Pública Estadual;
i) - Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e a Dívida Ativa da União, incluindo os Débitos Previdenciários;
j) - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);
k) - Certidão Negativa de Falência ou Concordata emitida em até 120 (cento e vinte) dias antes da data limite para abertura das propostas;
l) - Registro do Médico no Conselho Regional de Medicina – CRM;
m)– Certidão Negativa de Débitos junto ao Conselho Regional de Medicina – CRM;
5.2 - Os documentos deverão ser apresentados em cópias autenticadas em cartório ou cópias simples acompanhadas do original para serem autenticadas pela Comissão Permanente de Licitação. A autenticação a ser executada pela Comissão Permanente de Licitação deverá ser feita antes do protocolo do envelope contendo os documentos.
5.3 Serão considerados inabilitados os credenciados que não apresentarem os documentos exigidos para a habilitação e/ou não cumpram os requisitos exigidos neste edital.
5.4 – Da inabilitação do credenciado caberá recurso no prazo de 05 (cinco) dias úteis a contar da ciência do ato.

Desse modo, de fato não havia a exigência de comprovação por meio de documento da condição prevista no item 3 do edital.

Na documentação juntada pela municipalidade, constatou-se que tanto a empresa Norte Sul Serviços em Saúde quanto a NEOMED Gestão em Saúde LTDA. apresentaram todos os documentos que foram exigidos no instrumento convocatório.

Assim, como corretamente analisado nos pareceres jurídicos constantes das peças 11 e 26, não se exigiu que fosse comprovado o disposto no item 3 do edital, tendo em vista que se tratava de uma condição para participar do processo de credenciamento, e não pode ser confundido com os requisitos de habilitação que as empresas NEOMED e Norte Sul preencheram adequadamente.

Dessa forma, a representação é improcedente, uma vez que os documentos exigidos pelo edital concernem à habilitação, os quais foram corretamente apresentados pelas duas empresas retromencionadas.

No que toca à terceirização do serviço de saúde da municipalidade, esse ponto foi por mim levantado no Despacho n. 2071/23-GCMRMS (peça 35).

Através da cópia do procedimento licitatório, verifiquei indícios de possíveis irregularidades para além daquelas narradas na petição inicial. Isso, porque a Procuradoria Jurídica municipal alertou em parecer (peça 27, p. 45-46) a necessidade de realização de concurso público na área da saúde, além de destacar a persistência na falta de planejamento no âmbito do Município.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

Aponta o procurador que a empresa prestadora de serviços comunicou a rescisão no dia 20/07/2023, ao passo que a requisição da nova contratação só foi protocolada no dia 17/08/2023.

No dia de 28/04/2022, a procuradoria emitiu um parecer jurídico alertando sobre a irregularidade na terceirização de serviços públicos de saúde. Essa preocupação baseia-se no fato de que apenas uma empresa preenche todo o quadro médico, enquanto há apenas uma médica concursada.

Outro ponto destacado é o excesso na dispensa de licitações, com a ocorrência de sucessivos aditivos. O procurador ressalta que o seu antecessor no cargo já havia alertado sobre esse mesmo problema em 24/04/2019.

Na oportunidade, pontuei que tais constatações sugeriam uma persistência nas práticas irregulares ao longo do tempo, o que requereria uma atenção mais aprofundada durante a análise do caso a fim de averiguar se a terceirização de serviço público de saúde atendeu aos requisitos legais. Acrescentei, portanto, a análise da terceirização no escopo da presente demanda, para além dos fatos narrados na peça inicial.

No que toca ao assunto, o entendimento desta Corte é de que a terceirização é permitida desde que os serviços prestados pela entidade não se refiram à substituição de servidores e empregados públicos então existentes (ou que deveriam existir) no quadro de pessoal do município.

O art. 199, § 1º, da Constituição Federal dispõe que as instituições privadas somente poderão participar de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos:

> 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

O caráter de complementariedade também aparece insculpido nos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.080/1990:

> Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.
>
> Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.
>
> Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

O credenciamento de médicos plantonistas é autorizado pela Portaria n. 2.567/2016 do SUS, a qual decorre, também, da Lei n. 8.080/1990 que, por sua vez, ancora-se na Constituição Federal que, como já visto, autoriza a participação de entidades privadas na prestação de serviços de saúde desde que de forma complementar. As atividades que deveriam ser desenvolvidas por servidores efetivos estão sendo imputadas a uma empresa privada, com a realização de atendimento regulares e de plantões médicos.

Aparentemente, não se trata de atendimento de caráter eletivo, mas de urgência e emergência, de modo que configura prestação básica do Poder Público, nos termos definidos pelo Ministério da Saúde, não estando sujeito à terceirização. Tais atendimentos deveriam ser providos pelo município de Jundiaí do Sul.

Pelo que se observa dos pareceres jurídicos já mencionados, a terceirização ocorre de forma contínua, ao menos desde 2019 (quando do primeiro parecer), sem a aparente adoção de providências para a solução definitiva da questão.

Por isso, as contratações dos plantões médicos em questão ultrapassam a exceção constitucional (art. 199, § 1º) referente à prestação de serviços de saúde em caráter complementar por instituição privada, de forma que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

transferência dessa competência para entidade particular se consubstancia em terceirização irregular.

A jurisprudência do TCE-PR aponta irregularidade em situações semelhantes ao cenário aparentemente desenhado no município de Jundiaí do Sul:

> Concernente à terceirização irregular de mão-de-obra, a análise conjunta dos objetos dos termos de parceria objeto do presente processo, bem como da reiterada prática adotada na gestão do Sr. Armando Luiz Polita de contratação de OSCIP´s para fins de imprópria terceirização, conforme citou a unidade técnica (peça 46), conduzem à conclusão de que os ajustes firmados com a ADESOBRAS visaram, efetivamente, ao mero fornecimento de mão de obra, em burla à regra constitucional do concurso público. Além do mais, não há nos autos nenhum documento que demonstre o contrário.
> Neste sentido, deve ser aplicada ao Sr. Armando Luiz Polita a multa prevista no art. 87, inciso V, alínea "a", da Lei Complementar estadual n.º 113/2005, em razão da contratação de servidores sem concurso público, em desacordo com a regra constitucional insculpida no art. 37, II da Constituição Federal. (Acórdão n. 3.104/20 – Primeira Câmara).
>
> A ausência de documentos que comprovassem a efetiva realização das despesas com os Termos de Parceria, [...].
>
> Diversamente, houve uma transferência da prestação dos serviços públicos de saúde à entidade privada, que passou a atuar como mera fornecedora de mão de obra, muito embora se tratasse de atividade fim e não de atividade meio, em flagrante ofensa ao que dispõe o art. 37, II da Constituição Federal, na medida em que se afastou do dever da contratação de pessoal mediante prévio concurso público. (Acórdão n. 3.959/20 – Tribunal Pleno).
>
> No caso dos autos, o que se tem foi o repasse à entidade privada do montante, durante os exercícios financeiros de 2009 a 2015, de R$ 7.804,487,72, em franca violação artigo 30 da Constituição Federal que impõe aos municípios a manutenção de programas de educação infantil. Além disso, a terceirização por meio de interposta pessoa significou a prestação de serviço por funcionários sem vínculo efetivo com a Administração Pública a implicar em ofensa ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

> artigo 37, inciso II, também da Constituição Federal. Considerado o valor total que recebeu a entidade e e explícita violação a dispositivos de índole constitucional, afigura-se, sim, a gravidade da conduta a afastar a regra ventilada no recurso.
>
> Destarte, ante o acima expendido e acompanhando os opinativos que instruem o feito, os quais adoto como razões para decidir, o não provimento do recurso é medida que se impõe. (Acórdão n. 2.041/21 – Tribunal Pleno).

O Supremo Tribunal Federal possui firme posicionamento sobre a necessidade de realização de concurso público:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR NECESSIDADE DE PESSOAL NA ÁREA DO MAGISTÉRIO - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DA TEMPORARIEDADE E EXCEPCIONALIDADE - SERVIÇO PÚBLICO DE CARÁTER *PERMANENTE* - *NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO* PARA PROVIMENTO DOS CARGOS POR SERVIDORES EFETIVOS - INCONSTITUCIONALIDADE. São inconstitucionais, por afronta dos artigos 21, § 1º e 22, da CEMGE, e reflexamente ao art. 37, IX, da CL/1988, as disposições legais que, a pretexto de estabelecer os casos de contratação temporária para atender às necessidades temporárias e de excepcional interesse público, criam presunção de excepcionalidade e de temporariedade ao explicitarem situações em que aqueles requisitos não se fazem presentes (fl. 101)". No apelo extremo, o recorrente sustenta a repercussão geral da matéria versada no feito, dada a importante discussão que nele se trava, concernente às hipóteses de contratação temporária de pessoal previstas no art. 37, XI, da Constituição Federal, destacando que o Supremo Tribunal Federal tem posição firmemente assentada sobre o tema. Argui, também, a inconstitucionalidade da norma questionada, por violação do princípio do acesso à Administração Pública por concurso público (art. 37, II, CF). A matéria suscitada no recurso extraordinário, acerca da constitucionalidade de normas que dispõem sobre as hipóteses de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

> contratação temporária de servidores públicos, é dotada de natureza constitucional, pois diz respeito ao atendimento dos requisitos constitucionais relativos à configuração das situações excepcionais e temporárias autorizadoras da contratação, por prazo determinado, de servidores temporários, em atenção aos comandos constitucionais previstos no art. 37, II e IX, da Carta Magna.

Nessa senda, a Constituição Federal é explícita no que toca à necessidade de realização de concurso público para a contratação de servidores públicos que exercem atividades típicas e necessárias dentro da Administração:

> 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; [...].

Ao omitir-se sobre a realização de concurso, o ente público burla o dispositivo constitucional acima colacionado.

Atividades exercidas por terceiros (seja pelo terceiro setor ou pela iniciativa privada) precisam ter cunho de complementariedade, sendo inadmissível que assumam a prestação de qualquer serviço em substituição ao poder público.

Ao se utilizar indevidamente de contrato com particular como mecanismo para a obtenção de fornecimento de mão de obra, o Poder Público se dissocia completamente da noção de comunhão de esforços para o atingimento de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

um interesse comum, de modo que o gestor responsável incorre em prática de terceirização irregular de serviços públicos.

ção de fornecimento de mão de obra, o Poder Público se dissocia completamente da noção de comunhão de esforços para o atingimento de um interesse comum, de modo que o gestor responsável incorre em prática de terceirização irregular de serviços públicos.

A terceirização burla o art. 37, II, da Constituição Federal, além de princípios nela insculpidos, uma vez que o concurso público se consubstancia em[3]:

> Um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos. Baseia-se o concurso público em três postulados fundamentais. O primeiro é o princípio da igualdade, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos. Depois, o princípio da moralidade administrativa, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar os melhores candidatos. Por fim, o princípio da competição, que significa que os candidatos participem de um certame procurando alçar-se à classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público (CAETANO, 2008, p. 638).

Presumivelmente, pelo que se constata dos pareceres jurídicos já mencionados, desde 2019, há orientação técnica sobre a irregularidade da contratação de forma terceirizada e houve tempo o bastante para que a Administração municipal realizasse concurso público para a contratação de médico plantonista.

Ao que parece, há uma opção administrativa em não realizar o concurso.

[3] CAETANO, Marcello. **Manual do Direito Administrativo.** Vol. II. Coimbra: Almedina, 2008.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

Esta Corte de Contas vem punindo com multa a terceirização irregular de serviço de saúde, conforme se infere:

> Pelo exposto, voto:
>
> pelo CONHECIMENTO e, no mérito, pela PROCEDÊNCIA PARCIAL desta Representação, diante da terceirização irregular do serviço público de saúde, da incorreta contabilização das despesas, e do não atendimento à Lei de Transparência;
>
> pela aplicação da multa administrativa contida no artigo 87, IV, “g” da Lei n.° 113/05 ao senhor GERSON DENILSON COLODEL e ao senhor João Gustavo Kepes Noronha; (Acórdão n. 1661/24-STP)

> Prestação de Contas. Transferência Voluntária a OSCIP. Instituto Confiancce. Omissão no encaminhamento de documentos. Impossibilidade de aferição da regularidade de aplicação dos recursos. Terceirização indevida de serviços públicos de saúde. Utilização indevida de contrato para estabelecimento de vínculo de parceria. Irregularidade das contas, devolução integral dos recursos, multas e determinação. (Acórdão n. 3792/15-S1C)

> VII- aplicar 6 (seis) multas administrativas à Sra. Rita Maria Schimidt, CPF nº 431.049.319-72, representante legal da entidade concedente no período de 01/01/09 a 31/12/12, nos termos do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, em razão de vícios na formalização e prorrogações do termo de parceria (item 2.1); ausência de prestação de contas (item 2.2); pagamento de despesas estruturais incompatíveis (item 2.4); repasses que não foram registrados na conta corrente específica (item 2.9); terceirização indevida (item 2.10); e deficiência no controle municipal sobre a execução da parceria (item 2.11); (Acórdão n. 1416/24-S2C)

Assim, essas diretrizes básicas, aparentemente, não estão sendo cumpridas no município de Jundiaí do Sul. Os indícios ganham robustez em razão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

de Ofício enviado pelo prefeito municipal ao Ministério Público Estadual, requerendo informações sobre o andamento dos concursos públicos na municipalidade (peça 28, p. 20).

Ademais, à peça 49, a própria Diretora do Departamento Municipal de Saúde, em Ofício, reconhece “a necessidade de regularização do problema apresentado que envolve a ausência de um quadro efetivo de médicos contratados por meio de concurso público”. Assume também que, apesar “de o Departamento Municipal de Saúde estar se esforçando para solucionar o problema, para que o concurso público seja realizado, será necessário, primeiramente, criar os cargos de médicos no âmbito municipal, uma vez que os cargos existentes já estão devidamente preenchidos”.

A unidade técnica bem pontua, na Instrução n. 159/25-CAIS (peça 52), que:

> Os documentos que compõem os autos demonstram que a situação vem de longa data e há fortes indícios de que a gestão dos serviços de saúde no Município contém irregularidades de natureza grave, especialmente quanto à possível terceirização de todo o serviço de saúde sem preservar o mínimo constitucional, uma vez que a iniciativa privada somente pode atuar nos serviços de saúde de maneira complementar.
>
> A título de exemplo, observa-se, na peça 27, página 15, cópia da Lei nº 171/2002 que instituiu o plantão médico “de doze horas de segunda a sextas feiras das dezenove horas até as sete horas e de vinte e quatro horas aos sábados e domingos” (g.n.).
>
> No entanto, o objeto do credenciamento é a contratação de pessoa jurídica prestadora de serviços médicos, especialidade clínica geral para atender plantões médicos de 24 horas diárias em todos os dias da semana.

Além disso, o procurador adverte a municipalidade, no parecer constante da peça 27 (p. 46), da irregularidade que vem se perpetrando há anos.

Porém, não há como fazer uma análise consistente apenas com as informações e documentos carreados aos autos pela municipalidade. É impossível

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

chegar a uma conclusão sobre a existência, ou não, de terceirização irregular, tendo como substrato, unicamente, o material que se encontra presente nos autos.

Ademais, a simples argumentação da diretora do Departamento de Saúde de que a solução se consubstancia na criação de novos cargos não se revela suficiente para a apreciação do mérito.

Desse modo, todo o cenário desenhado, com o próprio reconhecimento do problema pela diretora acima mencionada, conduz ao raciocínio de que é pertinente a instauração de fiscalização específica para apurar o caso.

Conforme já comentado, a questão da terceirização dos serviços de saúde extrapola o objeto inicial desta representação, suscitando a aplicação do art. 259-A, II, do Regimento Interno do TCE-PR:

> Art. 259-A. Os procedimentos de fiscalização de que trata esta seção terão início:
> I - por decisão do órgão colegiado competente para o julgamento da matéria, quando o objeto a ser fiscalizado estiver compreendido na instrução do processo;
> II - por decisão do Tribunal Pleno, quando o objeto a ser fiscalizado estender-se a outros fatos além daqueles compreendidos na instrução do processo;
> III - por ato do Presidente, quando o objeto a ser fiscalizado, ou parte dele, não estiver sendo tratado em processo que tramite no Tribunal;
> IV - mediante inclusão no Plano de Fiscalização, nos termos do art. 260 e do art. 151- A, III, nas demais hipóteses.

A ausência de documentos e informações que viabilizem a análise da situação em comento e os indícios de que a municipalidade está se furtando a realizar concurso público conduzem à solução única de expedir determinação para a abertura de procedimento de fiscalização, com fulcro no dispositivo retromencionado, que deve ser submetida à aprovação do Plenário desta Corte de Contas.

3 VOTO

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

Diante do exposto, VOTO pela **improcedência** da representação quanto aos fatos narrados na peça inicial e **determino** a instauração de procedimento de fiscalização específica, nos termos do art. 259-A, II, do Regimento Interno do TCE-PR, para apurar as irregularidades relacionadas à terceirização dos serviços de saúde e à ausência de concurso público para cargos médicos no município de Jundiaí do Sul.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Julgar **IMPROCEDENTE** a representação quanto aos fatos narrados na peça inicial e **determinar** a instauração de procedimento de fiscalização específica, nos termos do art. 259-A, II, do Regimento Interno do TCE-PR, para apurar as irregularidades relacionadas à terceirização dos serviços de saúde e à ausência de concurso público para cargos médicos no município de Jundiaí do Sul.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.LK8T