TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	256319/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE RESERVA
INTERESSADO:	LUCAS MACHADO RIBEIRO, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE RESERVA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1805/26 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Reserva. Terceirização de serviços públicos de saúde. Contratação de médicos para atuação em Unidades Básicas de Saúde e no Pronto Atendimento Municipal. Admissibilidade excepcional da terceirização na Atenção Básica. Insuficiência do quadro efetivo. Adoção de medidas para recomposição do quadro. Ausência de substituição estrutural de servidores. Serviços de plantão no Pronto Atendimento. Atuação em períodos noturnos, finais de semana e feriados. Natureza complementar. Possibilidade de execução indireta. Contabilização de despesas. Serviços vinculados à Atenção Básica. Irregularidade. Necessidade de inclusão no índice de despesa com pessoal. Art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Classificação indevida. Correção parcial ao longo da execução contratual. Serviços vinculados ao Pronto Atendimento Municipal. Segregação de despesas com plantões. Irregularidade. Ausência de detalhamento dos empenhos. Impossibilidade de exclusão irrestrita do índice de pessoal. Execução contratual. Participação de servidor público municipal em contratos terceirizados – Irregularidade. Vedação do art. 9º da Lei nº 14.133/2021. Ausência de comprovação dos requisitos excepcionais Controle externo. Autonomia institucional. Independência em relação a decisões de arquivamento do Ministério Público Estadual. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Recomendação.

Relatório

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Município de Reserva, por meio da qual foram relatadas supostas irregularidades na terceirização de serviços públicos de saúde, especialmente quanto à contratação de médicos mediante credenciamento, bem como na contabilização das despesas correspondentes.

De acordo com a peça inicial, a investigação teve origem em denúncia anônima encaminhada ao órgão ministerial, na qual se apontava que o Município estaria, desde o ano de 2021, terceirizando serviços médicos de forma contínua, mediante sucessivas contratações com empresa privada, em detrimento do preenchimento de cargos efetivos, além de classificar indevidamente os respectivos gastos fora do conceito de despesa com pessoal.

Após a instauração de Procedimento de Apuração Preliminar – PAP nº 12/2024, o Núcleo de Análise Técnica do Ministério Público de Contas identificou a existência de diversos vínculos contratuais firmados entre o Município de Reserva e a empresa Medprime Clínica Gestão e Saúde S/A, incluindo, dentre outros, o Contrato nº 155/2022, voltado à prestação de serviços médicos e de enfermagem em regime de plantão, com posterior aditamento de valor e prorrogação de vigência. Constatou-se, ainda, a celebração de diversos contratos para atendimento nas Unidades Básicas de Saúde, a exemplo dos Contratos nº 300/2022, nº 25/2023, nº 137/2023 e nº 195/2023, que tinham por objeto a disponibilização de médicos clínicos gerais para atuação em jornada de 40 horas semanais.

No plano estrutural, verificou-se a existência de cargos efetivos de médico previstos na legislação municipal, porém parcialmente ocupados, com registros de vacância e dificuldades de provimento por meio de concursos públicos, o que, segundo a inicial, teria ensejado a adoção reiterada de contratações por credenciamento. Em razão desses elementos, o Ministério Público de Contas propôs a presente Representação, requerendo, em síntese, o reconhecimento da irregularidade da terceirização dos serviços de saúde e da contabilização das despesas, com a adoção de medidas corretivas pelo Município.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Recebida a Representação, por meio do Despacho nº 533/25 – GCFAMG (peça 13), foi determinada a citação do ente municipal e do gestor responsável para apresentação de defesa, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Na sequência, vieram aos autos informações prestadas pelo Município de Reserva (peça 21), nas quais se alegou que as contratações decorreram da insuficiência do quadro efetivo de médicos, associada à ausência de candidatos em processos seletivos simplificados realizados no ano de 2021, bem como da necessidade de garantir a continuidade do atendimento nas unidades de saúde. Sustentou, ainda, a municipalidade que a situação foi posteriormente regularizada mediante a realização do Concurso Público nº 001/2023 e o ingresso de profissionais por meio do Programa Mais Médicos, além da adoção de medidas administrativas voltadas à recomposição do quadro de pessoal.

Na sequência, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 319/25-CAIS (peça 22), procedeu à análise inicial do feito e identificou a necessidade de complementação da instrução probatória, especialmente quanto à demonstração da complementariedade das contratações de serviços médicos e à composição do quadro efetivo municipal, propondo a intimação do Município para apresentação de documentos indispensáveis à adequada avaliação dos fatos.

Acolhendo a manifestação da unidade técnica, o Relator emitiu o Despacho nº 1235/25-GCFAMG (peça 23), por meio do qual foi determinada a intimação do Município de Reserva e dos interessados para que, no prazo regulamentar, atendessem ao contido na referida instrução, sob pena de eventual julgamento de procedência da Representação.

Em atendimento à diligência, o Município apresentou manifestação e documentos (peças 27 a 38), nos quais sustentou, em síntese, que as contratações decorreram da insuficiência do quadro efetivo de médicos, agravada pela ausência de candidatos em processos seletivos realizados no ano de 2021, bem como da necessidade de assegurar a continuidade dos serviços públicos de saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Posteriormente, sobreveio a Instrução nº 715/25-CAIS (peça 39), na qual a unidade técnica entendeu persistirem lacunas relevantes na instrução do feito, notadamente quanto à ausência dos planos municipais de saúde e da relação de médicos efetivamente nomeados, propondo nova intimação do ente municipal para suprir tais omissões.

Em razão disso, foi proferido o Despacho nº 1664/25 – GCFAMG (peça 40), determinando nova intimação do Município para apresentação dos documentos requeridos pela unidade técnica.

Atendidas as diligências, o Município juntou novos documentos aos autos (peças 44 a 46), incluindo informações relativas ao planejamento da rede de saúde e à evolução do quadro funcional.

Em sede de instrução conclusiva, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio do Instrução nº 340/26-CAIS (peça 48), analisou o conjunto probatório e concluiu, em síntese: (i) pela admissibilidade da terceirização nas Unidades Básicas de Saúde, em caráter excepcional e complementar; (ii) pela regularidade da terceirização dos plantões no Pronto Atendimento, quando restritos a períodos noturnos, finais de semana e feriados; (iii) pela irregularidade na contabilização das despesas vinculadas à Atenção Básica, que deveriam compor o índice de pessoal; e (iv) pela irregularidade decorrente da participação de servidor público municipal na execução contratual.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, foi emitido o Parecer nº 172/26 – 6PC (peça 49), no qual o órgão ministerial manifestou-se pelo conhecimento e procedência parcial da Representação, acompanhando, em linhas gerais, as conclusões da unidade técnica.

Fundamentação

A controvérsia relativa à terceirização de serviços médicos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) exige a conjugação de três vetores normativos e interpretativos: (i) a regra constitucional da prestação direta do serviço público de saúde pelo Estado; (ii) a possibilidade excepcional de atuação complementar da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

iniciativa privada, nos termos do art. 199, §1º, da Constituição Federal e da Lei nº 8.080/1990; e (iii) a vedação à substituição permanente de servidores públicos efetivos por terceirização, em afronta ao art. 37, II, da Constituição.

A Constituição Federal de 1988 conferiu à saúde a natureza de direito fundamental social (arts. 6º e 196), estruturando o Sistema Único de Saúde como rede regionalizada e hierarquizada, de responsabilidade comum da União, dos Estados e dos Municípios. A Lei nº 8.080/1990, ao regulamentar o SUS, promoveu a municipalização da Atenção Primária, atribuindo aos entes locais o dever de planejar, organizar e executar os serviços básicos de saúde, especialmente aqueles realizados nas Unidades Básicas de Saúde.

Nesse arranjo, a participação da iniciativa privada foi expressamente concebida como complementar e subsidiária, condicionada à insuficiência da rede pública própria e à impossibilidade de sua ampliação imediata, de modo a preservarem-se os princípios da universalidade, continuidade e integralidade da assistência.

Nesse sentido, esta Corte de Contas tem se orientado no reconhecimento de que a terceirização de serviços de saúde não pode ser utilizada como solução estrutural de gestão de pessoal, sob pena de esvaziamento do modelo constitucional de provimento por concurso público. Todavia, à luz do princípio da continuidade do serviço público e da própria realidade enfrentada por municípios de pequeno porte, admite-se, em caráter estritamente excepcional, a utilização transitória de mecanismos de execução indireta, desde que demonstrada a adoção de medidas concretas e proporcionais voltadas à recomposição do quadro próprio, tais como a realização de concursos públicos, processos seletivos temporários ou a utilização de programas federais de provimento de médicos. A aferição da regularidade, portanto, não se dá de forma abstrata, mas a partir do exame casuístico das circunstâncias fáticas e do comportamento administrativo efetivamente adotado pelo ente ao longo do período analisado.

Em harmonia com a jurisprudência desta Corte, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente assentado que a terceirização de mão de obra em atividades típicas do Estado somente se legitima quando ausente a substituição

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

estrutural do quadro permanente e demonstrado o caráter excepcional da contratação[1].

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, embora não trate diretamente da organização administrativa municipal no âmbito do SUS, contribui com elemento relevante ao reconhecer que, em serviços públicos essenciais como a saúde, a interrupção abrupta da prestação de serviços médicos pode ocasionar grave lesão à ordem pública e à saúde da população. Com efeito, ao apreciar pedido de suspensão de liminar, aquela Corte consignou que a manutenção da decisão impugnada poderia resultar em *interrupção brusca, não planejada, do serviço público de saúde*, bem como em *dano grave à saúde da população local*, razão pela qual considerou *não razoável impedir o prosseguimento da prestação do serviço […] antes de uma decisão definitiva no processo*.[2]

Esse entendimento dialoga diretamente com a doutrina administrativista que prevê que a atuação do particular na prestação de serviços públicos essenciais não afasta o dever estatal de estruturação e execução direta, sendo a delegação admissível apenas quando o Estado, comprovadamente, não dispõe de meios suficientes para atender à demanda, devendo a terceirização assumir feição instrumental e temporária.

À luz desses parâmetros, a análise do caso concreto do Município de Reserva evidencia um contexto fático-administrativo que afasta a presunção de irregularidade da terceirização de serviços médicos nas Unidades Básicas de Saúde no período examinado. Conforme demonstrado nos autos, a defesa sustentou que o ente municipal enfrenta insuficiência persistente do quadro efetivo de médicos clínicos gerais, circunstância que não decorreu de inércia administrativa, mas de dificuldades estruturais recorrentes de provimento e fixação de profissionais, fenômeno amplamente reconhecido em municípios de pequeno porte e em localidades afastadas de centros urbanos mais estruturados.

[1] Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 25/2026 – Tribunal Pleno.
[2] Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.084/RN. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Nesse ponto, argumentou-se que, mesmo após a realização dos concursos públicos nº 001/2016, nº 001/2017, nº 001/2019 e nº 01/2023 para a contratação de médicos generalistas, o Município não logrou êxito em preencher integralmente as vagas disponibilizadas, seja pela ausência de candidatos interessados, seja pela elevada rotatividade dos profissionais nomeados, fatores que comprometeram a continuidade e a regularidade do atendimento nas unidades de atenção básica. A defesa acrescentou que esse cenário foi agravado no período pós-pandêmico, quando se verificou incremento expressivo da demanda assistencial, decorrente tanto do represamento de atendimentos quanto do aumento das condições crônicas de saúde da população, o que intensificou a sobrecarga das UBS e expôs o risco concreto de desassistência.

Cumpre ainda registrar que a Lei Municipal nº 785/2017, que dispõe sobre a estruturação do Plano Geral de Cargos e Carreiras no âmbito do Poder Executivo do Município de Reserva, prevê 11 (onze) vagas para o cargo de médico clínico geral, das quais 7 (sete) se encontravam providas por servidores concursados e 4 (quatro) permaneciam vagas, mesmo após sucessivos concursos públicos para o seu preenchimento.

Diante dessas circunstâncias, a contratação de médicos terceirizados é apresentada pela defesa não como opção de gestão ordinária ou substitutiva do regime estatutário, mas como medida excepcional e contingencial, adotada para assegurar a continuidade do serviço público de saúde e evitar a interrupção do atendimento básico à população. Sustenta-se que a execução indireta teve natureza supletiva, limitada ao período necessário para reorganização administrativa, sem evidência de intenção de institucionalizar a terceirização como política permanente de pessoal.

Esse quadro foi corroborado pela Unidade Técnica, que registrou que a recomposição do quadro médico municipal, por meio da contratação temporária de profissionais terceirizados para atuação nas UBS, atendeu a uma necessidade imediata e concreta, diante da impossibilidade de atendimento integral da demanda por servidores efetivos no curto prazo. A instrução técnica também destacou que, paralelamente à terceirização, o Município adotou providências

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

voltadas à regularização da situação, como a realização do Concurso Público nº 001/2023 e a adesão ao Programa Mais Médicos, medidas que corroboram o caráter transitório da terceirização e demonstram a observância, ainda que gradual, do modelo constitucional de provimento de cargos públicos.

Nesse contexto, a análise da regularidade da terceirização não se esgota na constatação da execução indireta em si, mas deve considerar o comportamento administrativo demonstrado ao longo do período examinado, a duração da medida, a finalidade da contratação e a efetiva adoção de ações voltadas à recomposição do quadro próprio.

Assim, os Contratos nº 300/2022, 25/2023, 137/2023 e 195/2023, firmados pelo Município de Reserva com a empresa Medprime, podem ser compreendidos como instrumentos de execução indireta adotados em caráter excepcional e supletivo, voltados à preservação da continuidade dos serviços médicos prestados nas Unidades Básicas de Saúde. Por isso, tais ajustes não se apresentam como parte de uma política permanente de gestão de pessoal, mas como resposta administrativa contingencial diante das dificuldades concretas de provimento de médicos clínicos gerais, especialmente em período marcado por aumento significativo da demanda assistencial.

Portanto, considerando a inexistência de elementos que indiquem a intenção de substituir, de forma definitiva, o regime ordinário de provimento por concurso público, bem como a demonstração de medidas paralelas voltadas à recomposição do quadro próprio, conclui-se que os contratos celebrados com a Medprime se inserem no espaço da excepcionalidade jurídica reconhecida pela jurisprudência desta Corte, aplicável apenas em hipóteses transitórias e devidamente justificadas, não se configurando, no caso concreto, a irregular terceirização estrutural de serviços essenciais.

uperada a análise relativa à terceirização no âmbito da Atenção Primária, passa-se ao exame específico dos serviços de plantão médico no Pronto Atendimento Municipal, cuja natureza jurídica, como visto, demanda abordagem própria à luz da jurisprudência desta Corte.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

No que tange a esse ponto, verifica-se que, a partir de procedimento de contratação promovido pelo Município de Reserva, foram firmados com a empresa Medprime Clínica Gestão e Saúde S/A os Contratos nº 002/2022 e nº 155/2022, ambos voltados à prestação de serviços de plantão no âmbito da rede municipal de saúde. O Contrato nº 002/2022, decorrente de dispensa de licitação, teve vigência pelo prazo de seis meses e objeto consistente na disponibilização de profissionais para atuação em regime de plantão, incluindo responsável técnico médico, enfermeiro coordenador e equipe composta por médicos generalistas e enfermeiros, em quantitativo suficiente para cobertura contínua do atendimento. Já o Contrato nº 155/2022, oriundo de inexigibilidade de licitação, manteve estrutura semelhante, prevendo igualmente a atuação de médico chefe, enfermeiro coordenador e profissionais médicos plantonistas em regime de escala contínua, com execução vinculada à rede de urgência e emergência do Município.

Nos dois ajustes, observa-se que o núcleo da contratação consistiu na disponibilização de médicos generalistas em regime de plantão ininterrupto, com a previsão de atuação de dois profissionais plantonistas durante 24 horas diárias, responsáveis inclusive pela realização de remoção e transporte de pacientes, além da prestação de atendimento conforme a demanda assistencial. Também se inclui a presença de profissionais de enfermagem em regime de plantão, coordenados por enfermeiro responsável técnico, compondo equipe multiprofissional voltada ao funcionamento do Pronto Atendimento Municipal.

Diante desse cenário, a controvérsia submetida à análise consiste em verificar se a terceirização desses serviços de plantão médico, notadamente no caso de médico clínico geral plantonista, inclusive em período diurno durante a semana, insere-se validamente no âmbito da atuação complementar da iniciativa privada na Rede de Urgência e Emergência, ou se, ao contrário, configura hipótese de substituição indevida do regime ordinário de provimento por concurso público, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal.

Desta forma, no que se refere ao Pronto Atendimento Municipal, a análise não se confunde com aquela aplicável às Unidades Básicas de Saúde, pois o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem diferenciado os serviços inseridos na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Atenção Primária daqueles vinculados à Rede de Urgência e Emergência, admitindo, neste último caso, maior flexibilidade para a atuação complementar da iniciativa privada.

Em orientação firmada em sede de consulta, a Corte reconheceu que *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 sérvios 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*.[3]

Ainda no âmbito dessa diferenciação, a Corte registrou que os serviços médicos, especialmente aqueles relacionados à urgência e emergência, não se confundem com a atenção básica e podem não configurar substituição de mão de obra permanente quando não inseridos nas atribuições típicas da atenção básica, mencionando, de forma expressa, a prestação de serviços por médicos plantonistas para o período noturno, finais de semana e feriados, bem como a atuação de médicos especialistas e socorristas com formação em suporte avançado. Na mesma orientação, destacou-se que a contratação exige a comprovação prévia de que o serviço não está circunscrito às atribuições normais da Secretaria de Saúde ou, alternativamente, que há excepcionalidade apta a justificar o modelo adotado.

Nesse ponto, considerando as contratações realizadas pelo Município de Reserva, assiste razão à Unidade Técnica, na medida em que a análise dos elementos constantes dos autos revela que os serviços terceirizados no âmbito do Pronto Atendimento Municipal não abrangiam, de forma geral, a

[3] Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 3771/2023 – Tribunal Pleno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

realização de plantões diurnos durante os dias úteis. Ao contrário, verifica-se que a atuação dos profissionais contratados se concentrava, predominantemente, em plantões noturnos realizados durante a semana, bem como em plantões diurnos nos finais de semana e feriados, circunstância que, em princípio, afasta a hipótese mais gravosa de substituição direta e contínua da atuação ordinária do quadro efetivo municipal.

Tal circunstância aproxima a contratação do campo de incidência da atuação complementar da iniciativa privada, admitida pela jurisprudência desta Corte em hipóteses excepcionais, especialmente quando se trata de serviços de maior complexidade organizacional, como aqueles vinculados à rede de urgência e emergência, e prestados em regime de escala contínua. Conforme já fora visto, a própria orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reconhece maior flexibilidade na terceirização de serviços médicos vinculados a plantões noturnos, finais de semana e períodos extraordinários, os quais não se confundem, em regra, com o núcleo típico da Atenção Básica à Saúde.

Tal diretriz pode ser ainda melhor compreendida à luz da organização normativa adotada pelo próprio Município de Reserva. Isso porque, conforme dispõe a Lei Municipal nº 785/2017, especialmente em seus arts. 67 a 75[4],

[4] Art. 67. Fica instituído o regime especial de trabalho por plantão presencial, diurno ou noturno, em atendimento da natureza e necessidade do serviço, conforme disciplina os artigos 69 e seguintes desta lei.
Art. 68. Fica, igualmente, instituído o regime de plantão de sobreaviso, esse considerado como sendo o período tempo em que o servidor permanece em sua própria casa, aguardando a qualquer momento o chamado para o serviço, conforme disciplina os artigos 74 e seguintes desta lei.
Art. 69. Os plantões poderão ser cumpridos em regime de escala de duração de 3 (três), 6 (seis), 12 (doze) ou 24 (vinte e quatro) horas, sendo:
I - 08 (oito) plantões para jornada de 100 (cem) horas mensais ou 20 (vinte) horas semanais;
II - 12 (doze) plantões para a jornada de 150 (cento e cinquenta) horas mensais ou30 (trinta) horas semanais;
III - 16 (dezesseis) plantões para a jornada de 200 (duzentas) horas mensais ou 40 (quarenta) horas semanais; (...)
Art. 70. Os plantões realizados durante os dias da semana, de segunda a sexta-feira, durante o período diurno, serão remunerados pelo valor da hora-normal de trabalho, esta obtida pelo dividindo-se o valor do vencimento-base do servidor pela carga horária mensal estabelecida para o cargo que ocupa, conforme estabelecido na subseção IV adiante.
Art. 71. Os plantões realizados durante os dias de semana, de segunda a sexta-feira, durante o período noturno, serão remunerados pelo valor da hora-normal de trabalho, esta obtida pelo dividindo-se o valor do vencimento-base do servidor pela carga horária mensal estabelecida para o cargo que ocupa, conforme estabelecido na subseção IV adiante, acrescidos de adicional de 50% (cinquenta por cento) sobre as horas que excederem às 08 (oito) horas normais.
Art. 72. Os plantões realizados nos sábados, no período diurno ou noturno, serão remunerados com base na hora-normal, esta obtida pelo dividindo-se o valor do vencimento-base do servidor pela carga horária mensal estabelecida para o cargo que ocupa, conforme estabelecido na subseção IV adiante, acrescidos de adicional de 75% (setenta e cinco por cento). (...)
Art. 74. Os plantões de sobreaviso poderão ser cumpridos em regime de até 24 (vinte e quatro) horas.
Parágrafo único. Considera-se regime de plantão de sobreaviso o tempo em que o servidor permanece à disposição da administração em sua própria casa, podendo ser convocado a qualquer momento.
Art. 75. O plantão de sobreaviso será remunerado à razão de 1/3 (um terço) da hora normal calculada com base no vencimento-base do servidor divido pela carga horária mensal, conforme critérios utilizados nos incisos I, II e III do art. 69 desta lei, observadas as regras abaixo:
I - Na hipótese de trabalho prestado em horário extraordinário, isto é, quando o servidor estiver cumprindo a jornada normal de trabalho e tiver de permanecer no local ou for convocado para retornar, o mesmo será remunerado na forma que dispõe os artigos 70 a 73 desta lei.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

o ente local não estruturou o atendimento sob a forma de cargo autônomo de médico plantonista, mas disciplinou o plantão presencial como regime especial de trabalho, aplicável aos cargos médicos existentes, com previsão de escalas diurnas e noturnas e remuneração diferenciada conforme o período da prestação.

Essa conformação normativa é relevante para o deslinde da controvérsia, pois evidencia que, no âmbito municipal, o plantão não foi concebido como função típica vinculada a cargo específico do quadro efetivo, mas como técnica de organização da jornada dentro da prestação do serviço de saúde. Em tal cenário, a ausência de previsão legal de cargo de médico plantonista reforça a conclusão de que a terceirização dos plantões, nas condições verificadas nos autos, não se identifica automaticamente com a substituição de cargo público previamente estruturado.

Assim, a caracterização da complementariedade, no caso concreto, não decorre apenas do recorte temporal da prestação — restrito a períodos noturnos e a finais de semana —, mas também da própria opção normativa do Município, que adotou o plantão como regime funcional, e não como cargo autônomo. Essa opção, combinada com a natureza extraordinária dos horários em que se deu a prestação, permite compreender a contratação como medida de suporte à execução do serviço público, e não como forma de substituição estrutural do quadro efetivo, mantendo-se, nesse ponto, a aderência ao entendimento exposto pela Unidade Técnica.

A despeito da análise realizada quanto à admissibilidade material das contratações sob o enfoque da complementariedade, cumpre destacar aspecto adicional relevante à conformidade da gestão municipal, ainda que não tenha sido objeto específico da presente Representação e nem tenha sido quesito levantado pelas unidades técnicas.

Com efeito, verifica-se que o Município de Reserva procedeu às contratações de serviços médicos por meio de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem que houvesse, nos autos, exame detido acerca da adequação da modalidade licitatória em face da natureza do objeto contratado, especialmente

---

II - Na hipótese de trabalho prestado em horário extraordinário, isto é, quando o servidor estiver cumprido a jornada normal de trabalho e tiver de permanecer no local ou for convocado para suprir eventual falta de outro servidor, este será remunerado na forma dos artigos 70 a 73 desta lei, com acréscimo de 20% (vinte por cento).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

no que se refere à distinção entre serviços padronizáveis e aqueles de natureza técnica mais complexa.

Sobre esse ponto, a jurisprudência recente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, notadamente no âmbito do Acórdão nº 3771/23 – Tribunal Pleno, fixou orientação relevante no sentido de que a escolha da modalidade licitatória não pode ser dissociada da caracterização do objeto contratado, devendo-se avaliar, no caso concreto, se os serviços envolvidos comportam padronização suficiente a ensejar sua qualificação como serviços comuns. Nesse sentido, consignou-se expressamente que:

> I. Conhecer a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: (...)
>
> 1.3 É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço, de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus "padrões de desempenho e qualidade", "por meio de especificações usuais do mercado", nos termos do art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial; (...)

A decisão ressalta, contudo, que tal enquadramento não é automático, exigindo análise criteriosa da natureza de cada parcela do objeto contratual. Nesse sentido, o próprio voto condutor reconhece que, embora os serviços médicos possam, em determinadas circunstâncias, assumir o status de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

serviços comuns no âmbito do SUS, tal conclusão depende da existência de parâmetros objetivos de desempenho previamente definidos, de modo que, *em se tratando de serviços médicos necessários ao atendimento dos órgãos que integram o SUS, e desde que os respectivos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado, haverá a incidência da regra especial contida no art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, segundo a qual tais serviços são considerados como comuns da área da saúde, ainda que inerentemente especializados*.

De outro lado, a mesma decisão explicita a existência de situações em que a utilização de modalidades mais simplificadas, como o pregão, não se mostra adequada, particularmente quando se está diante de serviços que envolvem maior grau de complexidade ou conteúdo técnico diferenciado. Nessa linha, consignou-se que, *levando-se em conta a enorme diversidade de atividades executadas no âmbito do SUS, que inclui procedimentos de alta complexidade, deve-se excepcionar dessa possibilidade de utilização do Pregão aqueles serviços médicos que não se encontrem padronizados e nem sejam passíveis de controle de qualidade pelos protocolos estabelecidos, hipótese em que a adequada modalidade licitatória dependerá das peculiaridades de cada caso*.

Dessa forma, extrai-se da orientação firmada por esta Corte que a Administração deve realizar uma análise prévia e segmentada do objeto contratual, evitando tanto a utilização indevida de hipóteses de contratação direta quanto a adoção automática de modalidades licitatórias sem a verificação da natureza dos serviços envolvidos. Em outras palavras, parte dos serviços pode ser tratada como padronizável e sujeita a procedimentos mais objetivos, enquanto outros exigirão tratamento diferenciado, a depender de sua complexidade e do grau de discricionariedade técnica inerente à prestação.

Nesse quadro, e considerando que parte das contratações do Município de Reserva ocorreu em 2022, isto é, antes da fixação desse entendimento em 2023, não se mostra adequado qualificar retroativamente a opção então adotada como impropriedade, sobretudo diante dos arts. 20 e 23 da LINDB, que exigem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

consideração das consequências práticas da decisão e vedam a imposição retroativa de nova orientação sem o devido respeito à segurança jurídica.

O que se justifica, portanto, é apenas uma recomendação prospectiva: que o Município, em futuras contratações de serviços de saúde, examine previamente a natureza de cada parcela do objeto, distinguindo os serviços padronizáveis, eventualmente compatíveis com o pregão, daqueles que, por sua especificidade técnica, exijam solução licitatória diversa ou fundamentação própria para contratação direta.

Adiante, superada a análise quanto à própria admissibilidade da terceirização dos serviços médicos nas UBS e UPA municipais, subsiste a necessidade de apurar se os dispêndios realizados foram devidamente classificados à luz das normas de finanças públicas, notadamente no que se refere à sua inclusão, ou não, no cômputo das despesas com pessoal.

Nesse ponto, a controvérsia deixa de incidir sobre a licitude da terceirização em si e passa a se concentrar na verificação de eventual discrepância entre a natureza material do serviço contratado e a forma de sua contabilização orçamentária, especialmente diante das diretrizes fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual os valores de contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como Outras Despesas de Pessoal (art. 18, § 1º).

Essa distinção é relevante porque, no campo das finanças públicas, a classificação da despesa não se orienta apenas pela forma contratual adotada, mas pela substância econômica do gasto. Em termos práticos, a circunstância de a Administração ter validamente recorrido à contratação indireta, por razões de excepcionalidade ou complementariedade, não afasta o dever de reconhecer, para fins fiscais, que determinados dispêndios repercutem sobre o índice de pessoal quando recaem sobre atividades típicas do ente ou sobre categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos.

É exatamente essa lógica que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná vem reiterando em sua jurisprudência mais recente, ao afirmar que despesas de terceirização devem ser classificadas como despesa de pessoal quando a mão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

de obra contratada executa atividades próprias de cargos existentes na estrutura administrativa, caracterizando substituição de servidor ou empregado público.[5]

A sistemática contábil nacional vai no mesmo sentido. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) constitui o referencial técnico para a classificação uniforme das despesas públicas nos entes federativos. Na prática classificatória, o elemento 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é destinado às despesas orçamentárias relativas à mão de obra terceirizada contratada em substituição de servidores ou empregados públicos, inclusive quando a contratação recai sobre atividade-fim do órgão ou sobre categorias funcionais previstas no plano de cargos. Já o elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica comporta, entre outros, o subitem 50 – Serviços médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais, o que o torna adequado para serviços de terceiros em geral, mas não para hipóteses em que a terceirização represente, em essência, substituição de pessoal próprio.[6]

A doutrina financeira especializada também oferece critério útil para a distinção. Segundo o entendimento majoritário, a incidência do art. 18, § 1º, da LRF supõe, cumulativamente, três fatores: existência de contrato de terceirização, predomínio do fornecimento de mão de obra e substituição de servidores ou empregados públicos. A utilidade desse recorte é impedir tanto o alargamento indiscriminado do índice de pessoal quanto a exclusão artificial de despesas que, embora formalmente lançadas como serviços de terceiros, conservam materialmente a natureza de gasto com força de trabalho aplicada à atividade estatal.

Aplicadas essas premissas ao caso concreto, reputa-se correta a orientação da CAIS quanto às despesas vinculadas às Unidades Básicas de Saúde. Ainda que, no item anterior, se tenha reconhecido a regularidade material da terceirização de médicos clínicos gerais para as UBS, em razão do contexto excepcional de insuficiência do quadro efetivo e das providências adotadas pelo Município para sua recomposição, isso não altera o fato de que tais serviços permanecem inseridos na Atenção Básica à Saúde, cuja execução constitui responsabilidade municipal e corresponde a categoria funcional prevista no plano de

[5] Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1696/2025 – Tribunal Pleno.
[6] Secretaria do Tesouro Nacional, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 11ª edição, 2024, páginas 91 e 92.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

cargos do ente. Por essa razão, os dispêndios respectivos deveriam compor o índice de despesa com pessoal, mediante classificação no elemento 3.3.90.34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, e não no elemento 3.3.90.39.50 – Demais Despesas com Serviço Médico-Hospitalar, Odontológico e Laboratorial.

Esse entendimento não constitui inovação. O próprio TCE-PR, no Acórdão nº 3973/20 – Tribunal Pleno, assentou que, especificamente na área da saúde, *cabe aos Municípios a execução dos serviços de Atenção Básica à Saúde, do que decorre, como regra, a necessidade de cômputo de tais despesas no índice de pessoal, mesmo que decorrentes de contratos de terceirização*. Mais recentemente, no Acórdão nº 106/24 – Tribunal Pleno, com força normativa, a Corte voltou a afirmar que a exclusão do cálculo da despesa com pessoal somente é admitida em relação aos serviços médicos não compreendidos na Atenção Básica, exemplificando justamente os plantões noturnos, finais de semana e feriados, além dos serviços especializados e de suporte avançado.

Nesse contexto, importa registrar, conforme consignado pela Unidade Técnica, que os empenhos vinculados aos Contratos nº 300/2022, 25/2023, 137/2023 e 195/2023 não foram inicialmente classificados em consonância com esse regime jurídico-contábil. Com efeito, parte relevante das primeiras liquidações foi lançada no elemento 3.3.90.39.50.99 – Demais Despesas com Serviço Médico-Hospitalar, o que evidencia, naquele momento, inadequação no enquadramento da despesa frente à sua natureza material.

Todavia, a própria instrução técnica demonstra que houve correção progressiva da classificação contábil ao longo da execução contratual, passando o Município a registrar os empenhos posteriores no elemento 3.3.90.34.00.00 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Tal circunstância, embora não afaste a impropriedade inicial, revela postura de adequação às diretrizes normativas e jurisprudenciais desta Corte, sendo juridicamente relevante para o enquadramento da irregularidade, que assume natureza predominantemente formal e passível de correção, recomendando-se abordagem orientativa quanto à sua repetição futura.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Quanto ao Pronto Atendimento Municipal, a conclusão assume contornos distintos. Como já se assentou no item anterior, os elementos dos autos apontam que os plantões terceirizados não abrangiam, em regra, o período diurno dos dias úteis, concentrando-se em horários noturnos, finais de semana e feriados, precisamente as hipóteses que a jurisprudência do TCE-PR admite excluir do índice de pessoal, desde que haja demonstração documental idônea da segregação dos períodos. Também aqui a CAIS acerta ao identificar que, em tese, tais despesas podem ser lançadas fora do cômputo da despesa de pessoal, porque não se confundem com o núcleo ordinário da Atenção Básica.

Não obstante, a regularidade dessa exclusão contábil depende de requisito adicional, de natureza probatória e documental. O Acórdão nº 106/24 – Tribunal Pleno exige comprovação suficiente da segregação dos plantões, com controle de ponto, discriminação dos horários e identificação precisa dos valores pagos conforme o período da prestação. Em reforço, o Acórdão nº 1353/25 – Tribunal Pleno assentou a necessidade de emissão dos empenhos de acordo com o período dos plantões executados — distinguindo-se plantões diurnos em dias úteis, noturnos e de fins de semana ou feriados — justamente para viabilizar o correto enquadramento dos valores na apuração do índice da despesa com pessoal. Assim, a ausência de detalhamento analítico dos empenhos referentes aos Contratos nº 02/2022 e nº 155/2022 impede que se transforme, desde logo, a possibilidade jurídica de exclusão em exclusão contábil irrestrita e plenamente auditável.

Em síntese, a solução adequada para o item é bipartida. Primeiro, quanto aos contratos das UBS, os gastos deveriam ter sido classificados como Outras Despesas de Pessoal, porque recaíram sobre atividade própria da Atenção Básica e sobre categoria funcional prevista no quadro municipal, ainda que a contratação material tenha sido excepcionalmente admissível. Segundo, quanto aos contratos do Pronto Atendimento, a exclusão do índice de pessoal é juridicamente possível, desde que limitada aos plantões noturnos, fins de semana e feriados e acompanhada de documentação e empenhamento segregado que permitam aferir, com precisão, a aderência ao padrão jurisprudencial do TCE-PR.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

Ultrapassada a análise sob a perspectiva da classificação contábil das despesas, passa-se ao exame de irregularidade de natureza distinta, relacionada não mais ao registro dos dispêndios públicos, mas às condições em que se deu a execução dos contratos firmados pelo Município.

Com efeito, se, por um lado, o item anterior concentrou-se na aferição da natureza dos gastos e de sua correta inserção no conceito de despesa com pessoal, por outro, a presente análise incide sobre a compatibilidade subjetiva dos agentes envolvidos na prestação dos serviços, notadamente diante da alegação de participação de servidor público municipal na execução de contratos firmados com empresa terceirizada.

Nesse contexto, a controvérsia desloca-se do plano financeiro-contábil para o plano da legalidade administrativa e da observância das regras de impedimento e conflito de interesses, impondo-se a verificação da eventual ocorrência de prestação simultânea de serviços por servidor efetivo do Município, em violação à disciplina normativa aplicável às contratações públicas.

No caso concreto, conforme consignado na instrução técnica, verificou-se que, no âmbito dos contratos firmados pelo Município de Reserva para a prestação de serviços médicos, houve a atuação de profissional que também integrava o quadro efetivo municipal, notadamente o Sr. Paulo Roberto Ayres Correia, ocupante do cargo de médico clínico geral, o qual teria prestado serviços, entre os anos de 2022 e 2024, simultaneamente na condição de servidor estatutário e como integrante da equipe vinculada à empresa contratada. Tal circunstância foi identificada a partir da análise dos registros funcionais e dos documentos relacionados à execução contratual, revelando potencial sobreposição entre vínculos públicos e privados no âmbito das mesmas atividades assistenciais.

A análise da irregularidade em exame exige a compreensão de que a vedação à participação de agentes públicos na execução de contratos administrativos não se limita a uma exigência formal, mas constitui verdadeira garantia de impessoalidade, moralidade administrativa e prevenção de conflitos de interesses, pilares estruturantes do regime jurídico das contratações públicas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

No plano normativo, a matéria encontra disciplina expressa no art. 9º da Lei nº 14.133/2021 — e, anteriormente, no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 —, que estabelecem, como regra, a impossibilidade de o agente público participar, direta ou indiretamente, da execução de contrato celebrado com o próprio ente ao qual se vincula. Trata-se de vedação que visa impedir situações em que o servidor, simultaneamente, figure como executor e beneficiário indireto da contratação, comprometendo a lisura do ajuste e a neutralidade da atuação administrativa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é firme nesse sentido. No Acórdão nº 201/2020 – Tribunal Pleno, ao apreciar consulta formulada justamente acerca da possibilidade de contratação de médicos servidores por intermédio de empresas terceirizadas para a realização de plantões, esta Corte assentou que a regra geral é a impossibilidade, em virtude da vedação prevista na legislação de regência, admitindo-se exceções apenas em hipóteses estritas e devidamente justificadas.

No referido precedente, consignou-se que a contratação de servidor municipal por empresa terceirizada é admissível apenas quando atendidos requisitos excepcionais previamente fixados pelo próprio Tribunal, notadamente aqueles estabelecidos no Acórdão nº 549/11 – Tribunal Pleno, dentre os quais se destacam: (i) inexistência de outros prestadores no mercado aptos a executar o serviço; (ii) motivação formal da contratação, preferencialmente mediante procedimento de inexigibilidade ou credenciamento; (iii) estabelecimento de condições contratuais uniformes; e (iv) compatibilidade dos valores com os praticados no mercado.

A partir dessa orientação consolidada, verifica-se que a participação de servidor público na execução de contratos terceirizados não é vedada de forma absoluta, mas somente tolerada em hipóteses excepcionalíssimas, que demandam comprovação robusta e cumulativa de requisitos, sob pena de configuração de irregularidade.

A doutrina converge com esse entendimento ao tratar da vedação como expressão do princípio da moralidade administrativa. Nesse sentido, leciona que as restrições à participação de agentes públicos em contratos administrativos não se prestam apenas a coibir fraudes explícitas, mas também a evitar situações de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

favorecimento indireto e de comprometimento da imparcialidade decisória, bastando a potencialidade de conflito de interesses para justificar a incidência da vedação.

A situação, em princípio, enquadra-se na vedação normativa, por configurar participação indireta de agente público na execução de contrato celebrado com a própria Administração, circunstância que, conforme já assentado pela jurisprudência do TCE-PR, é incompatível com o regime jurídico das contratações públicas quando ausente justificação idônea.

Cumpre destacar que, para o afastamento da irregularidade, não basta a mera alegação de necessidade do serviço ou de escassez de profissionais, sendo indispensável a demonstração concreta de que inexistiam outros profissionais disponíveis no mercado, que a contratação ocorreu mediante procedimento adequado e devidamente motivado e que houve estrita observância dos parâmetros fixados pela Corte.

No caso em exame, entretanto, não se verifica nos autos a comprovação integral desses requisitos, especialmente no que se refere à inexistência de alternativas viáveis no mercado e à formalização específica da excepcionalidade da contratação, circunstância que impede o enquadramento da situação no campo da admissibilidade excepcional reconhecida pela jurisprudência.

Dessa forma, a participação de servidor público municipal na execução dos contratos terceirizados deve ser considerada irregular, por violação ao art. 9º da Lei nº 14.133/2021 e ao entendimento consolidado desta Corte, sem prejuízo de que, em hipóteses futuras, a Administração observe rigorosamente os pressupostos excepcionais fixados pelo TCE-PR para eventual contratação dessa natureza.

Por fim, merece ser enfrentado o argumento defensivo segundo o qual as matérias discutidas nesta representação já teriam sido objeto de apreciação pelo Ministério Público do Estado do Paraná, no âmbito do Inquérito Civil nº MPPR-0120.22.000002-6, o qual culminou com a promoção de arquivamento do feito, sob o fundamento de inexistência de irregularidades quanto à terceirização e à contabilização das despesas. Sustenta o Município que tal circunstância evidenciaria

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

a regularidade de sua atuação e afastaria a necessidade de novo exame por esta Corte de Contas.

A alegação, contudo, não procede. Isso porque o controle exercido pelo Tribunal de Contas possui natureza autônoma, independente e complementar às funções desempenhadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, não se submetendo às conclusões exaradas em outros âmbitos institucionais. A Constituição Federal, ao atribuir aos Tribunais de Contas a competência para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão (art. 70), conferiu-lhes atuação própria no sistema de controle da Administração Pública, voltada à análise da conformidade das despesas com os limites fiscais e à verificação da adequada aplicação dos recursos públicos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é clara ao afirmar que a atuação do controle externo não se vincula às decisões proferidas em outras esferas, podendo inclusive coexistir com manifestações do Ministério Público Estadual ou do Poder Judiciário, sem que isso implique *bis in idem* ou afronta à segurança jurídica. Ao contrário, a multiplicidade de controles constitui elemento próprio do sistema constitucional brasileiro, sendo voltada à proteção do interesse público sob as perspectivas penal, civil e administrativa, cada qual com objeto e finalidade distintos.

Assim, ainda que o Ministério Público Estadual tenha promovido o arquivamento do inquérito civil mencionado, tal providência não impede, nem condiciona, o exercício da competência desta Corte para examinar a matéria sob o prisma do controle externo, especialmente no que se refere à regularidade das contratações e à adequada contabilização das despesas para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cuida-se, portanto, de esferas independentes de atuação, de modo que a conclusão ministerial não tem o condão de vincular o julgamento a ser proferido por este Tribunal.

Em face de todo o exposto, acolho a instrução da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (peça 48) e do Ministério Público de Contas (peça 49) como fundamentação para esta decisão, e voto:

I – Pelo conhecimento da Representação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

II – No mérito, pela procedência parcial da Representação, nos termos da fundamentação;

III – Pela emissão de determinação ao Município de Reserva para que, **no prazo de 90 (noventa) dias**:

a) promova, nas contratações vinculadas à Atenção Básica à Saúde, a adequada classificação das despesas no elemento “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, em conformidade com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e com a jurisprudência desta Corte;

b) na terceirização de serviços médicos de plantão, proceda à emissão dos empenhos de forma segregada, distinguindo-se plantões diurnos em dias úteis, plantões noturnos e plantões realizados em finais de semana e feriados, de modo a viabilizar a correta apuração do índice de despesa com pessoal;

c) abstenha-se de permitir a participação, direta ou indireta, de servidores públicos municipais na execução de contratos terceirizados celebrados pelo próprio ente, salvo nas hipóteses excepcionalíssimas admitidas pela jurisprudência desta Corte, devidamente motivadas e comprovadas nos autos do respectivo processo administrativo.

As determinações contidas nos itens ‘a’ e ‘b’ deverão ser documentalmente comprovadas nos presentes autos, no prazo concedido, sob pena de, conforme regra contida no art. 95 da LC/PR 113/95, a questão configurar impedimento à obtenção de certidão liberatória. O item ‘c’, por conter comando negativo, não enseja monitoramento pela CMEX – porém, seu eventual desrespeito poderá gerar penalidades pessoais aos agentes responsáveis.

IV – Pela emissão de recomendação ao Município de Reserva para que:

a) nas futuras contratações de serviços de saúde, promova análise prévia da natureza do objeto contratado, distinguindo os serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos, sendo passíveis de contratação por meio da modalidade pregão, daqueles que envolvam conteúdo técnico especializado, adotando, em cada caso, a modalidade licitatória compatível com o grau de padronização e complexidade do serviço, em conformidade com a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

evolução jurisprudencial desta Corte de Contas firmada no Acórdão nº 3771/2023 – Tribunal Pleno.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos para a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – **CONHECER,** uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, nos termos da instrução da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (peça 48) e do Ministério Público de Contas (peça 49), julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação, nos termos da fundamentação;

II– expedir **DETERMINAÇÃO** ao Município de Reserva para que, no prazo de 90 (noventa) dias:

(i)promova, nas contratações vinculadas à Atenção Básica à Saúde, a adequada classificação das despesas no elemento “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, em conformidade com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e com a jurisprudência desta Corte;

(ii)na terceirização de serviços médicos de plantão, proceda à emissão dos empenhos de forma segregada, distinguindo-se plantões diurnos em dias úteis, plantões noturnos e plantões

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

realizados em finais de semana e feriados, de modo a viabilizar a correta apuração do índice de despesa com pessoal;

(iii) abstenha-se de permitir a participação, direta ou indireta, de servidores públicos municipais na execução de contratos terceirizados celebrados pelo próprio ente, salvo nas hipóteses excepcionalíssimas admitidas pela jurisprudência desta Corte, devidamente motivadas e comprovadas nos autos do respectivo processo administrativo;

III – assentar que as determinações contidas nos itens (II.i) e (II.ii), deverão ser documentalmente comprovadas nos presentes autos, no prazo concedido, sob pena de, conforme regra contida no art. 95 da LC/PR 113/95, a questão configurar impedimento à obtenção de certidão liberatória, ficando o item (iii), por conter comando negativo, não enseja monitoramento pela CMEX – porém, seu eventual desrespeito poderá gerar penalidades pessoais aos agentes responsáveis;

IV – emitir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Reserva para que nas futuras contratações de serviços de saúde, promova análise prévia da natureza do objeto contratado, distinguindo os serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos, sendo passíveis de contratação por meio da modalidade pregão, daqueles que envolvam conteúdo técnico especializado, adotando, em cada caso, a modalidade licitatória compatível com o grau de padronização e complexidade do serviço, em conformidade com a evolução jurisprudencial desta Corte de Contas firmada no Acórdão nº 3771/2023 – Tribunal Pleno:

V – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX

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

Plenário Virtual, 23 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.0LSX