



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 388432/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ANTONINA
RESPONSÁVEIS: ABÍLIO VELLOSO VIEIRA, CAROLINA DE SOUZA FREIRE,
JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA, JOSÉ PAULO VIEIRA
AZIM, SANDRO RAFAEL MARTINS
REPRESENTANTE: LUCAS DE BARROS PELUSO
PROCURADOR: MARCELO FABIANO GRESKIV
RELATOR: SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 2062/26 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

1) Representação prevista no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993. Município de Antonina. Irregularidades em credenciamentos públicos realizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pela Secretaria Municipal da Educação e Esportes para a contratação de atividades “de atendimento e serviço”.

2) Recebimento da representação quanto à possível utilização indevida de credenciamentos públicos e à aparente burla ao concurso público decorrente das contratações.

3) Caracterização das irregularidades.

3.1) Desvirtuamento dos credenciamentos no caso concreto: realização das contratações visando à mera reposição de agentes públicos, em decorrência de vacância no quadro de pessoal. Inexistência de amparo jurídico para a efetivação de atos com tal finalidade: incompatibilidade entre as circunstâncias do caso concreto e as hipóteses tradicionalmente aceitas para justificar a adoção de credenciamentos públicos – como, por exemplo, hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros –, até mesmo pela natureza das funções contratadas (limpeza, orientação jurídica, assistência social etc.). Intenção de integrar profissionais à estrutura administrativa para o desempenho cotidiano de funções operacionais, e não de criar uma “rede de prestadores” para a execução dos serviços – finalidade característica dos credenciamentos. Impossibilidade de que suposto “custo-benefício”, por si só, legitime a adoção de credenciamentos públicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em detrimento de processos seletivos de pessoal.

3.2) Burla ao concurso público: visível convergência entre os serviços que o Município pretendeu contratar e as atribuições de cargos públicos da estrutura de pessoal. Contratação de profissionais para o desempenho de funções em direta subordinação às secretarias municipais – em atendimento a demandas internas dos órgãos (limpeza, assessoria, transporte etc.) –, em contexto de clara incorporação à rotina administrativa do Município. Constatação de que os cargos com atribuições compatíveis com os serviços descritos nos editais de credenciamento estavam, em maioria, desocupados na época das contratações. Ausência de demonstração das necessidades “específicas” e “temporárias” que teriam justificado as contratações – que, de todo modo, deveriam ter sido realizadas por processo seletivo simplificado, nos termos do artigo 37, inciso IX, da Constituição da República e da Lei Municipal n.º 12/2017 de Antonina.

4) Responsabilização dos agentes públicos: aplicação de multa ao Prefeito Municipal, à Secretária Municipal de Assistência Social e ao Secretário Municipal da Educação e Esportes – por terem firmado os editais de credenciamento e viabilizado, no exercício dos cargos públicos, a realização dos procedimentos que resultaram nas contratações ilícitas –, além de sanção ao Procurador-Geral, emissor de pareceres jurídicos com erro grosseiro – caracterizado pela relevante omissão na análise dos requisitos do credenciamento público e pela ratificação técnica de atos manifestamente irregulares.

5) Acolhimento das propostas uniformes da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas no sentido de cientificar a Coordenadoria-Geral de Fiscalização sobre os fatos em exame, para que a unidade avalie a pertinência de realizar fiscalização específica no Município de Antonina a fim de apurar a realização de outras contratações ilícitas mediante credenciamentos.

6) Procedência da representação. Aplicação de multas. Envio dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.

RELATÓRIO

Trata-se de representação fundamentada no artigo 113, § 1º, da Lei n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/1993¹ – aplicável ao caso em exame, conforme expressamente previsto nos editais de licitação impugnados (peças 5 e 11), em consonância com o artigo 191, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021² –, com pedido de medida cautelar, pela qual o senhor LUCAS DE BARROS PELUSO relata supostas irregularidades em credenciamentos públicos realizados pelo Município de Antonina, nos termos dos editais n.º 006/2023 e n.º 008/2023.

Os credenciamentos tinham como objeto, respectivamente, a prestação de serviços para “atividades de atendimento/serviço aos equipamentos de proteção social que compõem a Secretaria Municipal da Assistência Social” e para “atividades de atendimento e serviço às escolas da rede municipal de ensino, no âmbito da Secretaria Municipal da Educação e Esportes”, pelo prazo de 6 meses, no valor total de R\$ 2.623.680,00³.

O senhor LUCAS DE BARROS PELUSO sustentou que os atos seriam irregulares pelos seguintes motivos (peça 3):

1) as contratações temporárias resultariam em aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do atual Prefeito, o que é vedado pelo artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴;

2) não houve a indicação de motivos ou de necessidades temporárias e excepcionais que justifiquem as contratações por tempo determinado, em afronta ao

¹ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

² Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

³ Valor de R\$ 1.530.240,00 para os serviços objeto do Edital n.º 006/2023 e de R\$ 1.093.440,00 para as atividades de que trata o Edital n.º 008/2023.

⁴ Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020) [...] II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

artigo 37, inciso IX, da Constituição da República⁵; e

3) tais contratações causariam desequilíbrio às eleições municipais de 2024 – de acordo com o artigo 73, inciso V, da Lei das Eleições⁶ –, sendo público e notório que a então Vice-Prefeita se colocava como pré-candidata na disputa pela prefeitura.

Por essas razões, o representante pediu a “suspensão ou a interrupção imediata dos procedimentos licitatórios n.º 105/2023 e 107/2023, garantindo-se a observância ao ordenamento jurídico e a lisura do processo eleitoral”.

Citado para prestar informações preliminares (peça 20), o Município de Antonina sustentou que: a) a representação tem “tom eleitoreiro”, decorrente do fato de seu subscritor ser neto de uma das pré-candidatas à eleição municipal de 2024; b) a competência para analisar eventuais irregularidades de natureza eleitoral é da Justiça Eleitoral, não do Tribunal de Contas; c) não existem no quadro de pessoal do Município os cargos referentes às atividades de que tratam os credenciamentos, de modo que tais contratações se mostram “mais eficientes, céleres e econômicas” ante a imprescindibilidade dos serviços; d) as contratações na área da assistência social visam ao atendimento e à execução dos “programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social em parceria com o Estado do Paraná e a União” – muitos dos quais “não são permanentes e dependem de repasses”, o que inviabiliza a criação de cargos efetivos para tais fins; e) os credenciamentos ocorrem desde o ano de 2017, não tendo, portanto, finalidade eleitoral; e f) a necessidade de atender os hipossuficientes caracterizaria o interesse público nas contratações, justificando a atuação da Administração (peça 33).

Em seguida, o representante peticionou novamente para questionar as

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

⁶ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informações apresentadas pelo Município: afirmou, em síntese, que foram realizadas “contratações massivas de pessoal” exatamente na véspera das eleições municipais de 2020 e 2022, tendo os contratos “início antes da eleição e encerramento após o pleito” (peça 35). Além de afirmar que não foram juntados “documentos aptos para comprovar a existência de situação de excepcional interesse público”, apontou que vários dos profissionais credenciados em 2024 difundiam nas redes sociais peças de pré-campanha da então Vice-Prefeita.

Examinando os documentos, em juízo de admissibilidade, recebi a representação apenas quanto à alegada burla ao concurso público e à possível utilização indevida de credenciamento: sobre o possível prejuízo ao equilíbrio das eleições, frisei que é de competência da Justiça Eleitoral a análise de infrações que ensejem riscos à disputa e à lisura do pleito; acerca do aumento de despesas com pessoal, sublinhei que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei das Eleições limitam atos, respectivamente, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do gestor e nos 3 meses anteriores às eleições – hipóteses que não se configuravam no momento das contratações (peça 44).

Reproduzo trechos do despacho:

Preliminarmente, fundamental destacar que, conforme expressamente previsto na legislação, a análise de possíveis infrações que prejudiquem o equilíbrio das eleições – como, por exemplo, a prática de atos com desvio ou abuso de poder – é de competência da **Justiça Eleitoral**. Portanto, as arguições do representante sobre os supostos riscos à disputa e à lisura do processo eleitoral devem, quanto a tais pontos específicos, ser encaminhadas às autoridades eleitorais para apreciação e eventual adoção de medidas.

[...]

De início, verifico não estarem caracterizadas violações aos artigos 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e 73, inciso V, da Lei das Eleições: tais regras proíbem o aumento de despesa de pessoal e a realização de contratações, respectivamente, **nos 180 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo e nos 3 meses anteriores às eleições:**

Nestes termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato** do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020) [destaquei]

Dispõe a Lei das Eleições:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: [destaquei]

Constatando-se objetivamente a não incidência de tais restrições legais no momento – pois elas só começarão a vigor no mês de julho [mês seguinte à data do despacho] –, julho não estarem configuradas as infrações alegadas [destaques no original].

Quanto às alegações de burla ao concurso público e de utilização ilícita de credenciamentos, avaliei que as justificativas preliminares do Município não foram suficientes para elucidar os fatos:

Observo, no entanto, aparentes inconsistências nas justificativas preliminares formuladas pelo Município.

Ao defender a legalidade do credenciamento, o Município de Antonina afirma que não há “previsão legal acerca dos cargos” correspondentes aos serviços em questão – “com exceção do cargo de fonoaudiólogo, cujo concurso encontra-se em andamento” –, de modo que a seleção escolhida seria mais “eficiente, célere e econômica”.

Em consulta ao quadro de cargos públicos efetivos do Município, todavia, verifico – em análise superficial – que tal informação aparentemente não procede: há previsão legal de diversos cargos, além do de fonoaudiólogo, relacionados às funções descritas nos editais de credenciamento.

Quanto às funções de auxiliar de serviços gerais (página 6 da peça 5), por exemplo, há 240 cargos públicos de provimento efetivo previstos no quadro de pessoal de Antonina, conforme dados disponíveis no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (Siap) deste Tribunal:

Entidade Analisada:	MUNICÍPIO DE ANTONINA	Selecionar	
Ajuda			
Consulta Quadro de Cargos/Emprego > Dados do Quadro de Cargos/Emprego > Dados do Cargo/Emprego			
Dados do Cargo/Emprego			
Código Controle	51	Nome Vigente	AUX.SERV.GERAIS
Nível de Formação	Ensino Fundamental Completo	Tipo de Provimento	Regime estatutário
Tipo de Distribuição de Vagas	Cargo	Quantidade de Vagas Autorizadas	240
Possui divisão por Funções	Não	CBO	514225 - Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas
Carga Horária Semanal	40		
Descrição das atividades	NAO POSSUI		

O mesmo fato se verifica em relação às funções de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tesoureiro (página 6 da peça 5), diante da existência de 3 cargos de provimento efetivo no quadro de pessoal:

Entidade Analisada: MUNICÍPIO DE ANTONINA Selecionar

Consulta Quadro de Cargos/Emprego > Dados do Quadro de Cargos/Emprego > Dados do Cargo/Emprego Ajuda

Dados do Cargo/Emprego

Dados do Cargo/Emprego

Código Controle	127	Nome Vigente	TESOUREIRO
Nível de Formação	Não há exigência	Tipo de Provimento	Regime estatutário
Tipo de Distribuição de Vagas	Cargo	Quantidade de Vagas Autorizadas	3
Possui divisão por Funções	Não	CBO	353230 - Tesoureiro de banco
Carga Horária Semanal	44		
Descrição das atividades	n		

Outro exemplo diz respeito às funções de condutor escolar – categoria D (página 5 da peça 11), já que há no quadro municipal de cargos efetivos 45 vagas para “motorista D/E”:

Entidade Analisada: MUNICÍPIO DE ANTONINA Selecionar

Consulta Quadro de Cargos/Emprego > Dados do Quadro de Cargos/Emprego > Dados do Cargo/Emprego Ajuda

Dados do Cargo/Emprego

Dados do Cargo/Emprego

Código Controle	58	Nome Vigente	MOTORISTA D/E
Nível de Formação	Ensino Médio Completo	Tipo de Provimento	Regime estatutário
Tipo de Distribuição de Vagas	Cargo	Quantidade de Vagas Autorizadas	45
Possui divisão por Funções	Não	CBO	782410 - Motorista de ônibus urbano
Carga Horária Semanal	40		
Descrição das atividades	nao possui		

Tais fatos podem, em tese, indicar a ocorrência de **burla ao concurso público** no caso concreto – circunstância agravada pela informação do Município de que a prática “vem ocorrendo desde o ano de 2017” (página 10 da peça 33), o que afastaria a hipótese de “necessidade temporária” das contratações e representaria **falha sistemática ocorrida durante toda a gestão do atual Prefeito** (no cargo desde 1º/1/2017).

Questiona-se, além disso, a própria **compatibilidade do instituto do credenciamento com as contratações** que o Município pretende realizar: havendo previsão legal para provimento de cargos efetivos relacionadas às funções descritas nos editais, duvidoso o atendimento ao requisito da “não exclusão” dos atos; da mesma maneira, aparentemente inviável, no caso concreto, a seleção do contratado pelos beneficiários diretos das prestações, já que várias das atividades parecem ser de natureza interna da própria Administração Pública. Tal análise, entretanto, enseja instrução processual mais aprofundada.

Assim, **recebo a representação quanto a tais pontos**: possível burla ao concurso público e possível utilização indevida do credenciamento [destaques no original].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, tendo em vista que os credenciamentos tinham como objeto a prestação de serviços públicos essenciais nas áreas da educação e da assistência social, indeferi o pedido de concessão de medida cautelar, diante do risco de dano reverso:

Ainda que os fatos descritos no item anterior indiquem a “probabilidade do direito” – no sentido de que há indícios de irregularidades nas contratações – e o “perigo de dano” – haja vista que a convocação dos profissionais credenciados já se iniciou (peça 28) –, **julgo não estar preenchido o requisito da ausência de risco de dano reverso para a concessão da medida cautelar.**

Isso porque os atos visam à prestação de serviços públicos essenciais pelo Poder Público: o primeiro edital se refere a ações na área da assistência social (peça 5) – um dos pilares do sistema de seguridade social definido no artigo 194, *caput*, da Constituição da República –, enquanto o segundo trata de atividades no campo da educação (peça 11) – direito social fundamental assegurado pelo artigo 6º, *caput*, da Constituição da República.

A suspensão dos procedimentos de credenciamento, portanto, **poderia acarretar prejuízos graves à população do Município**, que ficaria desassistida de prestações sociais básicas constitucionalmente garantidas.

Por essas razões, **indefiro o pedido de medida cautelar** [destaques no original].

Na sequência, foram citados para prestar esclarecimentos: a senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE, subscritora do Edital de Credenciamento Público n.º 006/2023 (na qualidade de Secretária Municipal de Assistência Social); o senhor JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA, subscritor dos pareceres jurídicos expedidos no âmbito dos procedimentos de credenciamento (na qualidade de Procurador-Geral); e o senhor SANDRO RAFAEL MARTINS, subscritor do Edital de Credenciamento Público n.º 008/2023 (na condição de Secretário Municipal da Educação e Esportes). Além disso, foi intimado para se manifestar o senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM, Prefeito Municipal na época dos fatos.

A senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE, a princípio, pediu para ser excluída do processo, considerando que foi exonerada da Secretaria em 29/5/2024 (peça 51). Indeferido o pedido – uma vez que a exoneração, obviamente, não afasta a responsabilidade da agente pública pelos atos praticados no exercício do cargo –, houve nova intimação da agente e a citação do senhor ABÍLIO VELLOSO VIEIRA, substituto da responsável na Secretaria Municipal de Assistência Social de Antonina, a fim de que também prestasse esclarecimentos (peça 55).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Realizadas as comunicações, os agentes públicos apresentaram suas justificativas, sintetizadas no quadro a seguir.

Responsável	Síntese das justificativas
JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM (Prefeito Municipal de Antonina na época dos fatos)	A representação tem evidente viés político, uma vez que foi formulada por notório adversário da gestão; não há vedação legal expressa quanto à prática dos atos narrados; o Município já havia realizado vários credenciamentos anteriormente para suprir as necessidades da população, tendo o procedimento boa qualidade e boa reputação local; os profissionais credenciados trabalharam em atividades específicas – diferentemente dos servidores efetivos, que têm atribuições fixas e de caráter permanente; as contratações visaram a viabilizar a execução de programas federais e estaduais no Município; e a prática dos atos foi legal, razoável, proporcional e benéfica para a população local (peça 72).
CAROLINA DE SOUZA FREIRE (Secretária Municipal de Assistência Social de Antonina na época dos fatos)	Os credenciamentos foram feitos para atender a demandas específicas e temporárias do órgão, evitando-se a sobrecarga dos servidores efetivos sem gerar ônus permanente ao erário municipal; a contratação do tesoureiro – especificamente – decorreu da necessidade de se gerenciarem de forma específica as prestações de contas da aplicação de recursos federais e estaduais, que têm maior complexidade; e os atos ocorreram em plena observância dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (peça 66).
SANDRO RAFAEL MARTINS (Secretário Municipal da Educação e Esportes de Antonina na época dos fatos)	O credenciamento dos profissionais foi essencial para o funcionamento dos serviços públicos de educação no Município, que não poderiam deixar de operar pela falta de pessoal; as contratações ocorreram somente para atender a demandas sazonais e variáveis, potencializando a execução contratual e os resultados obtidos; apenas foram objeto de credenciamento as funções que não foram recentemente preenchidas por concursos públicos; e o credenciamento é fundamental para preencher temporariamente as vagas do quadro de pessoal decorrentes de aposentadoria ou de demissão de servidores públicos (peça 70).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Responsável	Síntese das justificativas
JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA (Procurador-Geral do Município de Antonina na época dos fatos)	Diante do caráter opinativo e não vinculante dos pareceres do Procurador-Geral – que exerceu mera função de assessoramento jurídico no caso concreto –, deve ser reconhecida a ilegitimidade passiva do agente para integrar este processo; conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, não compete ao parecerista jurídico a avaliação dos aspectos técnicos e políticos da licitação, sendo o mérito do ato administrativo de responsabilidade exclusiva do gestor público; os pareceres emitidos no âmbito dos processos de credenciamento impugnados trataram apenas da conformidade jurídica dos atos, sem juízo sobre sua conveniência e oportunidade; e não cabe à unidade de assessoramento jurídico a função de exercer auditoria quanto à competência de cada agente público ou aos próprios atos já praticados por eles (peça 81).
ABÍLIO VELLOSO VIEIRA (Secretário Municipal de Assistência Social de Antonina de 4/6/2024 a 31/12/2024)	Devem ser acolhidos os argumentos da senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE a respeito da natureza dos serviços contratados – específicos e temporários –, da particular complexidade das atividades do tesoureiro credenciado e do pleno cumprimento das normas aplicáveis (peça 76).

Apresentadas as respostas, remeti os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para análise, solicitando manifestação específica a respeito dos seguintes pontos (peça 83):

1) se houve burla ao concurso público no caso examinado, elencando-se especificamente as correspondências entre as atividades contratadas mediante credenciamento e as funções de cargos públicos do quadro de pessoal do Município de Antonina (com o respectivo quantitativo de vagas previstas);

2) se o instituto do credenciamento é juridicamente compatível com as contratações realizadas pelo Município, detalhando-se o atendimento (ou não) aos requisitos técnicos;

3) se, dos pontos de vista fático e jurídico, procedem as justificativas apresentadas pelos agentes públicos (peças 66, 72, 76 e 81); e

4) caso confirmadas as irregularidades, quais as responsabilidades dos agentes envolvidos, especificando-se o dolo ou o erro grosseiro de cada um e as respectivas sanções cabíveis.

A unidade técnica, examinando os documentos, destacou que diversas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das funções descritas nos editais de credenciamento não estão previstas no plano de cargos do Município, o que, diante da utilização ampla do instituto desde 2017, evidenciaria a necessidade de reestruturação do quadro de pessoal (peça 85). Em tal cenário, não estaria comprovada a excepcionalidade das contratações – que diriam respeito a atividades ordinárias e permanentes da Administração – ou o atendimento aos requisitos técnicos para a realização de credenciamentos, caracterizando-se, na realidade, possível burla ao concurso público.

Em recentes casos semelhantes – de acordo com a Coordenadoria –, o Tribunal determinou o envio dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que a unidade avaliasse a pertinência de se instaurarem procedimentos específicos para melhor apuração dos fatos:

Outrossim, em casos análogos, observam-se situações semelhantes nas Representações n.º 366269/24 e n.º 196944/25, referentes aos Municípios de Tamarana e Ipiranga, respectivamente, que envolveram contratações de profissionais da área de saúde por meio de pregão e credenciamentos.

Naquela oportunidade, esta Coordenadoria manifestou-se no sentido de que a contratação de serviços de assistência à saúde por terceirização pode ser considerada legítima, desde que possua caráter complementar e tenha como objetivo suprir a insuficiência das disponibilidades estatais, garantindo a cobertura assistencial à população.

Na Instrução referida, esta Unidade se manifestou no seguinte sentido:

“(…) O que se observa nas justificativas apresentadas pelo Município de Tamarana é que a Administração parece estar se utilizando dos institutos do credenciamento e do pregão não para complementar a rede pública, mas para suprir a ausência de servidores efetivos, o que pode configurar burla à obrigatoriedade de realização de concurso público.

O que se observa dos procedimentos acima destacados, é que o Município carece de servidores efetivos para a prestação do atendimento à população. As contratações realizadas por meio de pregão e credenciamento, embora apresentem justificativas quanto à falta de servidores e inclusive com menção a vagas já ocupadas e estabelecidas em concurso anterior, bem como da necessidade de que os serviços sejam prestados, têm que ser estabelecidas em caráter complementar e não com o fim de substituir a contratação efetiva de servidores.

É mencionada a necessidade de se assegurar a continuidade dos serviços de saúde, vinculando tais contratações à complementariedade, mas esta não pode ser confundida com a substituição de servidores. Mesmo com a alusão de que algumas contratações foram realizadas de forma excepcional até que fosse promovido concurso público, não constam nos autos demonstração de providências no sentido da realização de um novo concurso público para a efetivação de servidores.

(…)

Conforme o artigo 37, IX, da Constituição Federal, a contratação por tempo determinado só pode ocorrer em casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo que a exoneração e o afastamento de servidores não caracterizam, por si só, uma situação excepcional, pois são eventos previsíveis e devem ser solucionados por meio de concurso público, o qual não deve ser substituído



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo teste seletivo para o provimento de cargos permanentes.

A ausência de planejamento da Administração Pública não pode ser usada como justificativa para contratações temporárias ou terceirizadas e o afastamento de servidores, que é uma situação previsível e recorrente, deve ser resolvida por meio de um quadro adequado de servidores efetivos.

(...)

Sobre o tema de terceirização de serviços públicos, em especial na área da saúde, expõe-se entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Saúde. Prestação de serviços previsíveis e de caráter permanente. Contratação por concurso público. Obrigatoriedade. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. (...)
VOTO O Senhor Ministro Cezar Peluso (Relator): 1. Inconsistente o recurso. A parte agravante não logrou convencer os fundamentos da decisão agravada, os quais, tendo resumido o entendimento assente da Corte, subsistem invulneráveis aos argumentos do recurso, que nada acrescentaram à compreensão e ao desate da quaestio iuris. Ademais, como bem observado na decisão impugnada: "[...] os cargos inerentes aos serviços de saúde, prestados dentro de órgãos públicos, por ter a característica de permanência e ser de natureza previsível, devem ser atribuídos a servidores admitidos por concurso público, pena de desvirtuamento dos comandos constitucionais referidos". No mesmo sentido, aliás, opinou o Subprocurador-Geral da República Dr. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO: "[...] é certo que o texto constitucional faculta, ao Estado, a possibilidade de recorrer aos serviços privados para dar cobertura assistencial à população, observando-se, as normas de direito público e o caráter complementar a eles inerentes. Todavia, não é essa a discussão aqui travada, mas sim, a forma como a Municipalidade concretizou o ato administrativo, emprestando-lhe característica de contratação temporária, desvirtuada do fim pretendido pelo artigo 197 da CF/88. Na hipótese, os serviços contratados não podem ser prestados em órgãos públicos, onde necessariamente, deveriam trabalhar profissionais da área de saúde, aprovados em concurso público, a teor do artigo 37, II, da CF/88" (fls. 422/423)" (RE 445167 AgR, STF. Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe184 DIVULG 18-09-2012 PUBLIC 19-09-2012)"

Analisando as contratações efetuadas, verifica-se que mesmo o Município afirmando que seriam de caráter complementar, diversas vezes tenta demonstrar a insuficiência dos profissionais no quadro de pessoal e a necessidade de reposição, mencionando a existência de poucas vagas para suprir as suas necessidades e diversos programas específicos ao qual deve atender.

Evidencia-se, assim, que o Município de Tamarana utilizou-se de várias formas de contratação para suprir a ausência de servidores, se valendo de contratações temporárias para o preenchimento de vagas que deveriam ser destinadas a servidores efetivos, visto que os serviços de saúde contratados são necessários de forma premente e contínua no Município.

Diante do que foi explanado no decorrer da presente Instrução, esta Coordenadoria de Gestão Municipal opina pela NÃO PROCEDÊNCIA da presente Representação em relação à revogação do Pregão Eletrônico n.º 9/2024 pelo Município, **sugerindo-se ao Relator, caso seja seu entendimento, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização – CGF, para avaliação da pertinência e risco a respeito da realização de uma fiscalização relacionada aos serviços de saúde no Município de Tamarana**". (grifos nossos)

No referido caso, o Pleno deste Tribunal, por meio do Acórdão n.º 1052, de 08/05/2025, **determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) para avaliar a pertinência de instaurar procedimento de fiscalização destinado a apurar os fatos relatados.**

Tal situação ocorrida nos Municípios de Tamarana e Ipiranga apresenta semelhanças com a constatada no Município de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Antonina, especialmente no que tange à terceirização de serviços, que não deve se tornar prática recorrente para o desempenho de funções de natureza permanente, sendo imperativa a adoção de medidas voltadas à contratação de servidores por meio de concurso público [destaques no original].

Seguindo tal entendimento, a Coordenadoria opinou pela procedência da representação em exame, com o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização “para avaliação da pertinência e risco a respeito da realização de fiscalização relacionada aos serviços das respectivas Secretarias do Município de Antonina”.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da unidade técnica (peça 86).

No entanto, diante das propostas pela procedência da representação, remeti novamente os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para que se pronunciasse sobre a responsabilização dos agentes envolvidos ou, então, a respeito da eventual desnecessidade de aplicação de sanções neste caso concreto (peça 87).

Em resposta, a unidade técnica afirmou que mantinha os fundamentos anteriormente expostos – “os quais conduzem, em verdade, à manifestação pela *não procedência*” (peça 89). Assim, retificando sua manifestação anterior, posicionou-se pela improcedência da representação:

Entende-se que a análise da regularidade da política de terceirização e credenciamento no âmbito municipal — em especial quanto ao seu caráter de complementaridade em relação ao quadro efetivo de servidores — demanda avaliação técnica mais ampla e complexa, que transcende os limites de um processo de Representação.

Tal exame pressupõe diligências presenciais, coleta documental detalhada e interação direta com a entidade fiscalizada, medidas que são típicas de auditorias ou fiscalizações *in loco*, e não da Instrução restrita que ora se realiza.

Assim, embora os documentos constantes dos autos apontem indícios de que contratações temporárias vêm sendo reiteradamente utilizadas pelo Município, não há base suficiente, apenas com tais elementos, para afirmar com segurança a ocorrência de burla deliberada ao concurso público, tampouco para atribuir responsabilidades pessoais aos agentes listados.

Ressalta-se, portanto, que não é possível, neste momento processual, recomendar a aplicação de sanções, motivo pelo qual esta Coordenadoria manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da Representação, sugerindo-se, a critério do Relator, a avaliação da pertinência de eventual realização de uma fiscalização específica relacionada aos serviços de saúde no Município de Antonina [destaque no original].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas ratificou seu parecer pela procedência da representação, com a emissão de recomendação ao Município de Antonina “para que implemente medidas necessárias para regularizar o quadro efetivo de pessoal” e o envio dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para os fins sugeridos pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (peça 91).

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO (Proposta do Relator – acolhida)

Passo ao exame dos fatos em discussão neste processo.

1) **PRELIMINAR**: **suficiência das provas obtidas na instrução para a resolução do caso concreto.**

Inicialmente, com a devida vênia, discordo da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar quanto à alegada falta de “base suficiente” para análise da ocorrência das irregularidades reportadas pelo representante.

A limitação, segundo a unidade técnica, decorreria da necessidade de “avaliação técnica mais ampla e complexa” a respeito das políticas de terceirização e de credenciamento do Município de Antonina, o que “transcende os limites de um processo de representação”.

Tais ponderações, entretanto, não se justificam.

O objeto deste processo foi expressamente delimitado no despacho de admissibilidade da representação: avaliar a prática de atos irregulares **no âmbito de dois procedimentos** de credenciamento público realizados pelo Município – regidos pelos editais **n.º 006/2023** e **n.º 008/2023** – e a possível burla ao concurso público decorrente de tais credenciamentos.

Parece-me que, no curso da instrução processual, obtiveram-se provas suficientes sobre os dois credenciamentos públicos especificamente em discussão – com a regular citação e manifestação de todos os agentes públicos envolvidos nas contratações –, esclarecendo-se as circunstâncias em que foram praticados os atos impugnados pelo representante. O que resta, no momento, é analisar a licitude das condutas dos agentes e resolver o caso concreto – sem que, para tanto, seja preciso auditar a estrutura de *todo* o sistema de saúde e de assistência social do Município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Antonina.

De fato, é pertinente que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização tome ciência dos fatos e pondere a respeito da adoção de medidas para apurar a possível terceirização indevida de serviços públicos no Município (encaminhamento avaliado adiante, em outro tópico desta proposta de decisão). A meu ver, porém, tal apuração não exclui a possibilidade de se examinarem casos específicos, como este, em que a questão fática já está devidamente apresentada. Entendimento contrário, inclusive, conflitaria com os princípios da eficiência e da razoabilidade, uma vez conduzida e finalizada adequadamente a instrução processual.

Passo, assim, à análise de mérito da representação.

2) EXAME DAS IRREGULARIDADES.

Analiso os dois pontos delimitados no despacho de admissibilidade da representação (peça 44): “utilização indevida dos credenciamentos públicos” e “burla ao concurso público”.

2.1) Considerações gerais sobre o credenciamento público.

O credenciamento público vem sendo utilizado pela Administração de longa data, não sendo novidade introduzida pela Lei n.º 14.133/2021, que apenas formalizou o entendimento doutrinário e jurisprudencial já existente sobre a matéria.

A título de exemplo, cito o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua “Contratação Direta sem Licitação”, 5ª edição, ano de 2000:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento⁷.

Desse modo, é perfeitamente possível, a meu ver, que sejam adotados os conceitos enunciados pela nova lei como balizas gerais na análise do presente caso, ainda que as licitações em exame sejam regidas pela Lei n.º

⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/1993.

O credenciamento público é conceituado no artigo 6º, inciso XLIII, da Lei n.º 14.133/2021 como o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

As hipóteses de utilização do credenciamento estão previstas no artigo 79 da Lei:

a) Contratação paralela e não excludente: quando “é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas”. Verifica-se, por exemplo, na contratação de tradutores juramentados por órgãos do Poder Judiciário⁸.

b) Contratação com seleção a critério de terceiros: quando “a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação”. É possível observar, exemplificativamente, no credenciamento de profissionais e de instituições de saúde para a oferta de serviços médicos especializados à população, com a escolha da prestadora pelo próprio usuário⁹.

c) Contratação em mercados fluidos: quando “a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação”. Constata-se, por exemplo, no credenciamento de empresas de transporte aéreo para a aquisição de passagens¹⁰ (serviço com ampla

inexigibilidade de licitação. 5ª ed. Brasília Jurídica, 2000, pp. 533-534.

⁸ Nesse sentido, por exemplo, o Edital de Credenciamento n.º 1/2024 do Superior Tribunal de Justiça para o “credenciamento de tradutores públicos para a prestação de serviços de tradução (idioma estrangeiro para português) ou versão (português para idioma estrangeiro) juramentada de documentos de interesse do Tribunal”. Disponível em: <<https://cartadeservicos.stj.jus.br/atendimento-geral/traducao-juramentada/>>. Último acesso em: 6 mar. 2026.

⁹ Menciona-se, exemplificativamente, o Edital de Credenciamento n.º 431/2025 do Estado de São Paulo, cujo objeto é o “chamamento público para credenciamento de instituições especializadas em prestação de serviços de equoterapia em atendimento às determinações judiciais”. Disponível em: <https://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/cidadao/licitacoes-cga/edital_sei_0062726401_assinado_completo.pdf>. Último acesso em: 6 mar. 2026.

¹⁰ Como exemplo, o Edital n.º 1/2022 da Câmara dos Deputados, visando ao “credenciamento de empresas de transporte aéreo regular para aquisição de passagens em linhas aéreas regulares domésticas em favor de deputados federais no exercício do mandato, sem a intermediação de agência de viagem e turismo, incluindo reserva, emissão, remarcação e cancelamento de bilhete aéreo, marcação de assento e reembolso”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/licitacoes-e-contratos/licitacoes/18794>>. Último acesso em: 6 mar. 2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

variação de preços e condições).

d) Contratação em comércio eletrônico: quando “a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx)”. Hipótese de credenciamento incluída pela recente Lei n.º 15.266, de 21 de novembro de 2025.

Passo a avaliar, então, se as contratações indicadas na representação são compatíveis com o instituto do credenciamento público.

2.2) Utilização dos credenciamentos no caso concreto.

Conforme descrito no relatório, o Município de Antonina publicou dois editais para credenciar prestadores de “atividades de atendimento e serviço” nas secretarias municipais de assistência social e de educação e esportes.

Os serviços contratados foram os seguintes:

Edital n.º 006/2023 (Secretaria Municipal de Assistência Social)

ITEM	FUNÇÃO	QUALIFICAÇÃO	VENCIMENTOS P/ HORA	CARGA HORÁRIA	VALOR TOTAL
1	ORIENTADOR SOCIAL PSE	ENSINO MÉDIO COMPLETO.	R\$ 15,00	11.520	R\$ 172.800,00
2	ORIENTADOR SOCIAL PEDAGÓGICO	ENSINO SUPERIOR COMPLETO.	R\$ 15,00	5.760	R\$ 86.400,00
3	ORIENTADOR JURÍDICO	ENSINO SUPERIOR COMPLETO E REGISTRO PROFISSIONAL.	R\$ 25,00	2.880	R\$ 72.000,00
4	SUPERVISOR DE PROJETOS	ENSINO SUPERIOR COMPLETO.	R\$ 25,00	4.800	R\$ 120.000,00
5	SUPERVISOR DE PROGRAMAS	ENSINO SUPERIOR COMPLETO.	R\$ 25,00	4.800	R\$ 120.000,00
6	VISITADOR	ENSINO MÉDIO COMPLETO.	R\$ 12,00	19.200	R\$ 230.400,00
7	CUIDADOR SOCIAL	ENSINO MÉDIO COMPLETO.	R\$ 12,00	11.520	R\$ 138.240,00
8	PROFISSIONAL DE APOIO A PROGRAMAS E SERVIÇOS	ENSINO MÉDIO COMPLETO.	R\$ 12,00	14.000	R\$ 168.000,00
9	FACILITADOR DE OFICINAS	ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO.	R\$ 12,00	19.200	R\$ 230.400,00
10	TESOUREIRO	ENSINO SUPERIOR EM CONTABILIDADE	R\$ 25,00	1.920	R\$ 48.000,00
11	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	ALFABETIZADO	R\$ 10,00	14.400	R\$ 144.000,00
VALOR TOTAL					R\$ 1.530.240,00

Fonte: página 6 da peça 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Edital n.º 008/2023 (Secretaria Municipal da Educação e Esportes)

ITEM	FUNÇÃO	QUALIFICAÇÃO	VENCIMENTOS P/ HORA	CARGA HORÁRIA	TOTAL
1	Profissional em Recreação Escolar	Ensino Superior Completo em Educação Física ou cursando o 4º semestre em Educação Física.	R\$ 15,00	10.560	R\$ 158.400,00
2	Fonoaudiólogo	Ensino Superior Completo em Fonoaudiologia, e habilitação legal para o exercício da profissão.	R\$ 25,00	1.920	R\$ 48.000,00
3	Orientador Educacional	Ensino Superior completo em Pedagogia, ou Cursando o 4º semestre em Pedagogia.	R\$ 15,00	7.680	R\$ 115.200,00
4	Auxiliar de Serviços de Educação	Ensino Médio Completo.	R\$ 12,00	19.200	R\$ 230.400,00
5	Auxiliar de Limpeza	Alfabetizado.	R\$ 10,00	32.640	R\$ 326.400,00
6	Condutor Escolar – Categoria D.	Alfabetizado	R\$ 15,00	7.680	R\$ 115.200,00
07	Auxiliar de Manutenção de Transporte Escolar.	Alfabetizado	R\$ 13,00	7.680	R\$99.840,00
VALOR TOTAL					R\$ 1.093.440,00

Fonte: página 5 da peça 11.

Adotando os conceitos expostos no tópico anterior, parece-me evidente que, neste caso concreto:

a) Não há, propriamente, “falta de exclusão” que possa fundamentar contratações paralelas, visto que os serviços estão – de modo geral – contemplados no conjunto de atribuições de cargos públicos da estrutura de pessoal do Município. Algumas das “funções” referidas nas tabelas dos editais, por exemplo, têm a mesma nomenclatura de cargos do quadro municipal¹¹ (tais como os de “auxiliar de serviços gerais”, de “cuidador”, de “fonoaudiólogo” e de “tesoureiro”); outras correspondem a tarefas típicas de servidores efetivos, como as relacionadas à assistência social (cargo de “assistente social”), à manutenção e à condução de veículos escolares (cargos de “mecânico” e de “motorista D/E”) e ao assessoramento jurídico (cargo de “advogado”). Tratando-se, portanto, de atividades exercidas caracteristicamente por servidores efetivos admitidos mediante concurso público – procedimento qualificado, justamente, pela “exclusão” inerente à competitividade dos processos seletivos –, não há viabilidade, a meu juízo, na realização das contratações simultâneas à luz do argumento da “não exclusão”.

b) Não há previsão nos editais quanto à possibilidade de escolha dos prestadores pelos beneficiários diretos dos serviços. Excetuando-se as atividades de “fonoaudiólogo”, aliás, as demais funções são aparentemente incompatíveis com a seleção a critério de terceiros: improvável, por exemplo, a triagem de “tesoureiro” ou

¹¹ De acordo com a Lei Municipal n.º 38/1998. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-de>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de “auxiliar de limpeza” pelo beneficiário direto – cuja identidade, nos casos, sequer se poderia indicar com precisão.

c) Não se cogita das hipóteses de “contratação em mercados fluidos” e de “contratação em comércio eletrônico”, por clara impossibilidade fática.

Não há compatibilidade, portanto, entre as circunstâncias do caso concreto e as hipóteses tradicionalmente aceitas para justificar a realização de credenciamentos públicos.

Isso se deve, a meu juízo, ao fato de que o Município de Antonina não buscou efetivamente criar uma “rede de prestadores” para a execução de serviços – finalidade característica dos credenciamentos –, mas, sim, integrar trabalhadores à estrutura administrativa para o desempenho cotidiano de funções operacionais. Está claro, pelo exame dos editais e pela própria natureza dos serviços contratados, que os profissionais executaram suas atividades diretamente subordinados a secretarias municipais, em contexto de nítida incorporação à estrutura organizacional de pessoal e à rotina administrativa dos órgãos públicos.

Essa avaliação é expressamente corroborada pelo item 1 do Edital n.º 008/2023 (peça 11):

1.1 DA JUSTIFICATIVA

- CONSIDERANDO a lei Estadual n.º 15.608/2017 que dispõem sobre as normas de licitações, contratos administrativos e convênios;

- CONSIDERANDO as demandas nas dependências das Instituições Municipais de Ensino, de profissionais que auxiliem na formação dos nossos discentes;

- CONSIDERANDO a garantia de direito, manutenção e continuidade dos serviços prestados pelos equipamentos citados acima, tendo em vista que **as funções que irão ser credenciadas suprirão a vacância de profissionais de serviços da Secretaria Municipal da Educação e Esportes** [destaquei].

A previsão do edital converge com a manifestação do senhor SANDRO RAFAEL MARTINS (Secretário Municipal da Educação e Esportes), que reconheceu o objetivo de promover credenciamentos públicos para atenuar carências causadas por “aposentadoria ou pedidos de demissão” (página 2 da peça 70).

A realização de contratações visando à mera reposição de agentes

cargos-e-carreiras-antonina-pr>. Último acesso em: 18 mar. 2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicos, em decorrência de vacância no quadro de pessoal, é manifestamente incompatível com o instituto do credenciamento. Não há amparo jurídico para os atos efetivados – declaradamente, vale destacar – com tal finalidade.

Ressalto que, apesar do argumento de que os atos visaram a viabilizar “programas” em parceria com os governos federal e estadual, nada consta a respeito nos dois editais de credenciamento: registram-se, somente, menções genéricas a “demandas” e à “continuidade” de serviços públicos. As justificativas, inclusive, são congruentes com o reconhecido objetivo do Município de suprir “vacância” mediante a convocação dos profissionais credenciados.

Nestes termos, o item 1 do Edital n.º 006/2023 (peça 5):

1.1 DA JUSTIFICATIVA

- CONSIDERANDO as demandas surgidas quanto ao atendimento de habitantes do Município de Antonina, que se encontram em situação de vulnerabilidade social e a necessidade da equipe multidisciplinar, levantada pelo Ministério Público.

- CONSIDERANDO que os atendimentos estão sendo realizados através dos Equipamentos de Proteção Social, sendo eles o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e o Centro de Referências Especializado de Assistência Social – CREAS, os quais são compostos pela Casa de Passagem e o Centro de Apoio à Pessoa em Situação de Rua, os quais não dispõem de profissionais na Rede SUAS, e/ou do quadro de servidores do Município de Antonina.

- CONSIDERANDO a não interrupção dos atendimentos prestados à população, pela Rede de Proteção Social de baixa, alta e de complexidade especial, se faz necessária a contratação de profissionais, nos cargos diversos, para o correto acolhimento dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Em sentido semelhante, o item 1 do Edital n.º 008/2023, reproduzido anteriormente.

As demais alegações apresentadas pelos agentes públicos no curso da instrução – quanto à “boa qualidade e reputação local” dos prestadores de serviço, à destinação dos credenciados a “funções específicas”, ao objetivo de não “gerar um ônus permanente aos cofres públicos” no atendimento de demandas da população e à priorização da “eficiência e economicidade” na gestão – não são suficientes, a meu juízo, para afastar a irregularidade neste caso: supostas relações de custo-benefício não legitimam, por si sós, a adoção de credenciamentos públicos em detrimento de processos seletivos de pessoal.

Reitero, por fim, que não houve efetiva comprovação das necessidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“temporárias” do Município ou dos programas “específicos” a que se destinariam os credenciamentos – sendo certo que, na prática, foi viabilizada a contratação para quaisquer tarefas (excepcionais ou rotineiras, específicas ou gerais) nas secretarias, ante a indeterminação dos editais.

Desse modo, por todos os fundamentos expostos, **julgo procedente a representação neste ponto.**

2.3) Burla ao concurso público.

De acordo com o Portal da Transparência do Município de Antonina, o Edital n.º 006/2023 originou 152 contratos com credenciados; o Edital n.º 008/2023, 101 contratos. Todas as contratações ocorreram em 2024.

Uma vez constatado que o Município pretendeu, essencialmente, suprir necessidades do seu quadro de pessoal mediante credenciamentos públicos – com vistas não a expandir a oferta de prestadores de serviços, mas, meramente, a sanar a “vacância de profissionais” (nos expressos termos do Edital n.º 008/2023) –, julgo caracterizada a ofensa ao artigo 37, inciso II, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Destaco que, embora não tenham sido informadas especificamente nos autos do presente processo, as contratações podem ser consultadas no Portal da Transparência do Município de Antonina.

Os profissionais credenciados, neste caso concreto, foram contratados para executar atividades em condições operacionais próprias de servidores públicos efetivos: conforme demonstrado no tópico anterior, os prestadores desempenharam funções em direta subordinação às secretarias municipais – atendendo, inclusive, a demandas internas dos órgãos (limpeza, assessoria, transporte etc.) –, em contexto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de inequívoca incorporação à rotina administrativa do Município.

Remetendo-me às considerações teórico-práticas expostas nos tópicos 2.1 e 2.2 desta proposta de decisão, reforço que tais situações não são compatíveis com o credenciamento público.

Em relação ao argumento de que “não há no Município de Antonina previsão legal acerca dos referidos cargos” relativos às atividades objeto dos editais de credenciamento (peça 33), reitero, igualmente, o que foi exposto no item anterior: há visível convergência entre os serviços que o Município pretendia contratar e as atribuições de cargos públicos do quadro de pessoal. Essa constatação – realizada já no despacho de admissibilidade da representação (peça 44) – não foi contraditada pelos responsáveis, que, em geral, limitaram-se a alegar razões de custo-benefício para defender as contratações.

A fim de consolidar as informações preliminarmente apresentadas no despacho de admissibilidade e especificar a burla ao concurso público neste caso concreto, reúno os dados disponibilizados no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) – Módulo Quadro de Cargos deste Tribunal e no Portal da Transparência do Município de Antonina¹² a respeito da situação do quadro de pessoal no exercício de 2023 (data dos editais de credenciamento):

Cargo	Vagas previstas	Vagas ocupadas
Auxiliar de serviços gerais	240	99
Assistente de administração	83	41
Motorista D/E	45	23
Técnico em administração	7	3
Auxiliar técnico de contabilidade	7	1
Mecânico	6	1
Advogado	5	2
Assistente social	4	3
Técnico em contabilidade	4	1
Tesoureiro	3	0

¹² Disponível em: <<https://antonina.eloweb.net/portaltransparencia/1/>>. Último acesso em: 29 mar. 2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cargo	Vagas previstas	Vagas ocupadas
Procurador municipal	3	0
Contador	1	0
Fonoaudiólogo	1	0

Além dessas, são previstas vagas para cargos temporários de cuidador e de auxiliar de cuidador – quantidades não informadas no SIAP –, nenhuma delas preenchida em 2023.

Não haveria qualquer impedimento, em princípio, de os ocupantes de tais cargos realizarem os serviços objeto dos credenciamentos (limpeza, assistência administrativa, contabilidade, orientação jurídica, assistência social etc.). Portanto, é improcedente a justificativa de que “não foram criados” cargos compatíveis com as funções descritas nos editais. Tampouco se sustenta a afirmação de que não havia vagas a serem preenchidas: a maioria dos cargos estava desocupada em 2023 – no caso dos auxiliares de serviços gerais, por exemplo, quase 60% dos cargos públicos estavam desocupados.

Parece-me demonstrado, em tais circunstâncias, que o Município de Antonina credenciou prestadores de serviços para que exercessem funções correspondentes às atribuições de cargos não preenchidos, o que caracteriza burla ao concurso público.

Reforça tal convicção o fato de que o Município, na gestão do senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM (de 2017 a 2024), realizou apenas um concurso público para o provimento de *cargos públicos*¹³: o regido pelo Edital n.º 1/2020, examinado por este Tribunal nos autos n.º 304595/20¹⁴. Nesse certame, no entanto, não foram ofertadas vagas para diversos dos cargos relacionados anteriormente na tabela; não foram oferecidas, por exemplo, vagas para auxiliar de serviços gerais, mecânico, motorista e tesoureiro.

Desarrazoado que, admitindo-se carências para justificar a contratação

¹³ Foram realizados, no período, outros dois concursos públicos, mas para o provimento de *empregos públicos*: o disciplinado pelo Edital n.º 1/2017 (para contratação de agentes comunitários de saúde) e o regido pelo Edital n.º 1/2024 (para contratação de agentes de combate a endemias).

¹⁴ Processo relatado pela eminente Conselheira Substituta Muryel Hey. As admissões decorrentes do certame foram consideradas legais pelo Tribunal, nos termos do Acórdão n.º 3418/24 da Segunda



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos profissionais por credenciamento, o Município não tenha buscado preencher os cargos por concurso público.

A argumentação de que credenciamentos de tal natureza ocorrem desde 2017 não isenta os gestores de responsabilidade. Pelo contrário: tendo-se iniciado a administração do senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM em 1º/1/2017, a realização de contratações ilícitas em 2024 – sete anos depois – não pode ser justificada por falhas e carências sistêmicas do quadro de pessoal. É razoável admitir que tal período foi suficiente para a regularização – com, por exemplo, a viabilização de novos processos seletivos ou a reorganização da estrutura de cargos públicos municipal.

Por fim, reforço que os gestores não comprovaram as necessidades “temporárias” e “específicas” que teriam justificado as contratações. Mas, ainda que o tivessem feito, fato é que o credenciamento público não é o instrumento adequado para atender a tais necessidades: segundo o artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, cabe à lei definir as hipóteses de “contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”; no caso do Município de Antonina, foi editada a Lei Municipal n.º 12/2017 estabelecendo que o recrutamento de pessoal nas hipóteses de “excepcional interesse público” deve ocorrer mediante processo seletivo simplificado.

Assim, pelos motivos expostos, **julgo procedente a representação neste ponto.**

3) RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS.

Confirmada a ocorrência das duas irregularidades objeto do processo, passo a avaliar a responsabilidade dos agentes públicos municipais.

Adianto que, não se identificando indícios de desvio de recursos ou de dano ao erário – uma vez que inexistente, nestes autos, a indicação de que os serviços não tenham sido executados adequadamente –, a responsabilização no caso limita-se à aplicação das multas previstas no artigo 87 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, cabível independentemente da apuração de dano.

Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1) JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM, Prefeito Municipal.

Analisando os autos, verifico que o senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM subscreveu os dois editais de credenciamento impugnados (peças 5 e 11). Assinou, além disso, o edital de chamamento de profissionais credenciados para celebração dos contratos (peça 28).

Reforça a responsabilidade direta do Prefeito Municipal pelos atos, a meu ver, as justificativas apresentadas durante a instrução: em sua petição, o gestor defendeu os credenciamentos nos moldes em que foram feitos, invocando razões de custo-benefício e de “reputação local” dos prestadores de serviços (peça 72). Em especial, destacou – por três vezes – que “os mesmos serviços já foram contratados em muitos outros anos” mediante tais procedimentos.

Tendo em vista que a administração do senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM se iniciou em 2017, reforço que não favorece ao gestor a alegação de que os credenciamentos de 2023 representaram “continuidade” de práticas anteriores. Na realidade, com a devida vênia, o argumento sugere que as contratações irregulares decorreram de *opção política* do Prefeito – chefe do Poder Executivo e incumbido da direção superior da administração municipal –, em detrimento da realização dos devidos processos seletivos de pessoal.

Desse modo, a meu juízo, é inafastável a responsabilidade do gestor pelas irregularidades no caso concreto.

Considerando que os credenciamentos visaram, fundamentalmente, à reposição de servidores (item 2.1 da proposta de decisão) – em burla ao concurso público (item 2.2) –, a infração amolda-se à hipótese definida no **artigo 87, inciso V, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**:

Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

[...]

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por motivos de razoabilidade e de proporcionalidade, contudo, deixo de aplicar as majorações previstas nos parágrafos 1º e 2º-A do mesmo artigo¹⁵.

3.2) CAROLINA DE SOUZA FREIRE, Secretária Municipal de Assistência Social, e SANDRO RAFAEL MARTINS, Secretário Municipal da Educação e Esportes.

Assim como o Prefeito, os secretários municipais têm responsabilidade pelas irregularidades: ambos subscreveram os editais de credenciamento¹⁶ (peças 5 e 11) e viabilizaram, na direção dos órgãos públicos, a realização dos procedimentos que resultaram nas contratações ilícitas.

Em suas manifestações, os gestores aderiram às justificativas do chefe do Poder Executivo quanto ao suposto custo-benefício dos credenciamentos e às necessidades “temporárias” a serem supridas pelo Município (peças 66 e 70). Esses fundamentos, conforme minudenciados no tópico 2 desta proposta de decisão, não são suficientes para legitimar a adoção de credenciamentos públicos, especialmente quando implicam violação ao princípio do concurso público.

A senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE, por exemplo, argumentou que os auxiliares de serviços gerais credenciados exerceriam apenas atividades de “caráter temporário e emergencial”, enquanto os tesoureiros lidariam particularmente com “prestações de contas dos recursos estaduais e federais” (peça 66). Prover a limpeza e a organização de bens públicos municipais e prestar contas da aplicação de recursos, entretanto, são tarefas de demanda contínua na Administração – o que, ante as vacâncias nos cargos públicos de auxiliar de serviços gerais e de tesoureiro (que sequer tinha vagas preenchidas nos anos de 2023 e 2024), torna injustificado o preterimento da realização de processos seletivos no caso concreto.

Tampouco são válidas, com a devida vênia, as justificativas do senhor

¹⁵ “Art. 87. [...] § 1º As sanções e multas referidas no inciso II, alínea “a”, inciso IV, alínea “c”, e inciso V, alínea “a”, serão aplicadas em cada ato de pessoal não encaminhado ou cargo em comissão provido irregularmente. [...] §2º-A. Quando, no mesmo processo, for apurada a prática de duas ou mais vezes a mesma infração administrativa pelo mesmo agente, e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, deverem as subseqüentes ser consideradas como continuação da primeira, será aplicada a sanção correspondente a uma infração, aumentada até o seu décuplo (Incluído pela Lei Complementar n. 213/2018)”.

¹⁶ A senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE subscreveu o Edital n.º 006/2023; o senhor SANDRO RAFAEL MARTINS, o Edital n.º 008/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SANDRO RAFAEL MARTINS no sentido de que: (I) os “cargos que nos últimos anos vêm sendo preenchidos através de concurso público não estão previstos nos últimos editais [de credenciamento]”, visto que tal fato não legitima, em si, o credenciamento, pelos motivos já amplamente expostos; e (II) o “processo de credenciamento possui certas peculiaridades que o justificam de pronto” (peça 70), pois, como demonstrado, há requisitos fático-jurídicos para a lícita adoção dos credenciamentos – não sendo o procedimento justificável “de pronto”, por meras razões de benefício econômico, em burla ao concurso público.

Configurado – no mínimo – o erro grosseiro, aplico aos responsáveis a multa prevista no **artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, ante a realização de procedimentos de inexigibilidade de licitação¹⁷ em desacordo com a Lei n.º 8.666/1993:

Art. 87. [...]

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 168/2014)

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

Deixo de lhes aplicar a mesma multa imposta ao Prefeito (cominada no inciso V, alínea “a”, do artigo 87) por não identificar, no caso concreto, provas de que os secretários municipais tinham autonomia para efetivamente *nomear ou contratar* os profissionais credenciados. Cabe-lhes, assim, a sanção menos gravosa do inciso IV, decorrente da atuação nos procedimentos em si.

3.3) JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA, Procurador-Geral.

Em consulta ao Portal da Transparência de Antonina¹⁸, verifico que a atuação do senhor JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA nos processos de inexigibilidade

¹⁷ Destaque-se, conforme descrito no relatório, que o Edital de Credenciamento Público n.º 006/2023 é vinculado ao processo de Inexigibilidade de Licitação n.º 012/2023, e o Edital de Credenciamento Público n.º 008/2023, ao processo de Inexigibilidade de Licitação n.º 014/2023.

¹⁸ Consulta no seguinte caminho: “Licitações/Administração” – “Licitações” – “Inexigibilidade n.º 12/2023” e “Inexigibilidade n.º 14/2023” – aba “Pareceres”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de licitação consistiu na elaboração de dois pareceres – um em cada procedimento – pelos quais foram certificados o cumprimento dos requisitos legais e a viabilidade de o Município prosseguir com os credenciamentos.

Reproduzo o parecer emitido no processo de credenciamento realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social:

PARECER n. 075/2022 PL

Através do presente feito, a Ilma. Secretária Municipal de Assistência Social, através do Memorando nº 1221/2023, visa o Credenciamento de Prestação de Serviço de Profissionais (P.F.), para atividades de atendimento/serviço aos Equipamentos de Proteção Social que compõe a Secretaria Municipal da Assistência Social, conforme as razões expostas neste, as fls. 02/08.

Considerando que a Procuradoria já se posicionou em outras oportunidades sobre o caráter excepcional do credenciamento, me reporto aos pareceres anteriores assim evitando a tautologia.

Por oportuno, compulsado os autos verifica-se presentes os requisitos previstos na Lei Geral das Licitações.

Diante do exposto, o processo devidamente instruído, opino pelo prosseguimento do Presente Procedimento de Credenciamento com embasamento no caput do artigo 25 da Lei Federal nº. 8.666/93.

É o entendimento que submeto à consideração superior.

O parecer jurídico expedido nos autos do procedimento da Secretaria Municipal da Educação e Esportes (Parecer n. 250/2023) tem conteúdo praticamente idêntico.

Constata-se dos pareceres que não foi realizada – efetivamente – qualquer análise jurídica acerca da adequação dos credenciamentos no caso concreto: os documentos se limitaram, genericamente, a indicar o atendimento aos “requisitos previstos na Lei Geral das Licitações”. Apesar da referência ao *caput* do artigo 25 da Lei n.º 8.666/1993¹⁹, não consta exame específico sobre a inviabilidade de competição que justificaria as contratações diretas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se detalham, tampouco, as circunstâncias atípicas que permitiriam compatibilizar os casos com “o caráter excepcional do credenciamento” (reconhecido nos próprios pareceres). Sequer há, na realidade, exposição técnica sobre quaisquer dos temas que envolvem o instituto – como o cabimento de contratações paralelas e não excludentes ou a possibilidade de seleção a critério de terceiros.

Em síntese: a adoção irregular dos credenciamentos públicos e a burla ao concurso público ocorreram sem a intervenção do profissional a quem, por dever inerente ao cargo, caberia apontar a desconformidade dos atos com o ordenamento jurídico. Os pareceres – genéricos e sucintos – não cumpriram a função de alertar os administradores públicos sobre as irregularidades no caso; serviram, em vez disso, de substrato para as decisões que levaram às contratações ilícitas.

Ainda que as orientações eventualmente não fossem seguidas, diante da natureza não vinculativa dos pareceres, caberia ao analista registrá-las. E o fato de a inadequação dos credenciamentos ser patente, evidente, no caso concreto – o que, inclusive, justifica a responsabilização dos administradores *independentemente* do endosso da Procuradoria – reforça, a meu juízo, a culpa grave do parecerista em não apontar as irregularidades.

Dessa forma, ante a atuação incompatível com o padrão mínimo de diligência esperado do parecerista jurídico – em vista da relevante omissão analítica nos pareceres e da ratificação de atos manifestamente contrários ao direito (conforme demonstrado no item 2 desta proposta de decisão) –, julgo cabível a aplicação de sanção ao Procurador-Geral no caso concreto.

Ressalto que a responsabilização do agente público por erro grosseiro em opiniões técnicas é expressamente prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União²⁰ e a deste Tribunal

¹⁹ “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]”

²⁰ Nesse sentido, por exemplo, os acórdãos n.º 2121/24 (processo n.º TC 018.739/2015-6, relatado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler) e n.º 138/24 (processo n.º TC 028.929/2022-5, relatado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Contas²¹ são consolidadas no sentido de considerar possível a responsabilização do analista jurídico quando os pareceres não estiverem devidamente fundamentados ou contiverem análise manifestamente contrária à lei.

Pelo erro grosseiro na interpretação jurídica dos fatos, aplico ao senhor JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA a **multa definida no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, imputada aos dois secretários municipais.

Por fim, quanto aos argumentos apresentados pelo responsável em sua petição (peça 81), cabe esclarecer que:

a) A natureza não vinculativa do parecer jurídico não afasta, por si só, a possibilidade de responsabilização do parecerista em caso de dolo ou erro grosseiro, nos termos do referido artigo 28 da LINDB.

b) Não se questiona que cabe ao parecerista apenas assistir e orientar a autoridade competente – a quem compete, no final, a avaliação da conveniência e da oportunidade da prática do ato. Neste caso, no entanto, não se responsabiliza o analista por “decisões políticas” ou pelo “mérito administrativo”, mas, sim, justamente pela falta de diligência na atividade de assessoramento: ao certificar a regularidade dos procedimentos sem qualquer análise específica, o Procurador-Geral acabou por justificar credenciamentos incabíveis naquelas situações concretas – irregularidades que poderiam ter sido identificadas mediante exame mínimo das premissas jurídicas do instituto, o que cabia ao profissional.

c) Os aspectos técnicos alheios à avaliação do parecerista jurídico são, evidentemente, os relativos a *outras* áreas do conhecimento além do direito – não os inerentes à própria formação acadêmica do Procurador-Geral. É desarrazoado, com a devida vênia, que o analista jurídico não se responsabilize pela *análise jurídica* por ele realizada.

d) No Acórdão n.º 1492/21 do Plenário²², referido na petição, o Tribunal de Contas da União asseverou não ser responsabilidade dos pareceristas jurídicos –

eminente Ministro Vital do Rêgo), ambos do Plenário.

²¹ Menciono, exemplificativamente, os acórdãos n.º 2503/24 (processo n.º 656395/23, relatado pelo eminente Conselheiro Ivan Lelis Bonilha) e n.º 3354/18 (processo n.º 787157/17, relatado pelo eminente Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares), ambos do Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no caso, Procuradores do Estado de Rondônia – a “avaliação de aspectos técnico-econômicos” de edital de licitação. O presente caso, diversamente, trata da falta de diligência na avaliação de aspectos jurídicos, próprios da área de conhecimento do analista. Consta na decisão do Tribunal de Contas da União, inclusive, que, naquele caso, “houve a preocupação dos pareceristas em registrar a divergência entre a nota técnica da CGU e o posicionamento do órgão técnico do estado de Rondônia e em destacar que cabe exclusivamente ao gestor a opção pelo regime de contratação” – denotando-se zelo que, como demonstrado, não se verificou nos dois procedimentos do Município de Antonina.

e) A recomendação da Consultoria-Geral da União indicada na petição registra que “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas **sobre temas não jurídicos**, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” (página 3). A análise da licitude de credenciamentos públicos, porém, é tema notoriamente jurídico.

f) Não se responsabiliza o parecerista por deixar de “exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público” ou de avaliar aspectos de “natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade”, mas, sim – reitero –, por se omitir na análise específica do cabimento dos credenciamentos e por corroborar tecnicamente, sem fundamentação válida, os atos irregulares.

3.4) ABÍLIO VELLOSO VIEIRA, Secretário Municipal de Assistência Social.

Ante a informação de que o senhor ABÍLIO VELLOSO VIEIRA assumiu o cargo de secretário municipal apenas em junho de 2024 (peça 51) – ou seja, após a conclusão dos procedimentos pelos quais foram responsabilizados os outros dois secretários –, **deixo de lhe aplicar sanções.**

4) ANÁLISE DAS MEDIDAS ADICIONAIS SUGERIDAS.

Considerando que credenciamentos semelhantes aos analisados neste processo ocorrem – de acordo com os gestores – desde 2017, acolho a proposta da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas

²² Processo n.º TC 014.504/2016-2, relatado pelo eminente Ministro Bruno Dantas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no sentido de cientificar a Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, tomando ciência dos fatos, avalie a pertinência de realizar fiscalização específica no Município de Antonina a fim de apurar a realização de contratações irregulares de profissionais credenciados.

Quanto à recomendação proposta pelo Ministério Público de Contas a fim de que o Município adote “providências para o desencadeamento de concurso público para preenchimento de vagas existentes”, entendo que a medida poderá ser mais bem avaliada após a referida análise da Coordenadoria-Geral de Fiscalização – com o levantamento da atual situação do quadro de pessoal –, razão pela qual deixo de acolhê-la neste momento.

Na ocasião da fiscalização, inclusive, poderão ser formuladas outras sugestões para o aperfeiçoamento dos credenciamentos públicos promovidos pelo Município de Antonina.

CONCLUSÃO.

Pelo exposto, em síntese, proponho que o Tribunal:

1) **julgue procedente a representação em exame**, diante da adoção irregular dos credenciamentos públicos de que tratam os editais n.º 006/2023 e n.º 008/2023 do Município de Antonina, representando burla ao concurso público;

2) **condene o senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM**, Prefeito Municipal de Antonina na época dos fatos, **ao pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso V, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, em razão das contratações irregulares de profissionais mediante credenciamentos, em detrimento de processos seletivos de pessoal;

3) **condene a senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE**, Secretária Municipal de Assistência Social de Antonina na época dos fatos, **ao pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, devido à realização de procedimentos de inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei n.º 8.666/1993;

4) **condene o senhor SANDRO RAFAEL MARTINS**, Secretário Municipal da Educação e Esportes de Antonina na época dos fatos, **ao pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, devido à realização de procedimentos de inexigibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação em desacordo com a Lei n.º 8.666/1993;

5) **condene** o senhor **JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA**, Procurador-Geral de Antonina na época dos fatos, **ao pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, devido ao erro grosseiro na elaboração dos pareceres jurídicos no âmbito dos procedimentos de inexigibilidade de licitação que originaram os credenciamentos; e

6) **cientifique** a **Coordenadoria-Geral de Fiscalização quanto aos fatos em exame no presente processo**, para que avalie a pertinência de realizar procedimentos específicos de fiscalização no Município de Antonina com o fim de, analisando o quadro de pessoal local, apurar a realização de contratações ilícitas mediante credenciamentos.

VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

(Voto parcialmente divergente – não acolhido)

Representação da Lei de Licitações. Município de Antonina. Credenciamentos Públicos n.º 6/2023 e n.º 8/2023. Contratação de profissionais para as áreas de assistência social e educação. Desvirtuamento do credenciamento. Utilização do instituto para suprir carência permanente de pessoal. Burla ao concurso público. Irregularidade material preservada. Capítulo sancionatório. Necessidade de individualização robusta da conduta e da culpa. Insuficiência probatória, nestes autos, para sustentar multas pessoais com a segurança exigida. Ausência de dano ao Erário e de prova de má-fé ou proveito pessoal. Resposta orientativa e fiscalizatória mais proporcional ao caso concreto. Exclusão das multas.

Tratam os autos de **Representação da Lei de Licitações** proposta por **LUCAS DE BARROS PELUSO**²³ em face do **Município de Antonina**²⁴, em razão dos credenciamentos formalizados pelos **Credenciamentos Públicos n.º 6/2023 e n.º 8/2023**, destinados à contratação de profissionais para as áreas de assistência social e educação.¹

²³ REPRESENTANTE.

²⁴ Representado(a).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O ilustre Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, propõe julgar procedente a Representação da Lei de Licitações, reconhecer o desvirtuamento dos credenciamentos e a burla ao concurso público, aplicar multas ao então prefeito José Paulo Vieira Azim, à então secretária municipal de Assistência Social Carolina de Souza Freire, ao secretário municipal da Educação e Esportes Sandro Rafael Martins e ao procurador-geral João Pedro Ribeiro Vieira, além de cientificar a Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

Com a devida vênia ao Conselheiro Relator, divirjo quanto ao capítulo sancionatório, por entender que a prova produzida, embora suficiente para preservar o reconhecimento material das impropriedades, **não alcança densidade suficiente para sustentar, com a segurança exigida, a imposição de multas pessoais aos responsáveis.**

A divergência, portanto, não recai sobre os fatos do caso. Os autos efetivamente revelam utilização de credenciamentos para suprir necessidades ordinárias e permanentes das secretarias municipais, em contexto incompatível com a lógica própria do instituto e com a centralidade constitucional do concurso público. O que não reputo demonstrado, com igual grau de consistência, é o passo seguinte dado pela proposta: **a conversão dessa impropriedade institucional em censura sancionatória pessoal em relação a quatro agentes distintos, com diferentes níveis de atuação, autonomia e capacidade decisória.**

Aqui reside, a meu ver, o ponto central. Há diferença entre reconhecer que o modelo adotado pelo município foi juridicamente inadequado e concluir que já se encontra suficientemente fechada, neste processo, a moldura subjetiva necessária à punição individual. A primeira afirmação decorre do conjunto dos editais, das justificativas administrativas e da situação do quadro de pessoal. A segunda exige algo mais: **individualização robusta da conduta, da culpa e do grau de reprovabilidade pessoal de cada agente.**

E esse algo mais **não está** satisfatoriamente demonstrado. Nesse sentido, quando a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar²⁵ foi instada²⁶

²⁵ Instrução n.º 280/25 - CAIS (peça 85).

²⁶ Despacho n.º 458/25 - GCSRVF (peça 87).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especificamente a se manifestar sobre responsabilização, dolo, erro grosseiro e sanções, **houve recuo relevante em relação à primeira instrução**, assentando-se, em essência, que **os elementos dos autos não bastavam, por si sós, para afirmar com segurança a ocorrência de burla deliberada ao concurso público nem para imputar responsabilidades pessoais, reputando-se mais apropriada a via fiscalizatória específica**.²⁷ Ainda que o meu entendimento não acompanhe a inflexão final da coordenadoria técnica quanto à improcedência da Representação da Lei de Licitações, esse ponto de prudência instrutória sobre o capítulo sancionatório **não pode** ser desconsiderado.

A verdade real que emerge dos autos indica **irregularidade** no desenho administrativo da contratação, mas também revela circunstâncias concretas que recomendam **calibragem** da resposta deste Tribunal. **Não há**, neste processo, **demonstração de dano ao Erário, nem notícia de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados, nem prova de apropriação indevida de recursos, favorecimento patrimonial ou proveito pessoal dos agentes**. Desse modo, entendo que a aplicação automática de multas pessoais, sem base subjetiva mais fechada, tende a ampliar excessivamente a resposta punitiva.

A leitura dos arts. 22²⁸ e 28²⁹ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também recomenda contenção. Não se trata de absolver irregularidades por benevolência, nem de premiar informalismo administrativo. Trata-se de reconhecer que o direito sancionador do controle externo não se satisfaz com a mera constatação da impropriedade objetiva do ato. **Entre a falha institucional e a multa pessoal existe, a meu ver, uma etapa intermediária indispensável: a**

²⁷ Instrução n.º 547/25 - CAIS (peça 89).

²⁸ **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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

²⁹ **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstração segura de que o agente, nas circunstâncias concretas, atuou com dolo ou, ao menos, com erro grosseiro suficientemente individualizado.

No tocante ao então prefeito **José Paulo Vieira Azim**, é certo que sua participação institucional foi a mais relevante entre os responsáveis, inclusive pela subscrição dos editais e pela defesa posterior do modelo adotado. Ainda assim, entendo que os autos demonstram com mais nitidez a adesão do gestor a uma política administrativa inadequada de provimento de necessidades permanentes por via imprópria do que propriamente um quadro subjetivo já suficientemente fechado para a incidência da multa do art. 87, inciso V, alínea 'a', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Com a devida vênia, a tipificação eleita pelo ilustre Relator — voltada a nomear ou contratar sem prova ou teste seletivo — não se projeta com plena naturalidade sobre hipótese em que houve procedimento formal de credenciamento, embora juridicamente inadequado. A impropriedade existe; a transposição imediata dessa impropriedade para a sanção mais gravosa, porém, a meu juízo, excede o que a prova permite afirmar com segurança.³⁰

Quanto à então secretária municipal de assistência social **Carolina de Souza Freire** e ao secretário municipal da educação e esportes **Sandro Rafael Martins**, a desproporção é ainda mais visível. Ambos subscreveram os editais e, por isso, não se afastam do campo de incidência do controle externo. Mas a prova não demonstra, com a nitidez necessária à multa pessoal, que detinham autonomia material suficiente para definir, por si, a política global de provimento de pessoal do município ou para deliberar isoladamente pela substituição estrutural de concursos por credenciamentos. Os autos mostram-nos como agentes setoriais inseridos em modelo administrativo já adotado pela gestão, e não como autores autônomos de uma estratégia pessoalmente arquitetada para burlar a ordem constitucional. Nessa perspectiva, puni-los pessoalmente, neste processo, parece-me medida mais excessiva do que justa.³¹

A situação do procurador-geral **João Pedro Ribeiro Vieira**, a meu ver, é a mais sensível do ponto de vista sancionatório. Os pareceres por ele emitidos, tal

³⁰ Peças 5, 11 e 72.

³¹ Peças 5, 11, 66 e 70.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como descritos pelo Relator, são genéricos, sucintos e analiticamente insuficientes. Isso autoriza censura técnica, mas não conduz automaticamente à sanção pessoal por erro grosseiro. A responsabilização do parecerista é excepcional e exige demonstração concreta de que a atuação ultrapassou, de forma manifesta e inescusável, o limite do equívoco jurídico tolerável. Aqui, porém, embora se possa criticar a baixa densidade dos pareceres, **não se extrai** dos autos, com segurança suficiente, quadro subjetivo tão fechado. A própria oscilação da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar mostra que a matéria, embora criticável, não era tão singela a ponto de transformar, sem mais, a deficiência argumentativa do parecer em erro grosseiro sancionável.³²

Excluir as multas, portanto, não significa esvaziar o controle nem negar a impropriedade material reconhecida pelo ilustre Relator. Significa apenas ajustar a consequência jurídica ao que os autos efetivamente demonstram. Logo, a resposta mais proporcional, mais razoável e mais aderente à primazia da realidade, neste caso, é preservar o reconhecimento das falhas, manter a cientificação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização e afastar, por ora, a carga sancionatória pessoal, sem prejuízo de que eventual apuração fiscalizatória mais ampla venha a oferecer, no futuro, base mais segura para responsabilizações específicas, caso surjam elementos novos e consistentes nesse sentido.

Ante o exposto, **VOTO** pela exclusão das multas propostas a **José Paulo Vieira Azim, Carolina de Souza Freire, Sandro Rafael Martins e João Pedro Ribeiro Vieira**.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária:

1) **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

1.1) **julgar procedente a representação em exame**, diante da adoção irregular dos credenciamentos públicos de que tratam os editais n.º 006/2023 e n.º 008/2023 do Município de Antonina, representando burla ao concurso público; e

³² Peças 81 e 89.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.2) **cientificar** a Coordenadoria-Geral de Fiscalização quanto aos fatos em exame no presente processo, para que avalie a pertinência de realizar procedimentos específicos de fiscalização no Município de Antonina com o fim de, analisando o quadro de pessoal local, apurar a realização de contratações ilícitas mediante credenciamentos; e

2) **por maioria absoluta**, nos termos propostos pelo Relator:

2.1) **condenar** o senhor JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM, Prefeito Municipal de Antonina na época dos fatos, ao **pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso V, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, em razão das contratações irregulares de profissionais mediante credenciamentos, em detrimento de processos seletivos de pessoal;

2.2) **condenar** a senhora CAROLINA DE SOUZA FREIRE, Secretária Municipal de Assistência Social de Antonina na época dos fatos, ao **pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, devido à realização de procedimentos de inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei n.º 8.666/1993;

2.3) **condenar** o senhor SANDRO RAFAEL MARTINS, Secretário Municipal da Educação e Esportes de Antonina na época dos fatos, ao **pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, devido à realização de procedimentos de inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei n.º 8.666/1993; e

2.4) **condenar** o senhor JOÃO PEDRO RIBEIRO VIEIRA, Procurador-Geral de Antonina na época dos fatos, ao **pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, devido ao erro grosseiro na elaboração dos pareceres jurídicos no âmbito dos procedimentos de inexigibilidade de licitação que originaram os credenciamentos.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI acolheram integralmente a proposta do Relator.

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO votou pela não aplicação de multas (voto não acolhido).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 6 de agosto de 2026 – Sessão Virtual n.º 13.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente