TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	702951/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE UMUARAMA
INTERESSADO:	ANTONIO FERNANDO SCANAVACCA, COORDENADORIA DE AUDITORIAS, DANIEL DUTRA DE SOUZA, MUNICÍPIO DE UMUARAMA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 943/26 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Umuarama. Auditoria na Atenção Básica de Saúde. Terceirização de serviços médicos. Utilização como mecanismo ordinário de provimento de mão de obra. Afronta ao princípio da excepcionalidade. Incompatibilidade com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Defesa que não infirma os achados de auditoria. Necessidade de planejamento para regularização. Determinação de adoção de providências visando ao incremento de profissionais com vínculo efetivo, com ênfase na realização de concurso público. Fixação de prazo. Apresentação de plano de ação e relatórios de acompanhamento. Monitoramento. Procedência.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Representação** proposta pela **Coordenadoria de Auditorias** em face do **Município de Umuarama**.

No âmbito do Plano de Fiscalização 2024–2025, a Coordenadoria de Auditorias realizou auditoria na Atenção Básica de Saúde do Município de Umuarama, cujo Relatório (peça 4) apontou, entre outros pontos, problemas na forma de contratação de serviços médicos e nos processos de controle e fiscalização dos contratos de terceirização (Achados 6, 8 e 9).

As conclusões foram inicialmente consolidadas em Matriz de Achados Preliminares submetida ao Prefeito e ao Controle Interno em 12/09/2025;

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

após manifestação do Município, a equipe confirmou os apontamentos e delimitou que os Achados 1 a 7 e 9 seriam objeto de Processo de Homologação de Recomendações, enquanto o Achado 8 (“A terceirização dos serviços médicos não atende ao princípio da excepcionalidade”) motivaria a abertura de Proposta de Representação.

Nos presentes autos, assim, a **Coordenadoria de Auditorias** formalizou a Proposta de Representação n.º 01/2025 (peça 3), com sugestão de expedição de determinação, tomando por base o mencionado **Achado n.º 8** do Relatório de Fiscalização n.º 447/2929, por meio do qual se concluiu que a terceirização dos serviços médicos no âmbito da Atenção Primária não atendeu ao princípio da excepcionalidade.

Nesse contexto, **foi proposta a expedição de determinação** para que o Município adote, no prazo de até 6 (seis) meses, as **providências necessárias a fim de viabilizar o incremento de profissionais médicos com vínculo efetivo na Atenção Básica municipal**, notadamente mediante a realização de novo concurso público.

Conforme consignado pela Coordenadoria de Auditorias, a prestação de serviços médicos nessa esfera configura atividade finalística típica do Município, sujeita, como regra, ao provimento mediante concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, admitindo-se a contratação terceirizada apenas de forma excepcional e transitória, diante de impossibilidades concretas e devidamente demonstradas, e desde que acompanhada de medidas efetivas voltadas à recomposição do quadro próprio.

Com efeito, a unidade técnica consignou que a terceirização dos serviços médicos na Atenção Básica do Município caracterizou-se pela priorização de contratações terceirizadas em detrimento do provimento de cargos efetivos, circunstância que afastou o caráter excepcional exigido pelo ordenamento jurídico.

Assinalou-se que eventual dificuldade na realização de concursos públicos não autoriza a manutenção indefinida de vínculos precários, devendo a excepcionalidade ser necessariamente acompanhada de medidas concretas e efetivas voltadas à superação da situação irregular, com esforços permanentes para

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

a recomposição do quadro próprio. Ademais, nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, é necessário que o ente observe que a participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde deve ocorrer de forma complementar, somente após o esgotamento da capacidade instalada da rede pública.

No caso concreto, verificou-se que o quadro de cargos do Município prevê 24 (vinte e quatro) vagas para o cargo de Médico Clínica Básica, das quais apenas 01 (uma) se encontra ocupada. Constatou-se, igualmente, que, ao longo de aproximadamente 25 (vinte e cinco) anos, foram realizados apenas 03 (três) concursos públicos para a contratação de médicos na Atenção Básica, sendo o último em 2014, sem que houvesse aproveitamento significativo dos candidatos aprovados, tampouco a realização de novos certames compatíveis com a atual estrutura remuneratória da carreira.

Ressaltou-se que, embora o Município disponha de quantitativo relevante de profissionais médicos atuando na Atenção Básica, a predominância de vínculos terceirizados evidencia a ausência de priorização do vínculo efetivo, em desconformidade com o modelo constitucional de gestão de pessoal. Destacou-se, além disso, que não foram demonstradas tentativas recentes de provimento efetivo com base na atual tabela salarial, significativamente superior àquela prevista no último edital, tampouco a realização de concurso para o regime de 40 (quarenta) horas semanais, modelo prioritário estabelecido pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).

Por fim, consignou-se que o incremento de profissionais por meio do Programa Médicos pelo Brasil não afasta a obrigação constitucional de estruturação do quadro efetivo mediante concurso público, uma vez que se trata de vínculos de natureza precária, sujeitos à descontinuidade, o que reforça a necessidade de adoção de medidas estruturantes voltadas à recomposição permanente do quadro próprio de médicos da Atenção Básica municipal.

Diante desse cenário, **a proposta de determinação contempla, como meio de cumprimento, a exigência de que, ao término do prazo de 6 (seis) meses, o Município apresente Plano de Ação detalhado**, no qual deverão constar as medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis pela

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

execução e os respectivos prazos estabelecidos, de modo a permitir o acompanhamento sistemático das providências voltadas à recomposição do quadro efetivo.

Prevê-se, ademais, que, após a apresentação do Plano de Ação, o ente municipal encaminhe relatórios trimestrais, contendo a descrição pormenorizada das ações efetivamente implementadas, acompanhados, quando cabível, dos respectivos documentos comprobatórios, assegurando-se, assim, o monitoramento contínuo do cumprimento da determinação e da evolução das medidas adotadas.

Diante disso, a Coordenadoria de Auditorias encaminhou ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná o Ofício n.º 178/25 - CAUD (peça 2) propondo a instauração da presente Representação e anexando a Proposta de Representação (peça 3), o Relatório de Fiscalização n.º 447/2929 (peça 4) e demais evidências – Anexos 2 a 7 (peças 5 a 10).

A Presidência proferiu o **Despacho n.º 4799/25 - GP** (peça 11) determinando a autuação do feito como Representação, com distribuição e sorteio de Relator, registrando que a proposição decorre de fiscalização da unidade técnica, nos termos do art. 277, § 3º, e do processamento previsto nos § 1º e 2º[1] do mesmo artigo do Regimento Interno.

Diante da ciência exarada pelo Gabinete da Presidência, verifiquei, por meio do **Despacho n.º 1597/25 - GCFSC** (peça 13), em juízo de admissibilidade, a presença dos requisitos do art. 30 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, razão pela qual recebi a Representação proposta pela Coordenadoria de Auditorias para apuração de supostas irregularidades relacionadas à priorização da terceirização de serviços médicos e a fragilidades na fiscalização contratual na Atenção Básica do Município de Umuarama, determinando a atuação e a citação

[1] **Art. 277.** A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas pelos interessados e autoridades, na forma prevista no art. 32, I a VI, da Lei Complementar nº 113/2005.
§ 1º A representação será autuada e distribuída ao Conselheiro Relator, sendo inicialmente remetida pela Diretoria de Protocolo ao Presidente para ciência. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)
§ 2º Cumprido o trâmite previsto no § 1°, a representação será remetida pelo Gabinete da Presidência ao Gabinete do Conselheiro Relator para regular processamento; (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)
§ 3º A representação poderá ser proposta pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas e pelas comissões especiais formadas para a execução de fiscalizações, observada a necessidade de encaminhamento pelo respectivo dirigente ou responsável e o disposto no art. 267-A, § 1º, deste Regimento Interno.

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

dos interessados para o exercício do contraditório e da ampla defesa e, após transcurso o prazo, o encaminhamento dos autos para instrução.

Na sequência, o **Município de Umuarama apresentou manifestação** por meio da **Petição Intermediária n.º 4827026** (peças 22 a 24), prestando os esclarecimentos pertinentes e concluindo pelo "*acolhimento das determinações decorrentes do Achado n° 8, mediante o compromisso de adoção das providências necessárias*" (peça 23, fl. 4).

A **Coordenadoria de Auditorias**, por meio da **Instrução n.º 11/26 - CAUD** (peça 27), concluiu que não foram apresentados fatos novos ou argumentos capazes de infirmar as conclusões da auditoria e, considerando a concordância com a determinação proposta, **opinou pela confirmação do achado e pela procedência da Representação**.

Por fim, o **Ministério Público de Contas**, nos termos do **Parecer n.º 77/26 - 2PC** (peça 29) manifestou-se pela **procedência da Representação**, sem prejuízo da continuidade do presente expediente até que o Município comprove o cumprimento da determinação constante da Proposta de Representação (peça 3).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico a Representação decorre de auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditorias deste Tribunal, no âmbito do Plano de Fiscalização de 2025, voltada à área da Saúde – Atenção Básica, especificamente quanto à terceirização de serviços médicos em caráter não excepcional, prática que, em tese, revela-se incompatível com os parâmetros constitucionais que regem a prestação de ações e serviços de saúde pública e o ingresso de pessoal no serviço público.

No caso concreto, restou devidamente caracterizado que a contratação de serviços médicos terceirizados vem sendo utilizada como mecanismo ordinário de provimento de mão de obra, e não como solução transitória ou excepcional (peça 4, fls. 225 a 29, e peças 5 a 10), o que descaracteriza a

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

excepcionalidade exigida pela Constituição e afasta a compatibilidade da prática com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal[2], bem como com a jurisprudência deste Tribunal[3].

A defesa apresentada pelo Município, por meio da **Petição Intermediária n.º 48270/26** (peças 22 a 24), embora reconheça a irregularidade apontada e manifeste concordância com a determinação proposta (peça 23, fl. 1), sustenta a inviabilidade de adoção imediata de providências, invocando razões relacionadas à continuidade do serviço público, à necessidade de planejamento administrativo e aos impactos financeiros decorrentes da realização de concurso público (peça 23, fls. 1 e 2).

Tais argumentos, embora compreensíveis sob a óptica da gestão administrativa, não se mostram aptos a afastar o achado de auditoria: **a preservação da continuidade dos serviços essenciais e a observância dos limites fiscais não se contrapõem, em si mesmas, às exigências constitucionais (1) da atuação direta do Poder Público na atenção básica e (2) do concurso público, mas devem ser harmonizadas por meio de planejamento responsável e de medidas progressivas de regularização**.

Nesse sentido, merece destaque o fato de que não se está a exigir a interrupção abrupta dos contratos existentes, mas sim a adoção de providências concretas e planejadas, consubstanciadas na elaboração e execução de plano de ação destinado à superação gradual da irregularidade. A determinação proposta, portanto, revela-se proporcional e compatível com a realidade administrativa do Município, ao mesmo tempo em que busca afastar a perpetuação de situação desconforme com a ordem constitucional.

Quanto à alegação de limitação orçamentária apresentada como

---

[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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]
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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[3] **Acórdão n. º 3.360/2025 - Primeira Câmara** - **Ementa:** Tomada de contas extraordinária. Área da saúde. Contratos para prestação de serviços médicos. Achados de fiscalização: (a) terceirização irregular de serviços públicos da saúde de atenção básica/primária de saúde, de competência do Município e (b) ausência de contabilização no elemento da despesa de contratos de terceirização de serviços públicos da saúde de atenção básica/primária de saúde, de competência do Município. Procedência. Irregularidade das contas. Determinação. Recomendação. Não responsabilização dos prefeitos municipais, por prescrição ou por ausência de erro grosseiro.

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

óbice à regularização (peça 23, fls. 2 e 3), verifica-se que ela foi formulada de maneira genérica, sem detalhamento que permita aferir, de forma objetiva e suficiente, seus impactos concretos sobre a adoção das medidas propostas. Eventuais restrições de natureza fiscal devem ser devidamente demonstradas e contextualizadas, não sendo juridicamente admissível que dificuldades inerentes à gestão pública sirvam de fundamento para a manutenção indefinida de práticas irregulares.

Cumpre registrar que as despesas decorrentes da terceirização de mão de obra substitutiva devem ser computadas como despesas de pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000[4], o que reforça a necessidade de enfrentamento estrutural da questão.

Diante desse cenário, não havendo fatos novos nem elementos jurídicos capazes de infirmar as conclusões firmadas pela Coordenadoria de Auditorias, tampouco razões para afastar o parecer do Ministério Público de Contas, **e considerando a expressa concordância do próprio Município quanto à necessidade de adoção das medidas corretivas apontadas**, entendo que se impõe a confirmação do achado, com o consequente **reconhecimento da procedência da Representação, bem como a expedição da correspondente determinação**, nos exatos termos propostos, como medida necessária à recomposição da legalidade e ao aperfeiçoamento da gestão pública.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação e, por consequência, pela **DETERMINAÇÃO** ao Município de Umuarama para que, no prazo máximo de **6 (seis) meses**, adote as providências necessárias a fim de viabilizar o incremento de profissionais médicos com vínculo efetivo na Atenção Básica municipal, direcionadas, notadamente, à realização de

[4] **Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. [...]
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

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

novo concurso público.

Esclarece-se que o cumprimento da determinação ora expedida será objeto de monitoramento por este Tribunal, nos termos do art. 175-I, inciso XI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná[5], mediante o encaminhamento das informações e documentos pertinentes pelo Município de Umuarama, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Fernando Scanavacca, Prefeito Municipal, ou de quem vier a substituí-lo.

Para fins desse acompanhamento, deverá ser apresentado, ao término do prazo de 6 (seis) meses previsto na determinação, Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis pela execução e os respectivos prazos estabelecidos.

Após a apresentação do Plano de Ação, o Município deverá encaminhar **relatórios trimestrais de acompanhamento**, nos quais deverão ser descritas, de maneira detalhada, as ações efetivamente implementadas, acompanhados, quando cabível, da documentação comprobatória pertinente, permitindo a adequada verificação do atendimento à determinação exarada.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro.

Na sequência, remetam-se os autos à **Coordenadoria de Auditorias** para fins de monitoramento do cumprimento da determinação acima consignada, com fulcro no art. 175-I, inciso XI, do Regimento Interno deste Tribunal.

VISTOS, relatados e discutidos,

[5] **Art. 175-I.** Compete à Coordenadoria de Auditorias: (Incluído pela Resolução n° 64/2018) [...]
XI – monitorar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações expedidas em processos decorrentes de suas fiscalizações, dando os encaminhamentos necessários. (Incluído pela Resolução nº 129/2025)

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

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Julgar **PROCEDENTE** a presente Representação e, por consequência **DETERMINAR** ao Município de Umuarama para que, no prazo máximo de 6 (seis) meses, adote as providências necessárias a fim de viabilizar o incremento de profissionais médicos com vínculo efetivo na Atenção Básica municipal, direcionadas, notadamente, à realização de novo concurso público;

II - esclarecer que o cumprimento da determinação ora expedida será objeto de monitoramento por este Tribunal, nos termos do art. 175-I, inciso XI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná[6], mediante o encaminhamento das informações e documentos pertinentes pelo Município de Umuarama, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Fernando Scanavacca, Prefeito Municipal, ou de quem vier a substituí-lo;

III – deliberar que para fins desse acompanhamento, deverá ser apresentado, ao término do prazo de 6 (seis) meses previsto na determinação, Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis pela execução e os respectivos prazos estabelecidos;

IV – determinar que após a apresentação do Plano de Ação, o Município deverá encaminhar **relatórios trimestrais de acompanhamento**, nos quais deverão ser descritas, de maneira detalhada, as ações efetivamente implementadas, acompanhados, quando cabível, da documentação comprobatória pertinente, permitindo a adequada verificação do atendimento à determinação exarada;

V – encaminhar, após o trânsito em julgado, à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro;

[6] **Art. 175-I.** Compete à Coordenadoria de Auditorias: (Incluído pela Resolução n° 64/2018) [...]
XI – monitorar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações expedidas em processos decorrentes de suas fiscalizações, dando os encaminhamentos necessários. (Incluído pela Resolução nº 129/2025)

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

VI – encaminhar à Coordenadoria de Auditorias para fins de monitoramento do cumprimento da determinação acima consignada, com fulcro no art. 175-I, inciso XI, do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

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