



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 650013/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PRUDENTOPOLIS
INTERESSADO: ADELMO LUIZ KLOSOWSKI, GILVAN PIZZANO AGIBERT, LUIZ CARLOS MENDES FERREIRA JUNIOR, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE PRUDENTOPOLIS, OSNEI STADLER
ADVOGADO / PROCURADOR: AYR AZEVEDO DE MOURA CORDEIRO, DIOGO SANGALLI
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 949/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Acórdão nº 31/24-Tribunal Pleno proferido em sede de Representação. Município de Prudentópolis. Terceirização irregular de serviços de saúde. Contratações de serviços especializados e atendimento de plantões, urgência e emergência cuja complementariedade é reconhecida pela jurisprudência da Corte. Contratação de profissionais de atenção básica à saúde por processo seletivo simplificado fora das hipóteses constitucionais. Conhecimento. Provimento parcial.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Recurso de Revista¹ interposto pelo **Município de Prudentópolis** contra a decisão proferida no Acórdão nº 31/24-Tribunal Pleno², integrado pelos Acórdãos nº 1647/24-STP³ e 2699/24-STP⁴ em sede de Embargos de Declaração, que julgou parcialmente procedente Representação proposta pelo Ministério Público de Contas, com aplicação de multas e expedição de determinações e recomendação em relação a irregularidades na terceirização de serviços públicos de saúde.

Após o recebimento do Recurso de Revista, nos termos do

¹ Peça nº 117.

² Peça nº 82.

³ Peça nº 104.

⁴ Peça nº 113.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Despacho nº 1459/24-GCILB⁵, encaminharam-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC) para as devidas manifestações.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 6107/24-CGM⁶, opinou pelo conhecimento do Recurso de Revista e, no mérito, pelo não provimento, com a manutenção da decisão proferida no Acórdão recorrido.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, em consonância com a Unidade Técnica, manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do Recurso de Revista interposto, consoante disposto no Parecer nº 1274/24-2PC⁷.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Inicialmente, constata-se que o recurso possui os requisitos de admissibilidade, pois foi apresentado por interessado no processo, que possui pretensão na reforma da decisão que lhe foi desfavorável, manejado de acordo com a previsão legal e dentro do prazo, o que implica no seu conhecimento.

Quanto ao mérito, o Acórdão recorrido julgou procedente Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas, na qual restou apurada terceirização indevida de serviços básicos de saúde pelo Município, com contratação de instituições para a prestação de serviços que deveriam ser diretamente ofertados e incorreta contabilização destas despesas, excluídas do cálculo de despesas com pessoal.

Conforme consta nos autos, o Ministério Público de Contas apontou a falta de preenchimento dos cargos de médico e a existência de procedimentos licitatórios, especificamente a Inexigibilidade nº 02/2017, tendo como objeto o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços

⁵ Peça nº 118.

⁶ Peça nº 123.

⁷ Peça nº 124.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

médicos, realização de plantões médicos, remoção de pacientes e atendimentos na Delegacia de Polícia, para suprir as demandas da Rede Municipal de Saúde; o Pregão Presencial nº 268/2017, tendo como objeto a contratação de entidade jurídica local de natureza pública ou privada prestadora de serviços de ortopedia hospitalar, para oferta de serviços na área de ortopedia – consultas eletivas e atendimentos ambulatoriais; e o Pregão Presencial nº 90/2018, tendo como objeto a contratação de entidade jurídica local de natureza pública ou privada, prestadora de serviços hospitalares em caráter complementar para oferta de atendimento de consultas e procedimentos médicos e de enfermagem à população de Prudentópolis, através de hospital local referência SUS, como indicadores da terceirização irregular, e defendeu que tais despesas deveriam ser contabilizadas como outras despesas de pessoal e compor o índice de gastos com pessoal.

O Município defendeu que não houve terceirização irregular, apenas contratação de serviços complementares, decorrente de uma reorganização da rede de saúde local.

Durante a instrução processual, restou constatado que o Município limitou as contratações de serviços de saúde, ao passo que passou a contratar médicos por Processo Seletivo Simplificado, sem compor adequadamente o corpo clínico do Município com profissionais efetivos.

Após o devido trâmite processual, a Representação foi julgada procedente, com expedição de recomendação, determinações e aplicação de multas administrativas aos Prefeitos Municipais responsáveis pelas irregularidades. A decisão teve o seguinte dispositivo:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer e **dar parcial procedência** a presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

(a) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

113/05 ao Sr. Adelmo Luiz Klosowski, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Inexigibilidade de Licitação nº 02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº 90/2018;

(b) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao atual gestor, Sr. Osnei Stadler, haja vista a reiterada prática de contratação de profissionais da saúde mediante processo seletivo simplificado, em violação aos requisitos e disposições constitucionais;

(c) recomendar ao Município de Prudentópolis que encaminhe ao Poder Legislativo proposta no sentido de modificar as vagas de profissionais médicos dispostos na Lei Municipal nº 1976/2012, adequando-a às atuais demandas da municipalidade, em especial para estipular mais cargos para profissionais médicos especialistas em Saúde da Família e Comunidade, bem como médicos de outras especialidades que atuem na Atenção Básica à Saúde;

(d) determinar ao Município de Prudentópolis que, dentro do prazo máximo de 12 (doze) meses, comprove a realização de concurso público para contratação de médicos efetivos, nos termos constitucionais;

(e) determinar ao Município de Prudentópolis que, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, promova a adequada contabilização de eventuais despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando a contratação de serviços médicos em procedimentos futuros, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como plantões médicos de urgência e emergência, como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), assim como as despesas com pessoal por tempo determinado, referente às contratações mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II - o cumprimento da determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, XIV e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o envio de comprovação da ciência desta determinação por parte dos responsáveis pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Setor Contábil e Comissão de Licitação do Município, bem como do encaminhamento dos empenhos referentes aos servidores contratados mediante Processo Seletivo Simplificado e eventuais empenhos contendo gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde a este Tribunal, caso o Município venha a firmar tais tipos de contratos, pelos próximos 12 meses, de maneira que a contabilização de eventuais gastos excepcionais decorrentes de contratos de

III - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

(...)

O Acórdão foi objeto de integração por duas decisões proferidas em sede de Embargos de Declaração. A primeira pelo Acórdão nº 1647/24 - Tribunal Pleno, com a finalidade de incluir determinação postulada e não constante no julgamento original:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Conhecer os embargos declaratórios propostos por VIA SERVIÇOS INTEGRADOS LTDA., acolhendo-os parcialmente para aclarar a fundamentação do Acórdão nº 31/24-STP (peça nº 82), com os acréscimos que abaixo destaco:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer e dar parcial procedência a presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

(a) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Adelmo Luiz Klosowski, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seguintes atos: Inexigibilidade de Licitação nº 02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº 90/2018;

(b) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao atual gestor, Sr. Osnei Stadler, haja vista a reiterada prática de contratação de profissionais da saúde mediante processo seletivo simplificado, em violação aos requisitos e disposições constitucionais;

(c) recomendar ao Município de Prudentópolis que encaminhe ao Poder Legislativo proposta no sentido de modificar as vagas de profissionais médicos dispostos na Lei Municipal nº 1976/2012, adequando-a às atuais demandas da municipalidade, em especial para estipular mais cargos para profissionais médicos especialistas em Saúde da Família e Comunidade, bem como médicos de outras especialidades que atuem na Atenção Básica à Saúde;

(d) determinar ao Município de Prudentópolis que, dentro do prazo máximo de 12 (doze) meses, comprove a realização de concurso público para contratação de médicos efetivos, nos termos constitucionais;

(e) determinar ao Município de Prudentópolis que, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, promova a adequada contabilização de eventuais despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando a contratação de serviços médicos em procedimentos futuros, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como plantões médicos de urgência e emergência, como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), assim como as despesas com pessoal por tempo determinado, referente às contratações mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal;

(f) determinar ao Município de Prudentópolis que realize estudos e planejamentos com o fim de reajustar as remunerações de seu quadro de servidores médicos em valores compatíveis aos praticados no mercado;

II - o cumprimento das determinações será monitorado nos termos do artigo 175-L, XIV e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

envio de comprovação da ciência desta determinação por parte dos responsáveis pelo Setor Contábil e Comissão de Licitação do Município, bem como do encaminhamento dos empenhos referentes aos servidores contratados mediante Processo Seletivo Simplificado e eventuais empenhos contendo gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde a este Tribunal, caso o Município venha a firmar tais tipos de contratos, pelos próximos 12 meses, de maneira que a contabilização de eventuais gastos excepcionais decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde ocorra dentro dos parâmetros elencados no art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III - Encaminhar cópia da decisão ao Ministério Público Estadual e, na sequência, remeter os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para fins de inclusão nas respectivas análises, nos autos de Admissão de Pessoal protocolados pelo Município de Prudentópolis, notadamente naqueles referentes a Testes Seletivos ou Processos Seletivos Simplificados na área da saúde;

IV - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

(...)

Já a segunda decisão teve como finalidade a correção material de equivocada indicação do nome do embargante, conforme Acórdão 2699/24-STP:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer o presente embargo declaratório proposto pelo Município de Prudentópolis, acolhendo-os para corrigir o Acórdão nº 1647/24-STP (peça nº 104), para que passe a apresentar a seguinte redação: “Conhecer os embargos declaratórios propostos pelo Ministério Público de Contas, acolhendo-os parcialmente [...]”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - Após decurso do prazo recursal, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os devidos fins.

(...)

O recorrente traz como fundamentos para reforma da decisão a inexistência de terceirização irregular de serviços de atenção básica, efetuada para serviços complementares e com instituições filantrópicas sem fins lucrativos; as vagas de médicos de referência na época não correspondiam à rede municipal de saúde, que havia sido reestruturada; a necessidade de contabilização dos profissionais do Mais Médicos no quadro de profissionais; a realização de processos seletivos simplificados estritamente no tempo necessário para adequação do quadro legal de médicos, cujos profissionais possuem vínculo direto com o Município, não podendo ser considerados terceirizados; o Município possui concurso aberto para profissionais médicos vinculados à atenção primária à saúde; e há se considerar a dificuldade de compor os quadros médicos pela limitação constitucional da remuneração ao subsídio do prefeito.

A análise dos argumentos trazidos, em conjunto com a documentação apresentada e cotejada com os precedentes desta Corte, inclusive com força normativa, ensejam o parcial provimento do recurso, especificamente quanto à terceirização realizada pelas contratações apresentadas como referência na representação.

Os serviços inseridos no Sistema Único de Saúde são facultados à iniciativa privada de modo complementar, conforme expressa o art. 199 da Constituição Federal⁸, consistindo a controvérsia na qualificação dos serviços como complementares.

⁸ 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.

§ 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

§ 4º - A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, desde a instrução inicial⁹, a CGM considerou que as contratações operadas para a prestação dos serviços especializados de ortopedia hospitalar e contratação de serviços médicos e de enfermagem para os dias e horários em que as unidades de saúde do Município estavam fechadas como regulares:

Por outro lado, no que tange ao pregão presencial nº 268/2017 e nº 90/2018, esta Unidade técnica entende que podem ser configurados como atividades complementares de saúde, uma vez que o primeiro teve como objeto serviços especializados de ortopedia hospitalar (consultas eletivas e atendimentos ambulatoriais), e o segundo teve como objeto a contratação de serviços médicos e de enfermagem à população, através de hospital local referência SUS, em horários nos quais as demais unidades da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) encontravam-se fechadas, ou seja, em complementariedade aos serviços ofertados através da SMS.

No que diz respeito ao pregão presencial nº 268/2017, observa-se que a justificativa da contratação foi bem fundamentada no edital licitatório, evidenciando a necessidade dos serviços pelo Município, senão vejamos:

“2.1 A contratação se faz necessária tendo em vista o quadro epidemiológico do Município que apresenta elevado índice de ocorrências de acidentes de trânsito, acidentes de trabalho, acidentes na utilização de maquinários agrícolas, gerando alto número de traumas e fraturas. Prudentópolis tem uma população estimada em 52.125 habitantes (IBGE 2017), sendo que devido a grande extensão territorial do Município, praticamente 50% dos munícipes residentes na zona rural utilizam a motocicleta como principal meio de locomoção, o que culmina consideravelmente com o número elevado de acidentes. **Ainda, que no quadro de profissionais na Secretaria Municipal de Saúde há somente um profissional contratado na área de ortopedia, que pelas razões acima expostas não consegue atender toda a demanda.”** (Peça 3, p. 63)

Neste sentido, na época da contratação ainda havia

⁹ Peça nº 46, págs. 18-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

um servidor médico ortopedista no Município, o que demonstrava o caráter de complementariedade dos serviços. Atualmente, porém, ele não mais pertence ao quadro municipal, conforme decreto de exoneração datado de março/2018 acostado aos autos pelo gestor (Decreto nº 109/2018- Peça 33).

A finalidade do Pregão Presencial nº 90/2018 também foi bem fundamentada no edital de divulgação do certame, evidenciando o caráter de complementariedade dos serviços almejados, ou seja, no sentido de que a disponibilidade de oferta de serviços próprios do Município é insuficiente para garantir o atendimento à população (Peça 3, p. 115):

“2.1 A contratualização de atendimento complementar em hospital referência SUS para prestação de serviço de consultas e procedimentos médicos e de enfermagem aos usuários SUS será no período de segunda à sexta-feira das 17h00m às 07h00m e sábados, domingos e feriados nas 07h00m às 07h00m, tendo em vista que as unidades de saúde da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) não oferecem assistência a saúde nestes períodos.”

Já contratação para serviços médicos de urgência e emergência foi considerada terceirização irregular, por ser considerada como de atenção básica, logo de responsabilidade direta do Município¹⁰:

Neste ponto, não cabe o argumento do Representado, no sentido de que o Município deixou de ofertar atendimento médico de urgência e emergência 24 horas nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAS) porque isto “causava confusão à população”, a qual não sabia diferenciar os serviços de urgência dos demais, e por este motivo procedeu com a realização de licitação, uma vez que tal tipo de atendimento está compreendido na Atenção Básica de Saúde e assim sendo, deveria ser incluído na rede municipal. Ainda assim, o Representado acostou declaração nos autos, datada de

¹⁰ Peça nº 46, pág. 16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

outubro/2018, confirmando que o Município de Prudentópolis não dispõe de Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em sua rede local de saúde (Peça 37).

Ocorre que a jurisprudência evoluiu e, em decisões recentes, a Corte entendeu que a contratação de serviços de plantão médico e relacionados ao pronto atendimento podem ser enquadrados como complementares.

Nesse sentido, o Acórdão nº 3771/23 - Tribunal Pleno, proferido no Processo de Consulta nº 225358/22, respondeu de modo positivo questionamento formulado pelo Município de Cambé acerca da possibilidade de terceirização de serviços complementares de pronto atendimento:

(...)

1. Trata-se de consulta formulada pelo Município de Cambé, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Sr. Conrado Angelo Scheller, em que apresentou os seguintes questionamentos:

1) O Município que mantém o atendimento básico da saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) com seus servidores do quadro próprio, pode celebrar contrato único de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), desde que a gestão (definição da política de atendimento) destes serviços continue a cargo da Administração Pública Municipal, deixando evidenciado, de forma clara e objetiva, a complementariedade dos referidos serviços?

(...)

1. É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênere o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV); A Administração não poderá transferir, por meio das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou de celebração de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS;

Em decisão mais recente, no Acórdão nº 106/24 - Tribunal Pleno, que incluiu a natureza das despesas com esse tipo de contratação, proferido no Processo de Consulta nº 295714/16, em resposta a questionamento do Município de Três Barras do Paraná, restou respondido pela possibilidade de exclusão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas de serviços que não se caracterizam atenção básica do compute de gastos com pessoal, dentre eles o plantão médico, os atendimentos de urgência e emergência e de especializações:

(...)

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Três Barras do Paraná, pela qual busca os seguintes esclarecimentos: “As despesas decorrentes de contratação de mão-de-obra, por licitação, de médico plantonista, vez que não existindo cargo com esta nomenclatura no quadro de pessoal, deve ou não compor o índice de gasto com pessoal, para efeito do disposto no artigo 20, inciso I, II e III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no parágrafo único do artigo 22, também, no inciso II, do parágrafo primeiro do artigo 59, da mesma Lei?”

(....)

- Responder a presente consulta firmando a seguinte orientação:

i.é admitida a exclusão do cálculo das despesas com pessoal os valores despendidos, pelo município, com a terceirização de serviços médicos não compreendidos na Atenção Básica à Saúde, tais como: despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas para o período noturno, finais de semana e feriados; serviços de médicos especialistas e de socorristas com especializações em Suporte Avançado de Vida ao Trauma - ATLS e em Suporte Avançado de Vida em Cardiologia – ACLS;

(...)

Além destas decisões em análise abstrata, em sede de Representação a Corte entendeu regular a terceirização de serviço médico de plantão realizada pelo Município de São João do Caiuá, conforme o seguinte excerto do Acórdão nº 931/24, proferido no processo de Representação nº 425995/16:

(...)

Já em relação à alegada terceirização irregular de serviços de saúde, plantões médicos e sua incorreta contabilização, ousou divergir, em parte, da proposta do relator, em especial quanto ao fundamento para configuração da irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso porque não restou demonstrado nos autos que todo o serviço de plantões médicos, objeto de terceirização no período de 2013 a 2015, se dava no âmbito da atenção básica do ente municipal e, portanto, em desrespeito à regra constitucional do concurso público.

Pelo contrário, em princípio, alguns desses contratos sinalizavam que eram prestados no interior do Hospital Municipal Nossa Senhora Aparecida (peças 56 e 96, por exemplo) e, portanto, seriam pertinentes aos serviços de média complexidade, em relação aos quais o Município não é o responsável originário.

Acrescente-se que a atenção básica compreende as unidades de saúde (UBS), conhecidas popularmente como postos de saúde, conforme artigo 6º, da Portaria 2436/201735, sem prejuízo de que os profissionais de saúde atuem em espaços da comunidade (como centros comunitários e escolas), além de fazerem visitas domiciliares às famílias.

Sendo a atenção básica ou primária a “porta de entrada” do SUS36, nessa etapa são marcadas consultas e exames básicos (hemograma, citopatológico, etc), além de também poderem ser realizados procedimentos básicos, como curativos, por exemplo.

Já no nível secundário de atenção à saúde estão as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), os hospitais e outras unidades de atendimento especializado ou de média complexidade. Nesses estabelecimentos podem ser realizados procedimentos de intervenção, tratamento de situações crônicas e de doenças agudas, que não se enquadrariam, portanto, como de atenção básica, de responsabilidade precípua do Município.

Assim, embora o serviço de plantão médico possa ser prestado no âmbito da atenção básica, nestes autos não ficou demonstrado que isso de fato ocorreu na totalidade dos contratos questionados nem tampouco restou indicado quais os contratos em que essa irregularidade ocorreu.

Em razão disso, a falta de contabilização como despesa de pessoal fica comprometida, na linha de diversos entendimentos desta Corte de Contas, motivo pelo qual entendo que não estaria configurada essa última impropriedade.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, constata-se que os precedentes da Corte se orientam no sentido de considerar regular a terceirização de serviços complementares, assim considerados os serviços de plantões médicos, urgência e emergências e especialidades médicas, o que se aplica ao caso, cujas contratações trazidas estão inseridas nestas hipóteses.

Rememoro que segundo o art. 926 do Código de Processo Civil¹¹, aplicável subsidiariamente aos processos desta Corte, os Tribunais devem manter jurisprudência uniforme.

A situação fática evidenciada demonstrou terem as contratações decorrido de extinção de serviço por reorganização da rede de atendimento à saúde, com cessação da prestação direta de serviços que não são considerados de atenção básica e de atendimentos noturnos e em finais de semana.

Dessa forma, diante do contexto fático existente e dos precedentes trazidos, entendo que é adequado o provimento do Recurso de Revista quanto a considerar regular terceirização de serviços complementares operadas pelas contratações apresentadas na inicial da representação e afastar a multa imposta ao Sr. Adelmo Luiz Klosowski, em razão daquela irregularidade.

Diante desta conclusão, há de se reconhecer, como consequência, a ausência de computo indevido de despesas que deveriam ser registradas como outras de pessoal, já que o reconhecimento da regularidade das contratações afasta o apontado equívoco no registro das despesas.

Não obstante, dada a evolução pelo qual o tema perpassa na atualidade e o fato de que houve substituição das contratações por Processos Seletivos Simplificados, a serem adiante tratados, o que evidencia a possibilidade de novas adequações no serviço de saúde do Município, entendo que a necessidade da determinação permanece.

Sobre as demais insurgências apresentadas o recurso não comporta provimento.

¹¹ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como restou evidenciado, o Município promoveu a alteração da rede de saúde, com mudanças relevantes e, dentro deste processo, passou a realizar processos seletivos simplificados para a contratação de profissionais voltados à atenção básica. Foi registrada a realização de diversos processos de seleção de médicos temporários, o que foi evidenciado pela CGM na Instrução nº 2550/23-CGM¹² e consignado na decisão recorrida, dos quais se destacam os pontos necessários à análise do recurso:

Primeiramente, cabe salientar que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Prudentópolis, observa-se que no início do corrente ano foi realizado PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO nº 03/2023¹ para a contratação de médicos, conforme se observa abaixo: Imagem I-Edital nº 03/2023, divulgado em 25/01/2023.

(...)

Nesta seara, denota-se que a municipalidade vem se valendo da contratação de profissionais mediante Processos Seletivos Simplificados nas mais variadas áreas, até mesmo porque o último concurso público realizado no Município foi aquele ocorrido no ano de 2014:

(...)

Ademais, com o intuito de averiguar quantas vagas de cargos médicos estão preenchidas atualmente no Município, diante do lapso temporal ocorrido entre esta e a última instrução (Peça 46), esta Unidade Técnica, dentro das suas atribuições Regimentais⁷, acessou o Portal da Transparência e identificou que até maio de 2023 o Município de Prudentópolis possuía em seu quadro apenas 8 (oito) servidores médicos efetivos:

(...)

Observa-se que, no mês de outubro de 2022 (data da última consulta realizada por esta CGM), a municipalidade contava com 18 servidores no quadro municipal, sendo que, dentre estes, 7 eram contratados mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), ou seja, **havia 11 servidores efetivos no Município. Neste momento, contudo, há apenas 8 servidores médicos efetivos**, sendo que um deles está em processo de rescisão (Sr.

¹² Peça nº 61.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Magno de Freitas).

Extraí-se, portanto, que diminuiu consideravelmente a quantidade de médicos efetivos no Município, inclusive quando em comparação com o momento de protocolo da presente demanda (2018), época na qual havia 17 médicos efetivos para atender as demandas da população do Município, ao passo que atualmente há apenas 8 (oito) (Peça 3).

Por fim, conforme elencado na própria disposição preliminar do Editais de PSS realizados pelo Município, *“o Processo Seletivo Simplificado-PSS é destinado a selecionar profissionais especializados para atuarem em estabelecimentos na Rede Municipal de Saúde de Prudentópolis, **exclusivamente para atender necessidade temporária de excepcional interesse público**, suprimindo as vagas existentes nesta Municipalidade (...)”*.

Contudo, contrariamente ao que dispõem os editais, o Município vem se valendo desta modalidade de contratação temporária para o preenchimento de vagas que deveriam ser destinadas à servidores efetivos, inexistindo, portanto, o caráter temporário de “excepcional interesse público”, uma vez que tais serviços médicos (como psiquiatria, clínica geral e pediatria), são necessários de forma premente e contínua no Município.

Diante disso, observa-se que o Município de Prudentópolis permanece realizando Processo Seletivo Simplificado (PSS) para a contratação de médicos para atuarem no âmbito da Atenção Básica à Saúde, como médicos clínicos gerais, clínicos gerais CAPS e médicos PSF (Programa de Saúde da Família).

A argumentação de que as contratações temporárias foram realizadas exclusivamente durante o tempo necessário para a adequação do quadro não merece acolhimento. Foram realizados processos por 4 anos, tempo que extrapola o razoável para organização do atendimento básico do Município. Ainda que se acolha que parte destes procedimentos foram efetivadas durante a época da exceção causada pela Pandemia Covid-19, é inequívoco que decorreu tempo mais do que o suficiente para que as contratações temporárias fundadas naquele regime tivessem cessado e inexistente outro fundamento válido para sua manutenção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como já trazido na fundamentação do Acórdão recorrido, as disposições da Lei Municipal nº 1.434/2005 não podem ser aplicadas e entendidas isoladamente, mas dependem de atendimento conjunto às disposições da Constituição Federal de “*atender necessidade temporária de excepcional interesse público*”, condições amplamente afastadas na instrução processual.

Embora a contratação de servidores temporários não se enquadre como terceirização, já que estes possuem vínculo direto com o órgão, tal fato não afasta a irregularidade da adoção da prática em substituição a profissionais efetivos.

A inexistência de concurso público também afasta a argumentação de que a limitação à remuneração do prefeito, por si só, constitui elemento impeditivo da contratação, na medida em que não configura dificuldade real, mas alegação genérica e abstrata, uma vez que o último concurso realizado pelo Município foi em 2014, há mais de 10 anos, o que é completamente desarrazoado.

A argumentação de dificuldades para a contratação de médicos é abstrata e baseia-se na experiência de outros municípios, sem que o Município de Prudentópolis tenha promovido concurso público com remuneração adequada às funções e enfrentado real dificuldade, pressuposto existente no art. 22, *caput*, da LINDB¹³.

A contabilização dos profissionais do Mais Médicos não pode ser efetivada como profissionais do Município, por total impossibilidade jurídica e lógica. Além de serem profissionais oriundos de programa do Governo Federal, ente diverso, destinam-se a diminuir a carência de médicos em regiões prioritárias de modo temporário, não tendo como função a substituição permanente de profissionais do Município que devem compor o quadro próprio de modo integral.

Dessa forma, a irregularidade foi demonstrada nos autos, inexistindo no recurso fundamento hábil para reforma da decisão, mantendo-se necessária a realização das providências determinadas.

A aplicação da multa também foi adequada, visto que o gestor foi responsável pela manutenção da irregularidade durante anos, sem que tenha

¹³ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adotado quaisquer providências efetivas para composição do quadro de médicos efetivos necessária à demanda da população local na atenção básica à saúde.

Diante do exposto, entendo que os argumentos tecidos pelo recorrente nas razões recursais trouxeram elementos suficientes para afastar apenas parte das irregularidades apuradas no processo, conforme a fundamentação, de modo que cabe a alteração parcial da decisão recorrida.

3. DA INCORPORAÇÃO DA PROPOSTA DIVERGENTE

Na proposta de voto original considerei que as justificativas apresentadas pelo Sr. OSNEI STADLER para correção das irregularidades não seriam suficientes, uma vez que embora impactadas pela Pandemia Covid-19, além de se relacionar à área da saúde, onde estava o foco da gestão no período, houve tempo razoável para correção, considerando a íntegra de seu mandato.

Ocorre que o entendimento divergente apresentado no pelo E. Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, PVD 1/2025-GCSSRVF apresentada na Sessão Virtual nº 18 do Tribunal Pleno realizada entre os dias 22 a 25 de setembro de 2025, no sentido de *“reconhecer que aquele período (da pandemia) impôs especiais dificuldades na gestão dos serviços públicos, notadamente dos de saúde, para afastar a ocorrência de dolo ou erro grave para sancionamento do gestor, me pareceu adequado ao caso concreto, motivo pelo qual entendo por incorporar seus fundamentos ao voto e afastar também a multa aplicada ao Sr. OSNEI STADLER.*

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto por **Município de Prudentópolis**, alterando-se a decisão consubstanciada no contra a decisão proferida no Acórdão nº 31/24-Tribunal Pleno¹⁴, integrado pelos Acórdãos nº 1647/24-STP¹⁵ e 2699/24-STP¹⁶, exclusivamente para afastar a irregularidade na terceirização de serviços de saúde nos processos de contratação de Inexigibilidade de Licitação nº 02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº

¹⁴ Peça nº 82.

¹⁵ Peça nº 104.

¹⁶ Peça nº 113.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

90/2018; reconhecidas em relação ao Sr. Adelmo Luiz Klosowski e Osnei Stadler, e as respectivas multas aplicada no item I - a) e b) do Acórdão recorrido, mantendo-se inalteradas as demais disposições.

Para além, com o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Divergindo do ilustre Relator, apresento voto pelo não provimento do recurso, conforme fundamentos que passo a expor.

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Município de Prudentópolis, por Adelmo Luiz Klosowski e por Osnei Stadler, em face do Acórdão nº 31/24-STP, complementado em sede de Embargos de Declaração pelos Acórdãos nº 1647/24-STP e nº 2699/24-STP.

Por meio do Acórdão recorrido, houve julgamento pela procedência em parte de Representação proposta pelo Ministério Público de Contas, nesses termos:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer e dar parcial procedência a presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

(a) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Adelmo Luiz Klosowski, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Inexigibilidade de Licitação nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº 90/2018;

(b) aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao atual gestor, Sr. Osnei Stadler, haja vista a reiterada prática de contratação de profissionais da saúde mediante processo seletivo simplificado, em violação aos requisitos e disposições constitucionais;

(c) recomendar ao Município de Prudentópolis que encaminhe ao Poder Legislativo proposta no sentido de modificar as vagas de profissionais médicos dispostos na Lei Municipal nº 1976/2012, adequando-a às atuais demandas da municipalidade, em especial para estipular mais cargos para profissionais médicos especialistas em Saúde da Família e Comunidade, bem como médicos de outras especialidades que atuem na Atenção Básica à Saúde;

(d) determinar ao Município de Prudentópolis que, dentro do prazo máximo de 12 (doze) meses, comprove a realização de concurso público para contratação de médicos efetivos, nos termos constitucionais;

(e) determinar ao Município de Prudentópolis que, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de publicação do acórdão, promova a adequada contabilização de eventuais despesas decorrentes de contratos firmados com terceiros visando a contratação de serviços médicos em procedimentos futuros, lançando os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra nos serviços de Atenção Básica de Saúde, tais como plantões médicos de urgência e emergência, como “Outras Despesas de Pessoal” (elemento de despesa 3.3.90.34), assim como as despesas com pessoal por tempo determinado, referente às contratações mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), de modo a incluí-los nos cálculos de despesa total de pessoal para apuração dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II - o cumprimento da determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, XIV e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o envio de comprovação da ciência desta determinação por parte dos responsáveis pelo Setor Contábil e Comissão de Licitação do Município, bem como do encaminhamento dos empenhos referentes aos servidores contratados mediante Processo Seletivo Simplificado e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eventuais empenhos contendo gastos decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde a este Tribunal, caso o Município venha a firmar tais tipos de contratos, pelos próximos 12 meses, de maneira que a contabilização de eventuais gastos excepcionais decorrentes de contratos de terceirização de serviços de saúde ocorra dentro dos parâmetros elencados no art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Pelo Acórdão nº 1647/24-STP, foram efetuados os seguintes acréscimos:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

(...) acolhendo-os parcialmente para aclarar a fundamentação do Acórdão nº 31/24-STP (peça nº 82), com os acréscimos que abaixo destaco: (...)

(f) determinar ao Município de Prudentópolis que realize estudos e planejamentos com o fim de reajustar as remunerações de seu quadro de servidores médicos em valores compatíveis aos praticados no mercado; (...)

III - Encaminhar cópia da decisão ao Ministério Público Estadual e, na sequência, remeter os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para fins de inclusão nas respectivas análises, nos autos de Admissão de Pessoal protocolados pelo Município de Prudentópolis, notadamente naqueles referentes a Testes Seletivos ou Processos Seletivos Simplificados na área da saúde;

Evidenciou-se nos autos a irregular terceirização de serviços de saúde pela municipalidade, consubstanciada nos seguintes atos: Inexigibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Licitação nº 02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº 90/2018.

Os recorrentes alegaram, em síntese, que: (i) o número de vagas de médico demonstrado inicialmente “não possuía fundamentação fática com a realidade dos serviços públicos sob competência municipal”; (ii) a Lei Municipal nº 1.976/2012 indicava a previsão de vagas para cargos de médico com especialidades alheias à competência municipal, a exemplo de médico plantonista, médico anestesiológico e médico ortopedista; (iii) tais vagas não se prestavam à finalidade de atendimento no âmbito da Atenção Primária em Saúde – APS; (iv) de 2017 a 2024 houve crescimento no número de consultas médicas no âmbito da Atenção Primária à Saúde.

A Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pelo desprovemento do recurso.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico.

O ilustre Relator apresentou proposta de voto pelo parcial provimento do recurso, para afastar a irregularidade na terceirização dos serviços de saúde relativa aos processos de contratação de Inexigibilidade de Licitação nº 02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº 90/2018, bem como para excluir as respectivas multas dispostas no item I, “a” e “b”, do Acórdão recorrido.

Ocorre que, conforme já consignado na decisão de 1º grau, não houve a mera complementariedade dos serviços de emergência e urgência no Município de Prudentópolis com a realização das contratações questionadas, restando demonstrado que “as atividades que deveriam ser prestadas por servidores efetivos foram reiteradamente transferidas a empresas privadas, superando de modo inequívoco o caráter meramente complementar que deveria permear esse tipo de contrato”.

A mesma conclusão se extrai da Instrução nº 6107/24-CGM (peça 123):

O representante comprovou nos autos a existência de 33 vagas para o cargo de médico no Município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Prudentópolis com base em consultas realizadas junto ao SIAP (...).

O representante também comprovou que das 33 vagas existentes apenas 17 se encontravam ocupadas, conforme informações extraídas do Portal de Transparência do Município: (...)

Em vez do preenchimento das vagas por meio da realização do necessário concurso público, a municipalidade promoveu a terceirização irregular do serviço através da realização de processos licitatórios.

A inexigibilidade nº 02/2017, inaugurada na data de 01/02/2017 e com vigência até 30/07/2017, teve por objeto o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços médicos, realização de plantões médicos, remoção de pacientes e atendimentos na Delegacia de Polícia, para suprir as demandas da Rede Municipal de Saúde.

O Pregão Presencial nº 268/2017, teve como objeto a contratação de entidade jurídica local de natureza pública ou privada prestadora de serviços de ortopedia hospitalar, para oferta de serviços na área de ortopedia – consultas eletivas e atendimentos ambulatoriais.

O Pregão Presencial nº 90/2018 teve como objeto a contratação de entidade jurídica local de natureza pública ou privada, prestadora de serviços hospitalares em caráter complementar às unidades de saúde da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), já que não oferecem assistência à saúde nos períodos de segunda a sexta-feira das 17h00 às 07h00, e sábados, domingos e feriados das 07h00 às 07h00.

Além disso, licitações destinadas à contratação de serviços médicos continuaram a ser realizadas até o ano de 2020, inclusive para atuarem no âmbito da Atenção Básica à Saúde, como médicos clínicos gerais, clínicos gerais CAPS e médicos PSF (...).

É irrelevante o argumento recursal no sentido de que os serviços de média complexidade não seriam de competência do Município, a exemplo daqueles relacionados aos médicos anesthesiologistas, médicos ortopedistas e médicos plantonistas uma vez que se Município avoca para si a prestação desses serviços deve efetuar a contratação por meio do devido concurso público e não por terceirização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Note-se que, no caso em exame, apesar da existência de 6 vagas para o cargo de médico plantonista no quadro municipal, os recorrentes promoveram a realização da Inexigibilidade nº 02/2017 que teve por objeto justamente a contratação de serviços de urgência e emergência.

Nem mesmo o preenchimento das vagas destinadas à atenção primária da saúde foi feito, à medida que das 15 vagas para médico clínico geral existentes à época da propositura da representação apenas 8 se encontravam preenchidas. (...)

Quando a terceirização dos serviços de saúde não se dá de forma complementar, 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.

A respeito do julgado trazido pelo ilustre Relator para embasar o provimento parcial do recurso, note-se que o Acórdão nº 3771/23-STP, proferido no processo de Consulta nº 225358/22, estabeleceu a possibilidade de “celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênere o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem”.

Porém, tal situação não se verifica no caso em tela.

Entendo que a irregularidade quanto à contabilização com despesas de pessoal também não deve ser afastada, pois, como bem fundamentou a unidade técnica (peça 123):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alegam os recorrentes que ante a absoluta extinção de contratação de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços médicos a partir de 2017, não existe atualmente contrato que enseje o lançamento a título de contabilização como despesa de pessoal.

As alegações não procedem pois segundo demonstrado nesta instrução processual, além das contratações irregulares terem ocorrido até o ano de 2020, a partir daí o Município permaneceu a se utilizar de expediente irregular para a contratação de médicos, qual seja, o processo seletivo simplificado.

Também aduzem que atualmente existe a complementariedade dos serviços, com a prestação dos mesmos somente à noite, finais de semana e feriados, de modo que, não se tratam de atividade finalística do Município, mas visam amplitude e integração da rede de saúde, nos moldes preconizados pelo Ministério da Saúde, bem como pela identificação sobre a realidade local.

Conforme verificado neste feito o Município de Prudentópolis se utilizou do instituto da terceirização para a contratação de profissionais médicos que deveriam ser contratados por meio de concurso público, não havendo que se falar em complementariedade dos serviços.

Desse modo tais contratações devem necessariamente ser contabilizadas como despesas de pessoal.

Por oportuno, destaco excerto do Parecer nº 220/25-PGC (peça 129), exarado após ter sido concedida nova audiência do processo ao Ministério Público de Contas:

Não se trata, aqui, de eventual contratação supletiva ou complementar, admissível em caráter pontual e devidamente motivada. Na verdade, o que se verifica é a substituição estrutural da prestação direta de serviços médicos por mecanismos precários de contratação, à margem da legalidade.

Nesse sentido, é fundamental afirmar, desde já, que o credenciamento, na forma como adotado pelo Município de Prudentópolis, não se legitima juridicamente como instrumento para viabilizar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução permanente de políticas públicas de saúde que exigem, por sua natureza, a atuação direta e continuada do Estado. (...)

Ainda, é de pontuar que a sistemática adotada pelo Município de Prudentópolis, consistente na terceirização reiterada e estrutural dos serviços de saúde no âmbito da Atenção Primária, não pode ser analisada apenas sob o prisma da legalidade do instrumento de contratação utilizado, mas também sob a ótica da responsabilidade fiscal e da transparência na gestão dos recursos públicos.

Nos termos do que dispõe o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, os valores pagos em razão da contratação de mão de obra terceirizada devem ser computados como despesa com pessoal sempre que se destinarem à substituição de servidores ou empregados públicos, hipótese que se amolda precisamente à realidade evidenciada nos autos. (...)

Como já exposto, o credenciamento não se presta à execução continuada e estrutural de serviços essenciais, como aqueles prestados na Atenção Básica em Saúde, essa prática configura burla ao princípio do concurso público e desvirtua o instituto, que deve ser reservado a hipóteses excepcionais e supletivas, nos estritos limites constitucionais e legais.

Nesse contexto, acompanhando as manifestações técnica e Ministerial, proponho **VOTO DIVERGENTE** pelo desprovimento do Recurso de Revista, com a manutenção de todos os termos da decisão recorrida.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, dar **PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Revista interposto por Município de Prudentópolis, alterando-se a decisão consubstanciada no contra a decisão proferida no Acórdão nº 31/24-Tribunal Pleno¹⁷, integrado pelos Acórdãos nº 1647/24-STP¹⁸ e 2699/24-STP¹⁹, exclusivamente para afastar a irregularidade na terceirização de serviços de saúde nos processos de contratação de Inexigibilidade de Licitação nº 02/2017, Pregão Presencial nº 268/2017 e Pregão Presencial nº 90/2018; reconhecidas em relação ao Sr. Adelmo Luiz Klosowski e Osnei Stadler, e as respectivas multas aplicada no item I - a) e b) do Acórdão recorrido, mantendo-se inalteradas as demais disposições;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor) e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (voto vencido), apresentou voto pelo não provimento do recurso de revista.

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

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

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

¹⁷ Peça nº 82.

¹⁸ Peça nº 104.

¹⁹ Peça nº 113.