

Contratações Públicas na Área de Saúde:

Médicos Plantonistas

Curitiba

Março/2020

Sumário

1. Apresentação	3
2. Período de análise.....	3
3. Municípios fiscalizados	3
4. Irregularidades encontradas.....	5
5. Trâmite atual das Representações protocoladas junto ao TCE/PR.....	7
6. Anexo – Petição Inicial da Representação de Maringá	22

1. Apresentação

O Ministério Público de Contas do Paraná, no exercício de suas competências previstas nos arts. 70 c/c 130 da Constituição Federal, realizou fiscalizações em diversos Municípios do Estado, visando identificar, especificamente, impropriedades nos procedimentos de compra de medicamentos e de contratação de médicos.

As informações examinadas por este *Parquet* foram coletadas por meio do Portal de Informação para Todos (PIT) ¹, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Paraná a partir de dados declarados pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais – Análise Mensal (SIM-AM)² e dos Portais da Transparência.

Integraram as fontes de busca, ainda, os sítios eletrônicos das Prefeituras e Câmaras Municipais, o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ da Receita Federal do Brasil e o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

2. Período de análise

Os trabalhos foram realizados no **período de julho/2017 a agosto/2019**.

3. Municípios fiscalizados

Foram realizadas análises em 38 Municípios do Estado do Paraná, tendo sido considerado como critério de amostragem os Municípios com população superior a 30 mil habitantes, quais sejam:

- Araucária
- Cambé
- Campina Grande do Sul
- Campo Mourão
- Castro
- Cornélio Procópio
- Dois Vizinhos
- Foz do Iguaçu
- Francisco Beltrão
- Guarapuava
- Ibiporã
- Irati
- Ivaiporã
- Jacarezinho
- Lapa
- Londrina
- Mandaguari
- Marialva
- Maringá
- Medianeira

¹

Disponível

em:

<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Despesa/DespesaConsulta/Credor>

² Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/siap-sistema-integrado-de-atos-de-pessoal/254828/area/251>

Gabinete da Procuradoria-Geral

- Paiçandu
- Palmas
- Palmeira
- Paranaíba
- Pato Branco
- Pinhais
- Ponta Grossa
- Prudentópolis
- Rolândia
- Santo Antônio da Platina
- São José dos Pinhais
- São Mateus do Sul
- Sarandi
- Toledo
- União da Vitória

Como resultado das análises foram enviados Dossiês para as Promotorias Públicas responsáveis pelos Municípios e/ou protocoladas Representações junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Aos Municípios de Cambé, Ibiporã, Paranaíba e Londrina seguiram ofícios com a solicitação de esclarecimentos e/ou recomendações.

Foram protocoladas as seguintes representações:

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR
Almirante Tamandaré	497911/19	24/07/2019	DA
Apucarana	472702/18	04/07/2018	IZL
Araucária	847226/18	07/12/2018	IZL
Arapongas	472257/18	07/07/2018	IZL
Campina Grande do Sul	531869/19	07/08/2019	ILB
Campo Mourão	340001/19	20/05/2019	AML
Castro	582508/18	21/08/2018	ILB
Cornélio Procópio	407874/19	14/06/2019	FC
Dois Vizinhos	630200/18	06/09/2018	DA
Foz do Iguaçu	701817/18	05/10/2018	TAP
Francisco Beltrão	256732/18	16/04/2018	AML
Guarapuava	257054/18	16/04/2018	FAMG
Irati	583326/18	21/08/2018	IZL
Ivaiporã	497822/19	24/07/2019	FC
Jacarezinho	107625/19	20/02/2019	TBC
Lapa	341075/19	20/05/2019	DA
Mandaguari	271430/18	19/04/2018	ILB
Marialva	473415/18	04/07/2018	DA
Maringá	286208/18	24/04/2018	DA
Medianeira	868207/18	17/12/2018	ILB
Paiçandu	270824/18	19/04/2018	DA

Palmas	418035/19	19/06/2019	IZL
Palmeira	607969/18	31/08/2018	FC
Pato Branco	846815/18	07/12/2018	FC
Pinhais	462573/19	0/07/2019	AML
Ponta Grossa	676855/18	27/09/2018	FC
Prudentópolis	583636/18	21/08/2018	ILB
Rolândia	473164/18	04/07/2018	IZL
Santo Antônio da Platina	127804/19	28/02/2019	FC
São José dos pinhais	847110/18	07/12/2018	IZL
São Mateus do Sul	532008/19	07/08/2019	AML
Sarandi	267980/18	18/04/2018	SRVF
Toledo	780555/18	12/11/2018	FAMG
União da Vitória	257321/18	16/04/2018	ILB

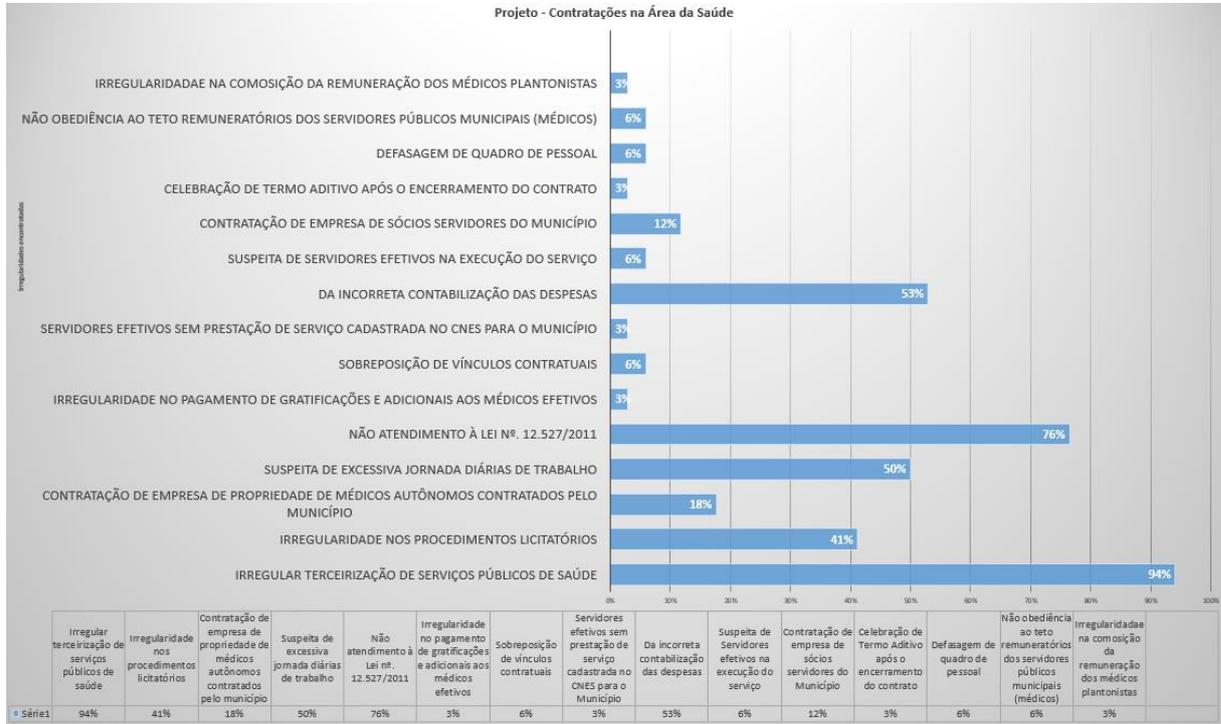
4. Irregularidades encontradas

No decorrer do trabalho realizadas foram identificadas as seguintes irregularidades nos Município analisados:

- Irregular terceirização de serviços públicos de saúde
- Irregularidade nos procedimentos licitatórios
- Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município
- Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho
- Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011
- Irregularidade no pagamento de gratificações e adicionais aos médicos efetivos
- Sobreposição de vínculos contratuais
- Servidores efetivos sem prestação de serviço cadastrada no CNES para o Município
- Da incorreta contabilização das despesas
- Suspeita de Servidores efetivos na execução do serviço
- Contratação de empresa de sócios servidores do Município
- Celebração de Termo Aditivo após o encerramento do contrato
- Defasagem de quadro de pessoal
- Não obediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais (médicos)
- Irregularidade na composição da remuneração dos médicos plantonistas.

Considerando que 34 Municípios integraram o polo passivo de representações, as três irregularidades mais encontradas foram: **(i)** Irregular terceirização de serviços públicos (32 municípios), **(ii)** não atendimento à Lei Federal nº. 12.527/2011 (26 municípios) e **(iii)** incorreta contabilização das despesas com a contratação de serviços públicos de saúde (18 municípios).

O gráfico abaixo ilustra o panorama geral:



5. Trâmite atual das Representações protocoladas junto ao TCE/PR

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Almirante Tamandaré	497911/19	24/07/2019	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 27/11/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Incorreta contabilização das despesas	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Apucarana	472702/18	04/07/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Julgada parcialmente procedente pelo Acórdão nº. 1871/18 - Pleno para reconhecer a irregularidade na contratação da empresa de propriedade de servidores municipais, sem aplicação de multa, com a emissão de determinações.
				Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
				Sobreposição de vínculos contratuais	

Araucária	847226/18	07/12/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 3821/18 - Pleno para que o Município disponibilizasse as informações completas sobre os procedimentos licitatórios e descrição das despesas no Portal de Transparência Municipal e Portal de Informações para Todos - PIT. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 29/01/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Defasagem do quadro de pessoal	
				Incorreta contabilização das despesas	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Arapongas	472257/18	07/07/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Apresentado pedido liminar, deferida pelo Acórdão nº. 1861/18-Pleno para maior detalhamento da descrição dos empenhos e abstenção de contratar ou renovar contratos com empresas que possuam servidores do Município em seu quadro societário, posteriormente revogada pelo Acórdão nº. 2275/18-Pleno. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 03/12/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	
				Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	

Gabinete da Procuradoria-Geral

Campina Grande do Sul	531869/19	07/08/2019	ILB	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 18/09/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Incorreta contabilização das despesas	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Campo Mourão	340001/19	20/05/2019	AML	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 05/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidades nos procedimentos licitatórios	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Castro	582508/18	21/08/2018	ILB	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 08/10/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidades nos procedimentos licitatórios	
				Incorreta contabilização das despesas	
				Suspeita de participação de servidores efetivos na execução dos serviços	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	

				Não atendimento à Lei °. 12527/2011	
Cornélio Procópio	407874/19	14/06/2019	FC	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde	Concessão de Liminar por meio do Acórdão nº. 1765/19-Pleno para que o Município de Cornélio Procópio disponibilize em seu Portal da Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios, das informações relativas à execução e fiscalização dos serviços médicos, bem como a indicação dos empenhos e das informações necessárias à aferição dos serviços efetivamente prestados. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 25/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidades nos procedimentos licitatórios	
				Incorreta contabilização das despesas	
				Não atendimento à Lei °. 12527/2011	
Dois Vizinhos	630200/18	06/09/2018	DA	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 3108/18 - Pleno para que o Município adequasse seus procedimentos para que nas próximas contratações que tratem sobre terceirização de mão-de-obra, haja a contabilização da despesas conforme classificação "outras despesas de pessoal" e

				Incorreta contabilização das despesas	complementasse as descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços de plantão médico, para que estejam descritas as informações sobre as contratações de empresas privadas para prestar serviço público, deixando claro o profissional responsável e em qual estabelecimento de saúde este irá atuar quanto à contratação de Hospitais que esclareça o número de horas de plantão, realizadas por qual profissional e qual o valor pago por hora/plantão. Processo arquivado na Diretoria de Protocolo, para conclusão da adoção das medidas liminares. Processo ainda não instruído no mérito.
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Foz do Iguaçu	701817/18	05/10/2018	TAP	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde Contabilização irregular das despesas Contratação de empresa de sócios servidores do Município Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 11/03/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

Gabinete da Procuradoria-Geral

Francisco Beltrão	256732/18	16/04/2018	AML	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 21/02/2020. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidades nos procedimentos licitatórios	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
Guarapuava	257054/18	16/04/2018	FAMG	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 22/10/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
				Irregularidade no pagamento de gratificações e adicionais aos médicos efetivos	
Irati	583326/18	21/08/2018	IZL	Contratação de empresa de sócios servidores do Município	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 10/10/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Contabilização irregular das despesas	
				Terceirização irregular dos serviços de saúde	
				Suspeito de excesso de carga horária	

Ivaiporã	497822/19	24/07/2019	FC	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 13/09/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Contabilização irregular das despesas	
				Contratação de empresa de sócios servidores do Município	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
Jacarezinho	107625/19	20/02/2019	TBC	Contabilização irregular das despesas	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 09/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Não obediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais (médicos)	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Lapa	341075/19	20/05/2019	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 14/08/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Incorreta contabilização das despesas	
Mandaguari	271430/18	19/04/2018	ILB	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 28/11/2018. Aguardando

				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Marialva	473415/18	04/07/2018	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Julgada parcialmente procedente para reconhecer a irregularidade no não atendimento à Lei de Transparência (Lei nº. 12.527/11) com a expedição de recomendações.
				Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	
				Servidores efetivos sem prestação de serviço cadastrada no CNES para o Município	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Maringá	286208/18	24/04/2018	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 24/09/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	

				<p>Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p> <p>Sobreposição de vínculos contratuais</p>	
Medianeira	868207/18	17/12/2018	ILB	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 16/04/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
Paiçandu	270824/18	19/04/2018	DA	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidade nos procedimentos licitatórios</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho</p>	<p>Julgada parcialmente procedente pelo Acórdão nº. 2135/19 - Pleno por conta da irregularidade no controle e conseqüente pagamento da prestação de serviços na área de saúde e pelo descumprimento injustificado da Lei de Acesso à Informação. Acórdão foi objeto do Recurso de Revista nº. 572409/19 que aguarda análise da CGM desde 14/10/2019.</p>

Palmas	418035/19	19/06/2019	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 26/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Incorreta contabilização das despesas	
				Contratação de empresa de sócios servidores do Município	
				Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho	
Palmeira	607969/18	31/08/2018	FC	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 2493/18-Pleno para disponibilização, imediata, das informações relativas à execução e fiscalização dos servidores médicos, com indicação da descrição de todos os empenhos e informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou os serviços. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 03/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	
				Incorreta contabilização das despesas	
				Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	

Gabinete da Procuradoria-Geral

Pato Branco	846815/18	07/12/2018	FC	Não obediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais (médicos)	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 21/05/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidade na composição da remuneração dos médicos plantonistas	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Pinhais	462573/19	0/07/2019	AML	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Protocolo apensado à Comunicação de Irregularidade nº. 858953/18 para análise conjunta.
				Suspeita de participação de servidores efetivos na execução dos serviços	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Ponta Grossa	676855/18	27/09/2018	FC	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 2925/18 - Pleno para que o Município passe a disponibilizar em seu Portal de Transparência a relação de servidores atualizada, esclarecendo a efetiva composição do seu quadro, notadamente no que se refere aos cargos de médico. Atualmente o processo está aguardando análise da Coordenadoria de Gestão Municipal, após a apresentação de
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	
				Incorreta contabilização das despesas	

				Celebração de Termo Aditivo após o encerramento do contrato	contraditório. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 30/11/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Prudentópolis	583636/18	21/08/2018	ILB	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 31/10/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Incorreta contabilização das despesas	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Rolândia	473164/18	04/07/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Concessão de medida liminar por meio do Acórdão nº. 1863/18 - Pleno para que o Município se abstinhasse de contratar empresas que tenham em seu quadro societário médicos do quadro de pessoal do Município e disponibilizasse no Portal de Transparência a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos, inclusive os atinentes à execução e fiscalização dos serviços, bem como deve fazer constar em todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço. Processo arquivado na Coordenadoria de
				Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município	
				Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho	

				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Gestão Municipal em 31/01/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Santo Antônio da Platina	127804/19	28/02/2019	FC	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Incorreta contabilização das despesas	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 20/11/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
São José dos Pinhais	847110/18	07/12/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Julgada improcedente por meio do Acórdão 359/20-Peno com determinação para que as despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, ainda que mediante credenciamento, sejam contabilizadas como "Outras Despesas de pessoal", integrando o limite de despesa total com pessoal, sempre que relacionados à execução dos serviços de atenção básica à saúde. Decisão é objeto do Recurso de Revista nº. 139926/20 em poder do GCILB aguardando determinação de instrução.

São Mateus do Sul	532008/19	07/08/2019	AML	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 2541/19-Pleno para que o ente disponibilizasse imediatamente no Portal da Transparência os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, bem como que incluísse na descrição dos próximos empenhos as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, incluindo os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço. Processo arquivado na Diretoria de Protocolo em 26/09/2019. Aguardando encaminhamento para Unidade Técnica para análise acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	
				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	
Sarandi	267980/18	18/04/2018	SRVF	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde	Processo em poder do Relator desde 13/11/2019. Instrução técnica (CGM) sugeriu nova intimação do usuário e o relator solicitou informações de outras unidades deste Tribunal. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 24/09/2018. Aguardando
				Irregularidade nos procedimentos licitatórios	
				Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	

				Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Toledo	780555/18	12/11/2018	FAMG	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Defasagem no quadro de pessoal Incorreta contabilização das despesas Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Diretoria de Protocolo em 04/04/2019. Aguardando encaminhamento para Unidade Técnica para análise acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
União da Vitória	257321/18	16/04/2018	ILB	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Irregularidade nos procedimentos licitatórios Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 25/09/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

6. Anexo – Petição Inicial da Representação de Maringá

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu Procurador-Geral abaixo assinado, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, inc. IX e 130 da Constituição Federal, combinados com os artigos 53 e 149, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e artigos 66, inc. I, 400, 401, inc. V do Regimento Interno desta Corte, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente:

REPRESENTAÇÃO

em face do **Município de Maringá**, atualmente representada pelo Sr. Ulisses Maia, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DOS FATOS

O Ministério Público de Contas do Paraná, no exercício de suas competências previstas nos arts. 70 c/c 130 da Constituição Federal, vem realizando fiscalizações em diversos Municípios do Estado, visando identificar, especificamente, impropriedades nos procedimentos de compra de medicamentos e de contratação de médicos plantonistas.

As informações examinadas por este *Parquet* foram coletadas no início do ano de 2018, a partir do Portal de Informação para Todos (PIT)³, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Paraná, cujas informações são declaradas pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais – Análise Mensal (SIM-AM)⁴ e ao Portal de Transparência⁵.

A análise pormenorizada dos dados obtidos revelou a terceirização do serviço público, bem como diversas irregularidades na contratação das empresas prestadoras de serviços e na execução do objeto.

I.1. Estrutura de saúde do Município de Maringá

A estrutura de atendimento à saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município de Maringá, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é composta por 80 (oitenta) estabelecimentos⁶.

No Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, que tem como missão “*cadastrar todos os Estabelecimentos de Saúde: Públicos, Conveniados e Privados, seja pessoa física ou jurídica, que realizam qualquer tipo de serviço de atenção à Saúde no Âmbito do território Nacional*”, são indicados 58 (cinquenta e oito) estabelecimentos que possuem como mantenedora a Prefeitura Municipal de Maringá:

³ Disponível em: <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Despesa/DespesaConsulta/Credor>

⁴ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/siap-sistema-integrado-de-atos-de-pessoal/254828/area/251>

⁵ Disponível em: <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/>

⁶ Acesso em 12/03/2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>

Ministério da Saúde			
CNESNet		Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde	
Secretaria de Atenção à Saúde			
DATASUS			
Home	Institucional	Serviços	Relatórios
Consultas			
Dados da Mantenedora			
Mantenedora:			Responsável - MARINGÁ
Nome Empresarial:	CNPJ:		
PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	76282656000106		
Logradouro:	Número:	Complemento:	Bairro:
AV XV DE NOVEMBRO	701		CENTRO
Município:	CEP:	UF:	Região de Saúde:
MARINGÁ	87013230	PR	(44) 3221-1234
Agência:	Conta Corrente:	Natureza Jurídica:	
8522	56977-1	MUNICIPIO	
Tipo do Fundo:	CNPJ do Fundo:		
Municipal	76282656000106		
Mantidos			
CMES	Nome Fantasia	Razão Social	
5497680	UNIDADE BASICA DE SAUDE ACLIMACAO	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
5682479	UNIDADE SAUDE DA FAMILIA JARDIM OLIMPICO	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7376529	UNIDADE BASICA DE SAUDE VARDELINA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
5886019	POLO ACADEMIA DA SAUDE VILA ESPERANCA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
8376516	UNIDADE BASICA DE SAUDE ALVORADA III	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
5975429	SALA DE VACINA SECRETARIA DE SAUDE	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7741545	SAMU SUPORTE AVANÇADO 2	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
3560848	CENTRAL DE REGULACAO SAMU	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
2586363	UNIDADE BASICA DE SAUDE MANDACARU	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586347	UNIDADE BASICA DE SAUDE PARQUE RESIDENCIAL QUEBEC	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586355	UNIDADE BASICA DE SAUDE MORANGUEIRA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586401	UNIDADE BASICA DE SAUDE JARDIM PINHEIROS	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586339	UNIDADE BASICA DE SAUDE ALVORADA I	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2743477	HOSPITAL MUNICIPAL DE MARINGÁ THELMA VILLANOVA KASPROWICZ	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2824949	CLINICA DA MULHER	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586800	EMS DE MARINGÁ	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2594803	CLINICA ODONTOLÓGICA MOVEL I	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
3065480	CAPS II CANÇAO	CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	
2586398	POLICLINICA PRIMO MARCELO MONTESCHIO ZONA SUL	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7126522	UNIDADE BASICA DE SAUDE ZONA 06	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7063245	UNIDADE BASICA DE SAUDE PIATA	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7715080	UNIDADE BASICA DE SAUDE IMPERIO DO SOL	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7608070	UNIDADE BASICA DE SAUDE PORTAL DAS TORRES	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7628544	UNIDADE BASICA DE SAUDE PARIS	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
5896618	CAPSII CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL INFANTIL	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586266	UNIDADE BASICA DE SAUDE MARINGÁ VELHO	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586827	UNIDADE BASICA DE SAUDE NEY BRAGA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586215	UNIDADE BASICA DE SAUDE SAO SILVESTRE	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586290	UNIDADE BASICA DE SAUDE CIDADE ALTA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2594838	CAPS AD III CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL PARA ESCOLAS E OUS	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2824930	UNIDADE BASICA DE SAUDE GUAIABA REQUIAO	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586312	CAPS III CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL III	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586371	POLICLINICA ZONA NORTE	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586193	UNIDADE BASICA DE SAUDE INTERNORTE	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586223	UNIDADE BASICA DE SAUDE JARDIM UNIVERSO	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586258	UNIDADE BASICA DE SAUDE VILA OPERARIA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586282	UNIDADE BASICA DE SAUDE TUIUTI	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586320	UNIDADE BASICA DE SAUDE IGUATEMI	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586185	UNIDADE BASICA DE SAUDE PARIGOT DE SOUZA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586207	UNIDADE BASICA DE SAUDE VILA ESPERANCA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586231	UNIDADE BASICA DE SAUDE FLORIANO	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586274	UNIDADE BASICA DE SAUDE JARDIM INDUSTRIAL	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586304	UNIDADE BASICA DE SAUDE GREVILEAS III	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586177	UNIDADE BASICA DE SAUDE JARDIM IGUAÇU	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
2586173	SIATE CORPO DE BOMBEIROS	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7228155	UNIDADE BASICA DE SAUDE CEU AZUL	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
5390133	LABORATORIO MUNICIPAL DE ANALISES CLINICAS	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7070640	UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO UPA ZONA NORTE	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
5986609	UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO UPA ZONA SUL	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7024266	SAMU SUPORTE AVANÇADO 1	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7030797	SAMU SUPORTE BASICO 1162	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7030800	SAMU SUPORTE BASICO 1163	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7030819	SAMU SUPORTE BASICO 1164	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
7030835	SAMU SUPORTE BASICO 1209	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ	
3995682	SERVICO DE ASSISTENCIA ESPECIALIZADA	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7857136	UNIDADE BASICA DE SAUDE PARAISO	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
7935633	UBS ZONA 07	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
3090347	SAMU SUPORTE AVANÇADO 3	MUNICIPIO DE MARINGÁ	
TOTAL			58

Especificamente para o objeto do presente levantamento é relevante a existência de 32 (trinta e duas) Unidades Básicas de Saúde e 02 (duas) Unidades de Pronto Atendimento.

Para atendimento de referida estrutura a municipalidade conta com servidores efetivos e funcionários contratados, com e sem procedimento de licitação, para atendimento regular na área da saúde e para a prestação de serviços de plantões.

No ano de 2017 o Município empenhou R\$19.148.424,46 para prestação de serviços de plantão médico, sendo que foi efetivamente liquidado R\$13.706.041,20, retido R\$211.183,98, pago as empresas R\$13.224.278,59 e restando a pagar em 2018 o montante de R\$382.206,68. A relação de empenhos que favoreceram as empresas contratadas para a prestação de plantões médicos, obtida a partir do Portal de Transparência no início de 2018, consta do Anexo 01.

No que tange à estrutura administrativa de servidores efetivos, segundo dados do “Sistema SIAP – Quadro de Cargo”, alimentados pelos Município com base em suas leis municipais, no início de 2018, Maringá possuía 375 cargos de Médico, subdivididos em especialidades (Anexo 02):

CD do Cargo	Nome do Cargo	Lei do Cargo	Tipo de Provimento	Carga Horária	Número de Vagas Previstas em Lei
3301	Médico	966/2013	Regime estatutário	20	273
3303	Médico Auditor	966/2013	Regime estatutário	20	7
2603	Médico - PSF	6938/2005	Regime CLT	40	69
304	Médico Reg. Interven.	9565/2013	Regime CLT	20	26
Total					375

A despeito da previsão de 375 de cargos de Médicos, de acordo com o Portal de Transparência do Município, em março de 2018, existiam 218 servidores efetivos (trabalhando, licença tratamento assuntos particulares, licença maternidades, férias, férias interrompidas ou licença prêmio). Constavam ainda dois servidores cadastrados como “exonerados a pedido” e um “aposentado” (Anexo 03).

Ainda, em consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde, foi possível identificar que prestam serviço junto às unidades de saúde, médicos indicados como “Bolsistas”, inexistindo, contudo, informações acerca do vínculo existente com tais profissionais, visto que não constam na folha de pagamento do Município de Maringá.

Apesar disso, a comparação dos dados encontrados com alguns empenhos, devidamente indicados por ocasião da análise pormenorizadas Das empresas contratadas para a prestação de plantões médicos, sugeriu que os profissionais indicados como “bolsistas” compõem o Programa Mais Médicos do Governo Federal, devendo tal informação ser confirmada pela municipalidade, em especial, quanto à forma de custeio das remunerações.

II. DO DIREITO

Considerando as informações acima indicadas, este *Parquet* identificou as seguintes impropriedades no Município de Maringá.

II.1 Da irregular terceirização do serviço público de saúde

A saúde é um direito fundamental social previsto no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal. É enquadrado como de segunda geração por demandar uma atuação positiva do Estado com a formulação de políticas públicas sociais e econômicas destinadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, nos termos do artigo 2º, § 1º da Lei nº. 8080/90.

A competência para o atendimento à saúde é de todos os entes da federação, prevalecendo o entendimento de que cabe aos Municípios garantir os serviços de atenção básica, assim definida pela Portaria nº. 2488/11 do Ministério da Saúde:

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de cuidado complexas e variadas que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território, observando critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que toda demanda, necessidade de saúde ou sofrimento devem ser acolhidos.

É desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, próxima da vida das pessoas. Deve ser o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde. Orienta-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social. A Atenção Básica considera o

sujeito em sua singularidade e inserção sócio-cultural, buscando produzir a atenção integral.

A implementação das ações acima descritas exige dos Municípios uma estrutura mínima composta pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e por equipe multiprofissional composta por médico, enfermeiro, cirurgião-dentista, auxiliar ou técnico de saúde bucal, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde (Da infraestrutura e funcionamento da Atenção Básica, inciso I e V da Portaria nº. 2488/11 do Ministério da Saúde).

Ocorre que do exame das informações coletadas relativas ao Município de Maringá, especificamente quanto ao cargo de “Médico” foi possível verificar desde logo que as diretrizes básicas não estão sendo cumpridas. Vejamos.

Apesar da estrutura física existente no Município de Maringá, dos 375 (trezentos e setenta e cinco) cargos de “Médico”, estavam ocupados apenas 218 (duzentos e dezoito). **Existiam, portanto, 157 (cento e cinquenta e sete) cargos vagos que devem ser providos por meio de concurso público.**

De acordo com a análise dos empenhos, as atividades que deveriam ser desenvolvidas por servidores efetivos, estão sendo imputadas a empresas privadas, sobretudo, na realização de plantões médicos nas Unidades de Pronto Atendimento.

Pondere-se que os serviços prestados no âmbito das UPAs **não se tratam de atendimento de caráter eletivo, mas de atendimento de urgência e emergência, de modo que configura prestação básica** do Poder Público, nos termos definidos pelo Ministério da Saúde, não estando sujeito à terceirização.

A Constituição do Estado do Paraná⁷ reforça tal entendimento ao **vedar a contratação de terceiros para a realização de atividades que possam ser exercidas regularmente por servidores públicos.**

Não se questiona a possibilidade de apoio da iniciativa privada para um melhor atendimento da população, desde que isso se dê de forma complementar como contribuição ao aprimoramento das ações públicas determinadas constitucionalmente. Tal comunhão de esforços, entretanto, não permite o trespasse da gestão pública ao setor privado mediante contraprestação pecuniária.

No caso em exame, percebe-se o desvirtuamento do permissivo legal para a existência de contratações de caráter complementar, pois o corpo clínico médico que atende a população em casos de urgência e emergência é composto, em sua maioria, por profissionais oriundos de empresas privadas.

⁷ Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos.

O fato ainda representa ofensa ao princípio constitucional da universalidade de acesso aos cargos públicos, visto que as contratações noticiadas representam uma burla à obrigatoriedade de realização de concurso público, nos termos do art. 37, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e que atualmente Maringá conta com mais de uma centena de cargos vagos, que devem ser preenchidos.

Ressaltamos desde logo não ser cabível a alegação de que as contratações visam não violar a art. 22, parágrafo único da LC nº 101/2000 – ou seja, contratar os agentes com o limite de despesa com pessoal ultrapassado, pois, promover a contratação terceirizada dos agentes é cometer ofensa mais grave ao ordenamento jurídico.

O posicionamento ora defendido é amplamente aceito pela jurisprudência, que em diversas situações rechaça a terceirização de serviços público, em especial dos de saúde, conforme excertos abaixo transcritos:

“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, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 18-09-2012 PUBLIC 19-09-2012)

“RECURSO ORDINÁRIO. ADMISSIBILIDADE. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PROFISSIONAIS LIBERAIS AUTÔNOMOS. CREDENCIAMENTO. PREGÃO. INCOMPATIBILIDADE. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. 1) Não é possível a utilização, no mesmo instrumento convocatório, de dois institutos incompatíveis – pregão, modalidade de licitação, e credenciamento, hipótese de inexigibilidade. 2) Foram selecionados apenas alguns profissionais e a prestação de serviço não seria paga por serviço efetivamente prestado em valores tabelados, mas por salário, demonstrando que o credenciamento foi travestido de pregão e não foi devidamente utilizado. 3) Não é possível a contratação de serviços de saúde especializados na forma de pregão. A lei tão somente prevê a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. 4) O Município adotou, como regra, a contratação de pessoas naturais – profissionais liberais e autônomos – por pregão presencial na área de saúde, tanto que houve reiterados aditivos, sem qualquer planejamento com vistas à criação e preenchimento de cargos públicos, violando a regra do concurso público e ficando caracterizada a prática de terceirização na área de saúde pública municipal.

Voto

(..)

A propósito, a lei não autoriza a contratação de pessoal para a área de saúde por processo licitatório na modalidade pregão, mas tão somente a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. E não poderia ser de outra forma porque a Constituição da República elegeu o Concurso Público, em regra, como instituto para selecionar aqueles que venham a ser nomeados para ocupar cargos ou empregos públicos, ressalvando que, em caráter excepcional e por tempo determinado, o Gestor pode contratar sem concurso para suprir necessidades emergenciais no atendimento ao cidadão, nos termos do que prescreve a lei de cada ente político sobre essa matéria. A regra geral, pois, é a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos, para posterior preenchimento por concurso público, nos termos do art. 37 da Constituição da República. Inviabilizado, todavia, o concurso público, o gestor municipal tem a alternativa de contratar pessoas para trabalhar na área de saúde, temporariamente, por excepcional interesse público, consoante o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, observada a legislação municipal, uma vez que a prestação de serviços de saúde é indispensável para a população e não pode ser interrompida.

(..)

E mais, ficou demonstrado que o Município adotou, como regra, a contratação de pessoas naturais, com aditivos reiterados, remunerados na forma salarial, o que constitui burla ao concurso público” (Recurso Ordinário 944610, Relator Conselheiro José Alves Lima, TCE/MG, 29ª Sessão Ordinária de 28/09/2016).

Saliente-se que o posicionamento pela ilegalidade da terceirização de serviços públicos também é defendido por este Tribunal de Contas:

*Recurso de revista. Admissão de pessoal. Concurso público. **Incompatibilidade de remunerações. Terceirizações ilícitas.** Conhecimento e não provimento.*

(...)

Logo, não se revela idônea a argumentação do Município de que o Plano de Cargos e Salários não tinha condições de prever remunerações superiores às fixadas na Lei Municipal n.º 559/2010, sob pena de ofender o limite de gastos com pessoal disposto na LRF.

*Assim, como frisado pela unidade técnica, **a extinção dos contratos de terceirização possibilitaria que os recursos com eles despendidos viabilizassem, em tese, a adequação das remunerações estipuladas para os cargos do quadro de pessoal do Município, em conformidade com os parâmetros legais, bem como a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira, corrigindo a distorção então encontrada.***

(...)

Reforçando o quadro irregular apontado na decisão combatida, aponto que o entendimento firmado no Prejulgado n.º 06 - TCE/PR é no sentido de vedar o pagamento, por serviços de terceiros, de forma superior à remuneração paga a servidor efetivo.

Quanto às terceirizações, a situação revelada não era de cunho transitório e/ou pontual, haja vista que houve a prorrogação dos contratos administrativos para a realização de atividades que podiam ser regularmente exercidas por servidores públicos, como se depreende do Termo Aditivo n.º 03/2013 (prorrogação da vigência de 01/06/2014 a 31/05/2014, peça 54).

(ACÓRDÃO N.º 712/16 - Tribunal Pleno, Processo 789876/14, Conselheiro Relator José Durval Marros do Amaral).

*Recurso de Revista. Acórdão n.º 107/15-Primeira Câmara. Prestação de Contas do exercício de 2012. Déficit das obrigações financeiras frente às disponibilidades; **terceirização injustificada de serviços públicos.** COFIM pelo Provimento Parcial. Ministério Público de Contas pelo não provimento. Voto pela manutenção do Acórdão Recorrido (ACÓRDÃO Nº 12/17 - Tribunal Pleno, Processo 715582/15, Relator Conselheiro Nestor Baptista).*

*Recurso de Revista. **Terceirização indevida na área da saúde.** Pelo conhecimento e não provimento do recurso (ACÓRDÃO N.º 2114/16 - Tribunal Pleno, processo 590240/15, Conselheiro Relator Artagão de Mattos Leão).*

Ante ao exposto, clara é a ilegalidade na terceirização de serviços públicos de saúde diante do elevado número de empresas e empregados em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos Médicos existentes no Município, devendo ser emitida determinação ao Município de Maringá para que comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde, bem como se abstenha de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público.

II.2 Da irregularidade dos procedimentos licitatórios

A despeito da ausência de informações no Portal de Transparência quanto à contratação dos serviços de plantão médico, após contato telefônico e do atendimento ao Ofício nº. 186/2018 deste Ministério Público de Contas, constatou-se que as empresas foram contratadas por intermédio de Termos de Credenciamento.

O credenciamento, nos termos do artigo 24 da Lei Estadual nº. 15608/2004 é o “*ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração, observado o prazo de publicidade de no mínimo 15 (quinze) dias úteis e no máximo de 30 (trinta) dias úteis*”.

Ocorre que no caso, referida determinação não foi atendida visto que o **Município de Maringá firmou os Termos de Credenciamento ora analisados sem a formalização de procedimento**, ou seja, inexistem editais que teriam por objetivo regular o objeto licitado e as condições da prestação do serviço, conforme artigo 25 da Lei de Licitações Estadual:

Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:

- I - explicitação do objeto a ser contratado;
- II - fixação de critérios e exigências mínimas à participação dos interessados;
- III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica;
- IV - manutenção de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços;
- V - rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;

VI - vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada;

VII - estabelecimento das hipóteses de descredenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa;

VIII - possibilidade de rescisão do ajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação à Administração com a antecedência fixada no termo;

IX - previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento.

§ 1º. A convocação dos interessados deverá ser feita mediante publicação na forma do §1º do art.26.

§ 2º. O pagamento dos credenciados será realizado de acordo com a demanda, tendo por base o valor pré-definido pela Administração, a qual pode utilizar-se de tabelas de referência.

Além da não formalização do procedimento, existiram falhas quando da assinatura dos Termos de Credenciamento, que foram firmados sem numeração, o que dificulta o controle por parte dos cidadãos e deste Tribunal.

A ordenação dos documentos passou a ser adotada apenas em 2016, mas ainda sem a divulgação de editais que buscaram chamar servidores interessados na prestação do serviço e dos respectivos termos.

Importante salientar que a ausência de informações não permite a avaliação dos critérios de escolha das empresas contratadas e dos preços pagos, o que se mostra indispensável considerando o número de prestados dos serviços contratados.

Outro fator que acusa a irregularidade do procedimento adotado diz respeito à ausência de contrato específico, que delimite a prestação de serviços de forma individualizada e objetiva.

Veja-se que o único documento que formalizou o vínculo entre o Município de Maringá e as empresas foi o Termo de Credenciamento, cujo conteúdo é genérico.

Portanto, entende-se que após o credenciamento do prestador de serviço, seria necessária a assinatura de contrato individualizado, contemplando de maneira precisa a quantidade de horas previstas para a realização de plantões semanal/mensal, e os dias determinados para a execução dos serviços (se dias úteis, sábados, domingos ou feriados), indicando, inclusive, eventual variação de remuneração.

Frise-se que a falta dessas informações prejudica a transparência da contratação e o controle externo da regular prestação dos serviços, pois, com a falta de disponibilização dos controles de frequência no Portal da Transparência, bem

como a inexistência de parâmetros mínimos que indiquem os dias e horários nos quais os contratados irão realizar atendimentos, a única forma de controle passa a ser as informações contidas na descrição dos empenhos.

Por fim, cumpramos observar que os Termos de Credenciamento não contemplaram previsões concretas acerca da celebração de aditivos. Todavia, conforme veremos na análise individualizada dos vínculos, diversas empresas tiveram seu credenciamento prorrogado por diversas vezes, por meio de aditivos. Cita-se, como exemplo, a empresa Extreme of Age Serviços Médicos Ltda que, até onde se teve conhecimento, já celebrou 9 (nove) termos aditivos ao contrato firmado como Município de Maringá.

Os credenciamentos sob análise preveem a prestação dos serviços pelo prazo de seis meses. A exceção passível para a prorrogação dos contratos seria a prevista no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, que demanda expressamente a demonstração de obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

Em contrapartida, verifica-se que os aditivos tão somente prorrogaram os prazos por mais seis meses, com indicação genérica da previsão legal e sem apresentar regular justificativa.

Assim, observada a realização de Credenciamentos sem a devida formalização, assim como a falta de previsões objetivas acerca da realização dos plantões, entende-se pela irregularidade do item, sugerindo-se, desde logo, a emissão de determinação ao Município de Maringá para adequação de seus procedimentos, bem como a aplicação ao gestor municipal responsável da multa prevista no artigo 87, IV, "d" da Lei Complementar nº. 113/2005.

II.3 Da contratação da empresa de propriedade de servidores efetivos do Município de Maringá

A partir dos dados elencados foi possível identificar que servidores efetivos do Município de Maringá, figuram como sócio das empresas que firmaram Termo de Credenciamento para a prestação de plantões médico, caracterizando clara ofensa o artigo 9º da Lei nº. 8666/93 que em seu inciso III assim dispõe:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Referida disposição deriva dos princípios da moralidade pública e isonomia, visto que se considera um risco a existência de relações pessoal entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará.

Sobre o tema Marçal Justen Filho assim ensina:

“Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgão contratantes. Essas vedações reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativas. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão.

Há precedente esclarecedor, oriundo do TCU, sobre o tema. No voto do relator, foi incorporado trecho bastante elucidativo sobre a interpretação adequada do art. 9º. Sustentava-se a ausência de impedimento se o servidor público não dispusesse de condições para interferir sobre o destino da licitação. O raciocínio foi rejeitado mediante a afirmação que o deslinde da questão

‘não passa pela avaliação de saber se os servidores (...) detinham ou não informações privilegiadas (...) basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada (Decisão nº. 133/1997, Plenário, rel. Min. Bento José Bulgarin).

(...)

Esse impedimento atinge até mesmo o servidor que esteja licenciado”⁸.

A constatação do vínculo dos sócios com o Município demonstra que o exame da documentação referente às empresas se deu de forma ineficiente ou que a falha foi deliberadamente ignorada pelos servidores responsáveis, devendo tal fato ser devidamente apurado, em relação aos seguintes nomes:

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. pg. 191-192.

Gabinete da Procuradoria-Geral

- Carlos Alberto Nemer, sócio da empresa Nemer e Nemer S/A (Anexo 04, fls. 02-23);
- Gustavo Alessio Nemer, sócio da empresa Nemer e Nemer S/A (Anexo 04, fls. 02-23);
- Marcio Fernandes, sócio da empresa Policlínica Santa Fé S/S – EPP (Anexo 04, fls. 24-81);
- Osvaldo Antônio Fregonezi, sócio da empresa Policlínica Santa Fé S/S – EPP (Anexo 04, fls. 24-81);
- Anne Caroline de Queiroz Santos, sócia da empresa Reis & Queiroz Serviços Médicos S/S (Anexo 05, fls. 331-341);
- Fernando Moneiro Ribeiro, sócio da empresa Katfer Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 07, fls. 2 – 10);
- Katiúscia Pereira Rocha, sócia da empresa Katfer Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 07, fls. – 10);
- Rafael Egoroff Fogolin, sócio da empresa Egoroff e Galli Assistência Médica LTDA – ME (Anexo 07, fls. 11 – 17);
- Rafaela Teixeira, sócia da empresa Brioss Saúde Mental S/S (Anexo 07, fls. 18 – 47);
- Jorge Francisco Vieira, sócio da empresa Vieira Serviços Médicos S/S – ME (Anexo 07, fls. 48 – 58);
- Fernando Barros Ribeiro de Carvalho, sócio da empresa Barbosa & Carvalho Serviços Médicos S/S (Anexo 13, fl.2);
- Cristiane Nochetti de Melo, sócia da empresa Cecílio & Nochetti LTDA (Anexo 13, fls. 3 – 4);
- Josiani Cristina de Souza, sócia da empresa Clínica Dra Josiani de Souza – EIRELI – ME (Anexo 13, fls. 4 – 8);
- André Luiz Medeiros, sócio da empresa M & M Medical Care S/S – ME (Anexo 13, fls. 8 – 9);
- Marcio Roberto Viquiato e Enio Teixeira Molina Filho, sócios da empresa Molina & Viquiato LTDA (Anexo 13, fls. 9 – 11);
- Raquel Lautenschlager Santana Proença, sócia da empresa Santana & Proença S/S (Anexo 13, fls. 11 – 12);

Ainda, constatou-se que o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde indica a existência de vínculo de servidores com o Município de Maringá na condição de empregado público ou bolsista, porém tal informação não pode ser confirmada no Portal de Transparência. Considerando que em caso de confirmação do vínculo os interessados se enquadram na vedação em exame, convém a apuração por este Tribunal também em relação aos seguintes prestadores de serviço:

- Marco Antônio Nery Passos dos Passos Martins, sócio da Clínica Médica de Nefrologia MDL Ltda (Anexo 06, fls. 02-13);
- Aline Belanda Canalli, sócia da empresa Belanda e Thomazinho Serviços Médicos Ltda. (Anexo 06, fls. 14-24);
- Breno Correa de França, sócio da empresa Maia & França – Pediatria e Psiquiatria Ltda – ME (Anexo 06, fls. 25-68);
- Josiel Ferreira, sócio da empresa J.C. Ferreira Serviços Médicos Ltda – ME (Anexo 06, fls. 69-89);
- José da Cunha Araújo, sócio da empresa A.S.O. Atendimento Médico e Hospitalar Ltda – EPP (Anexo 06, fls. 90-97);
- Fernanda Cristina Cabral Coelho, sócia da empresa Cabral Coelho Serviços Médicos S/S – ME (Anexo 06, fls. 98-105);
- Rosilet Rondon Serrano, sócia da empresa Serrano e Rivero Clínica Médica Ltda – ME (Anexo 06, fls. 106-113).
- Camila Colombari Medeiros, sócia da empresa Extreme of Age Serviços Médicos LTDA (Anexo 07, fls. 59 – 65);

Sugere-se, para melhor apuração dos fatos, a apresentação de justificativas por parte do Município de Maringá e a imediata determinação para que se abstenha de contratar com empresa que tenham em seu quadro societários servidores públicos.

II.4 Da excessiva jornada diária de trabalho

O exame da carga horária de trabalho de alguns profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Maringá, disponível no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, levanta dúvida acerca da efetiva prestação do serviço público.

No caso dos servidores públicos ocupantes de cargos de saúde é possível o acúmulo regular de dois cargos condicionada à compatibilidade de horários,

inexistindo legislação infraconstitucional acerca da limitação máxima da jornada para a jornada desses profissionais.

O Supremo Tribunal Federal, embora não estabeleça uma jornada máxima a ser exigida, reforça em suas decisões a necessária compatibilidade, conforme excerto abaixo transcrito:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PEDIDO DE ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DE JORNADA DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. SÚMULA 279/STF. 1. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, é imprescindível uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providência vedada neste momento processual. Precedentes. 2. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 3. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(...)

3. O Tribunal de origem entendeu que “o autor já vinha exercendo atividade de médico junto à administração pública estadual como carga horária de 40 horas semanais (fl. 19). A próxima atividade pela qual foi aprovado em concurso público para provimento do cargo de Supervisor Médico Pericial junto ao INSS com carga horária prevista de 40 horas, o autor somaria uma carga horária de trabalho de 80 horas semanais, vale dizer, uma carga horária de 16 horas por dia, restando-lhe apenas 8 horas para alimentação diária (refeições), locomoção, descanso e convívio familiar. Assim, não vislumbro, qualquer modo de acumulação de cargos na Administração Pública, sobretudo pela sua extensa carga horária de trabalho podendo prejudicar a saúde do Autor . Dissentir dessa conclusão demandaria o exame dos fatos e material probatório constantes dos autos, providência inviável neste momento processual (incidência da Súmula 279/STF). (ARE 1070786 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 06-12-2017 PUBLIC 07-12-2017)

O Superior Tribunal de Justiça, por seu turno, considerando a necessidade de descanso, tem o posicionamento de que a jornada deve alcançar o máximo de 60 (sessenta) horas semanais.

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFISSIONAL DA SAÚDE. RECURSO FUNDADO NA ALÍNEA B. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. NECESSIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 HORAS. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

1. Embora a parte recorrente tenha fundamentado o recurso na alínea b do permissivo constitucional, não apontou, com precisão, que ato de governo local

contestado em face de lei federal que teria sido julgado válido pelo Tribunal a quo. Destarte, aplica-se, in casu, a Súmula 284/STF.

2. A Corte de origem analisou o caso em debate e concluiu que não ficou comprovado o direito líquido e certo da impetrante, em razão de não ter sido demonstrada a compatibilidade de horários. Nesse contexto, a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

3. **No mais, a jurisprudência da Primeira Seção desta Corte de Justiça entende que, "apesar de a Constituição Federal permitir a acumulação de dois cargos públicos privativos dos profissionais de saúde, deve haver, além da compatibilidade de horários, observância ao princípio constitucional da eficiência, o que significa que o servidor deve gozar de boas condições físicas e mentais para exercer suas atribuições". Assim, "reconheceu a impossibilidade de cumulação de cargos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 horas semanais"** (MS 21.844/DF, Rel.

Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/02/2017, DJe 02/03/2017).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1119083/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 05/12/2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. ACUMULAÇÃO. JORNADA SEMANAL DE 60 HORAS. LIMITE.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. **A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do MS 19.300/DF (DJe 18/12/2014), firmou o entendimento de que a jornada laboral para os ocupantes de cargos acumuláveis não pode ultrapassar o limite de 60 horas semanais**, prestigiando-se o Acórdão TCU 2.133/2005 e o Parecer GQ 145/98 da AGU.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp 878.186/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/09/2017, DJe 24/11/2017)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS NÃO DEMONSTRADA. ACÓRDÃO

RECORRIDO EM SINTONIA COM O ENTENDIMENTO DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O art. 37 da Constituição Federal e o art. 118 da Lei 8.112/1990 preveem a acumulação remunerada de dois cargos ou empregos privativos de Profissionais de Saúde, desde que haja compatibilidade de horários e os ganhos acumulados não excedam o teto remuneratório previsto no art. 37, XI da Lei Maior.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, concluiu que não houve comprovação da compatibilidade de horários a permitir a pretendida acumulação de cargos.

3. O acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento do STJ de que a pretendida acumulação de cargos, no caso, é ilícita, tendo em vista que a jornada semanal da parte autora é superior ao limite de 60 horas semanais.

4. Ainda que ultrapassado esse óbice, rever o entendimento consignado pela Corte local quanto à incompatibilidade de horários entre os cargos que se pretende acumular requer revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é inadmissível na via estreita do Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1666668/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2017, DJe 21/06/2017)

Tendo por base as decisões acima transcritas, é possível aferir que parte dos profissionais médicos que prestam serviço ao Município de Maringá, praticam jornadas de trabalho inviáveis, o que conforme já destacado levanta dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público à população.

Eventual não prestação de serviço pelos profissionais regularmente remunerados pelo Município na condição de médicos autônomos ou por meio dos empenhos que beneficiaram as empresas contratadas caracteriza dano ao erário, diante do pagamento de remuneração sem a devida contraprestação por parte dos beneficiários.

A irregularidade foi constatada em face dos seguintes profissionais:

- Carolina Alessio Nemer, sócia da empresa Nemer e Nemer S/A (Anexo 04, fls. 02-23);
- Laina Caroline Baldin Canova, sócia da empresa LCB Serviços Médicos S/S (Anexo 04, fls. 82-91);
- Eduardo Henrique Stefano, sócio da empresa Eduardo Henrique Stefano – Serviços Médicos – ME (Anexo 04, fls. 92-96);
- Camila Pereira Franco, sócia da empresa Pereira Franco Serviços Médicos EIRELI – EPP (Anexo 04, fls. 97-359);

Gabinete da Procuradoria-Geral

- Camila Cristina Sala, sócia da empresa Medsala – Serviços Médicos Ltda – ME (Anexo 04 – fls. 360-370);
- Adilson Silvestre, sócio da empresa Adilson Silvestre – EIRELI (Anexo 05, fls. 02-257);
- Lourivaldo Souza dos Santos, sócio da empresa Lourivaldo Souza dos Santos & Cia. Ltda. – ME (Anexo 05, fls. 258-295);
- Heloisa Martins Cardoso, sócia da empresa H.E.M. Serviços Médicos Ltda. – ME (Anexo 05, fls. 296-301);
- Barbara Justo Guiomar, sócia da empresa Barbara Justo Guiomar – ME (Anexo 05 – fls. 302-330);
- Anne Caroline de Queiroz Santos, sócia da empresa Reis & Queiroz Serviços Médicos S/S (Anexo 05, fls. 331-341);
- José da Cunha Araújo, sócio da empresa A.S.O. Atendimento Médico e Hospitalar Ltda – EPP (Anexo 06, fls. 90-97);
- Nivalson Fernandes de Miranda, sócio da empresa Nivalson F. de Miranda Neto – Clínica Médica – EPP (Anexo 08, fls. 02 – 05);
- Magno Arroyo, sócio da empresa MGO Arroyo Clínica Médica Eireli – ME (Anexo 08, fls. 06 – 15);
- Ligia Marques da Silva Vieira, sócia da empresa Marques Vieira Clínica Médica – Eireli – ME (Anexo 08, fls. 16 – 44);
- Thiago Silva Cavalcante, sócio da empresa J S Barros Clínica Médica Ltda – ME (Anexo 08, fls. 45 – 63);
- Joicyleide Sousa Barros, sócia da empresa J S Barros Clínica Médica Ltda – ME (Anexo 08, fls. 45 – 63);
- Jaison Ferreira Mendes, sócio da empresa J.F. Mendes – Serviços Médicos – ME (Anexo 08, fls. 64 – 68);
- Antonio Marcos Gazim, sócio da empresa Gazim & Azzoni S/S (Anexo 08, fls. 69 – 77);
- Elaine Aparecida Ghirotto, sócia da empresa E.A. Ghirotto Clínica Médica Eireli- ME (Anexo 08, fls. 78 – 93);
- José Anderson Labbado, sócio da empresa Dualmed Ltda – ME (Anexo 09, fls. 2 – 21);

Gabinete da Procuradoria-Geral

- Jussania Natali Tonsis, sócia da empresa Dualmed Ltda – ME (Anexo 09, fls. 2 – 21);
- Luiz Alfredo Calvo Fracasso, sócio da empresa Correa & Calvo Serviços Médicos S.S. – ME (Anexo 09, fls. 22 – 28);
- Susana Carvalho Gomes Correa, sócia da empresa Correa & Calvo Serviços Médicos S.S. – ME (Anexo 09, fls. 22 – 28);
- Denis Bataglini Grandi, sócio da empresa Clínica Vitre LTDA (Anexo 09, fls. 29 – 57);
- Daniel Felix Frade, sócio da empresa Clínica Vitre LTDA (Anexo 09, fls. 29 – 57);
- Raul Marciel Casado, sócio da empresa Clínica Médica Dr. Raul Casado Eireli – ME (Anexo 09, fls. 58 – 69);
- Alexandra Terumi Aseka, sócia da empresa Clínica Médica Aseka e Honda S/S (Anexo 09, fls. 70 – 89);
- Melissa SAyuri Kinno Honda, sócia da empresa Clínica Médica Aseka e Honda S/S (Anexo 09, fls. 70 – 89);
- Gabriela Kimie Aseka, sócia da empresa Clínica Médica Aseka e Honda S/S (Anexo 09, fls. 70 – 89);
- Eugenio André Argentino Catelan, sócio da empresa Catelan Clínica Médica Ltda (Anexo 09, fls. 90 – 93);
- João Henrique Bahls, sócio da empresa Bahls Clínica Médica LTDA – ME (Anexo 10, fls. 2 – 14);
- Franciele Fazoli, sócia da empresa Bahls Clínica Médica LTDA – ME (Anexo 10, fls. 2 – 14);
- Anderson Lachowski, sócio da empresa A.L. Lachowski – Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 10, fls. 15 – 22);
- Silvia Martini, sócia da empresa Vila Rica Clínica Médica LTDA – ME (Anexo 10, fls. 23 – 30);
- Sanderland José Tavares Gurgel, sócio da empresa Medeiros e Gurgel S/S – ME (Anexo 10, fls. 31 – 39);
- Fernanda Cabrera de Oliveira, sócia da empresa Life Serviços Médicos S/S – ME (Anexov 10, fls. 40 – 44);

Gabinete da Procuradoria-Geral

- Guilherme Martins, sócio da empresa Guilherme Martins Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 10, fls. 45 – 50);
- Leonardo Pelissari Brandão, sócio da empresa Egoroff e Galli Assistência Médica Ltda – ME (Anexo 09, fls. 11 – 17);
- Caroline Rodrigues Pereira, sócia da empresa CRP – Serviços Médicos LTDA (Anexo 10, fls. 51 – 55);
- Adelaine Samala Brunelli, sócia da empresa Clínica Brumed LTDA – ME (Anexo 11, fls. 2 – 8);
- Écio Alves do Nascimento, sócio da empresa Clínica de Medicina Interna e Gastroenterológica S.S (Anexo 10, fls. 56 – 61);
- Marcos Rogério Bitencourt, sócio da empresa Bitencourt Medical Care S/S (Anexo 11, fls. 9 – 19);
- Maria Ribas Romano, sócio da empresa Bitencourt Medical Care S/S (Anexo 11, fls. 9 – 19);
- Amanda Pohlammn Bonfim, sócia da empresa B & V Medicina LTDA (Anexo 14, fls. 2 – 4);
- Wanderlister Duque Tavares, sócio da empresa Clin Lister Atendimento Médico Hospitalar LTDA – ME (Anexo 14, fls. 5 – 7);
- Altemar Boeira de Araújo, sócio da Clínica A.B Araújo Atendimento Médico Hospitalar EIRELI (Anexo 14, fls. 7 – 8);
- Fabio Lazari, sócio da empresa Clínica Médica Lazari EIRELI – ME (Anexo 14, fls. 8 – 10);
- Danyllo Felype Ferreira Domingues, sócio da empresa DDBB Clínica Médica Odontológica EIRELI – ME (Anexo 14, fls. 10 – 11);
- André Luiz Medeiros, sócio da empresa M & M Medical Care S/S – ME (Anexo 14, fls. 11 – 12);
- Marcos Vinicius Padovan Pereira, sócio da empresa PA Serviços Médicos S/S (Anexo 14, fls. 12 – 13);
- Juliano Alcântara Plastina e Juliana Carvalho Romagnolli Plastina, sócios da empresa Uromed Serviços Médicos LTDA (Anexo 14, fls. 13 – 15);

Conforme já indicado no presente expediente, a aferição da irregularidade se deu com base nos dados fornecidos pelo Município nos seus

sistemas eletrônicos, razão pela qual para a apuração da impropriedade perante este Tribunal de Contas cabe ao Município encaminhar documentos relativos ao controle de frequência funcionários das empresas mencionados, a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas.

II.5 Do não atendimento à Lei 12527/2011 – Lei da Transparência

A Lei nº. 12527/2011 - Lei da Transparência - foi criada para regular o direito à informação dos cidadãos e o dever de prestação de informações por parte do Poder Público no desenvolvimento de suas atividades e na aplicação dos seus recursos.

Segundo o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, quando do exame do diploma legal, a transparência impõe deveres à Administração Pública:

A fixação da regra geral de transparência (art. 2º, II) exige que a Administração Pública seja ativa na promoção de informações de interesse geral. Ela não pode agir somente por provocação. Deve construir sistemas de gestão com o objetivo de difundir as informações de interesse público para facilitar a obtenção por parte dos cidadãos, inclusive pelos meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio e mídia impressa), bem como pelos novos sistemas eletrônicos (Internet, por exemplo) (art. 2º, III).

(...)

O dever do Estado em relação à transparência também abrange a construção de sistemas de obtenção das informações que permitam aos cidadãos busca-las de forma fácil de confiável, como está prescrito no art. 8º. Estes sistemas devem permitir a difusão dos dados, de forma explícita, pela Internet, como está no § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011. O art. 9º descreve a mesma lógica, firmando que o dever de informação precisa da firmação de sistemas de informações pública⁹.

Quanto às obrigações dos órgãos da Administração Pública, assim dispõe o artigo 8º da Lei nº. 12527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

⁹ Acesso em 23/01/2018:

http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - **registros das despesas;**

IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

No caso específico do Município de Maringá as disposições legais não estão sendo atendidas, em especial no tocante à disponibilização dos procedimentos licitatórios e dos contratos firmados com os prestadores de serviço de plantão médico.

Em relação aos procedimentos de contratação de referidos profissionais, inexistia no início de 2018 no portal de transparência quaisquer dados sobre a justificativa e o fundamento legal da modalidade escolhida para a contratação.

Somada a não apresentação do fundamento jurídico, não consta no Portal de Transparência os documentos mínimos que permitam o exame pelo cidadão da regularidade do procedimento realizado, inclusive, dos Termos de Credenciamento firmados.

Para cumprimento integral do direito à informação, no mínimo, deve ser apresentado o arquivo relativo ao contrato para exame das cláusulas que regem a relação jurídica, tais como objeto, valor pago, deveres e direitos da Administração Pública e do contratado.

Assim, claro é o descumprimento da Lei 12527/2011, bem como da Lei nº. 8666/93 que no fornecimento das informações por parte do Município de Maringá, devendo tais falhas ser objeto de imediata correção.

II.6 Da sobreposição de vínculos contratuais

Quando da análise das contratações de médicos plantonistas, verificou-se que o Município de Maringá manteve dois termos de credenciamento vigentes, simultaneamente, com a empresa E.M.G.C. Medicina Ltda.

Inicialmente, cumpre evidenciar que o termo de credenciamento celebrado pelo Município de Maringá é o único instrumento formal que regulamentou a relação com a empresa, configurando, portanto, o contrato entre as partes.

Conforme descrito no anexo 12 (fls. 10 – 13), em 1 de abril de 2013 a empresa foi credenciada junto ao Fundo Municipal de Saúde para a prestação de

plantão médico na Unidade de Pronto Atendimento. Conforme documento do anexo 12, fls 09, referido vínculo foi prorrogado até o 9º termo aditivo.

Indo avante, foi constatado novo credenciamento da empresa E.M.G.C. Medicina Ltda, formalizado em 1 de março de 2014, prorrogado até o 7º aditivo (anexo 12, fls. 14 – 24).

Logo, observa-se que o Município de Maringá, sem apresentar justificativa ou divulgar a rescisão do vínculo antigo, promoveu novo credenciamento/contratação da empresa E.M.G.C Medicina, viabilizando a prestação de serviços e o recebimento de valores através de dois contratos distintos, que contemplavam o mesmo objeto.

Veja-se que a efetivação de nova contratação quando ainda vigente credenciamento anterior, cujos termos estavam sendo executados pelo particular, configura sobreposição dos serviços e ofende os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Importante salientar que tal conduta **impõe precocemente à Administração Pública os deveres e responsabilidades previstos no termo de credenciamento, além dos custos do procedimento de chamamento público, análise documental, publicações e formalização do vínculo.**

Ademais, foi verificado que ambos os contratos vêm sendo prorrogados por meio de diversos aditivos, mantendo a empresa como prestadora de serviços médicos municipais sem o devido procedimento licitatório.

Pontua-se que a Lei nº 8.666/93 limita a duração dos contratos à vigência do respectivo crédito orçamentário:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei **ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

No caso em apreço, embora os termos de credenciamento tenham limitado a prestação dos serviços ao período de seis meses, os diversos aditivos celebrados estenderam o vínculo da empresa com o poder público, alterando, portanto, a regra contratual.

Assim, caso o Município de Maringá pretenda enquadrar os serviços como de execução contínua, é imprescindível que **comprove a obtenção de preços e condições mais vantajosas, nos exatos termos da lei.**

No entanto, aparentemente o ente municipal somente estendeu a vigência dos termos de credenciamento sem apresentar qualquer justificativa acerca da economicidade da contratação.

Ademais, cumpre evidenciar que com a celebração de dois termos de credenciamento com a mesma empresa e com prazos de vigência que se sobrepõem, **pode ocorrer burla ao limite de sessenta meses preceituado no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.**

Isso porque quando encerrado o limite legal de sessenta meses do primeiro credenciamento, em abril de 2018, permanecerá vigente o segundo termo credenciamento, por meio dos aditivos sucessivamente celebrados.

Por consequência, ocorre a perpetuação da terceirização do serviço de saúde pública sem a devida adequação do quadro de cargos municipal ou a realização de processo licitatório para a escolha objetiva do prestador de serviço.

Por fim, deve-se considerar que a duplicidade de vínculos da empresa com o Município viabiliza a inflação da remuneração paga pela Administração Pública ao particular, bem como da carga horária assumida pelos médicos, sem que ocorra a verificação da viabilidade de execução de ambos os contratos.

O entendimento ora defendido encontra-se alinhado ao posicionamento do Tribunal de Contas da União, que considerou irregular a sobreposição de vínculos contratuais sem justificativa adequada:

REPRESENTAÇÃO. SOBREPOSIÇÃO DE SERVIÇOS JÁ CONTRATADOS COM AQUELES OBJETO DE LICITAÇÃO EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÃO.

1. Considera-se procedente a Representação para determinar à Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais do Estado da Paraíba - SEMARH/PB que se abstenha de dar prosseguimento à Concorrência Pública nº 001/2005 ou qualquer outro procedimento licitatório que tenha por objeto a contratação de serviços de proteção e drenagem do Canal Aduitor Governador Antônio Mariz, até que seja rescindido amigável ou unilateralmente o contrato nº 003/2002, celebrado com a empresa CRE Engenharia Ltda; (...)

4. Quanto ao mérito, observo que, após instada a se manifestar, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente não trouxe respostas satisfatórias para a questão. Não foram explicitados os motivos da não-continuação do contrato já firmado, nem foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objeto da licitação em andamento. Ademais, a unidade técnica constatou que

alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade.

[TCU. ACÓRDÃO 2080/2005 - PRIMEIRA CÂMARA. NO MESMO SENTIDO: TCU. ACÓRDÃO 7295/2013 - SEGUNDA CÂMARA E TCU. ACÓRDÃO 2650/2010 – PLENÁRIO]

Em condição semelhante, o Tribunal de Contas da União condenou gestor responsável em face da omissão perante a celebração de novo contrato, quando ciente da existência de vínculo anterior:

AUDITORIA. CONVÊNIO. CONCLUSÃO DE OBRAS DE HOSPITAL. OBJETO SEM DETALHAMENTO ADEQUADO. **OMISSÃO DIANTE DA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO, CIENTE DA EXISTÊNCIA DE AJUSTE ANTERIOR, COM A MESMA EMPRESA E MESMO OBJETO.** INAÇÃO QUANTO AO PAGAMENTO INTEGRAL, MESMO SABENDO DA EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA.

5. Entre as irregularidades verificadas no curso do processo de auditoria, como destacou o Ministério Público (peça 17), estão: a existência de dois convênios, aparentemente com o mesmo objeto; a falta de descrição detalhada do objeto, a tal ponto de impedir que a unidade técnica informasse com precisão as finalidades dos convênios; a falta de comprovantes de despesas que permitam atestar o devido nexos entre os gastos declarados e os efetivamente realizados; e o direcionamento das licitações; (...)

14. As justificativas dos responsáveis, que, em síntese, apenas negaram terem ocorrido irregularidades, de fato, não podem ser acolhidas. Restou claro, da análise dos elementos deste processo e da TCE correspondente (TC-009.423/2009-1), que os objetos das duas fases das obras não foram devidamente definidos, o que implicou risco desnecessário e considerável de que fossem pagos serviços em duplicidade. Além disso, a fiscalização não foi capaz de evitar essas ocorrências.

[TCU. ACÓRDÃO Nº 3513/2016 – PRIMEIRA CÂMARA]

Logo, compreende-se irregular o credenciamento da empresa E.M.G.C. Medicina Ltda quando ainda vigente vínculo anteriormente firmado com o Fundo Municipal de Saúde de Maringá.

Outro questionamento relevante refere-se ao fato da médica plantonista Jussânia Natali Tonsis integrar o quadro societário de duas das empresas contratadas por Maringá, quais sejam, Clínica Médica JNT Eireli e Dualmed LTDA – ME (anexo 12, fls. 25).

Veja-se que a empresa DUALMED formalizou a prestação de serviços ao Município através do Termo de Credenciamento nº 78/2016, assinado em 1 de julho de 2016 (anexo 12, fls 29).

Referido termo, assim como os demais analisados, previa a prestação dos serviços pelo prazo de seis meses. Não obstante a falta de especificação quanto à celebração de aditivos, o Termo de Credenciamento nº 78/2016 foi prorrogado, por duas vezes, estendendo a vigência do contrato até 31/12/2017.

Portanto, verifica-se que a Sra. Jussânia atuou como médica plantonista do Município de Maringá, através da DUALMED, durante um ano e seis meses.

Ainda na vigência do referido contrato, a médica se credenciou novamente para realização de plantões médicos, por meio da empresa Clínica Médica JNT EIRELI.

Este *Parquet* teve acesso somente ao 1º aditivo ao Credenciamento nº 22/2017, todavia, pela data da prorrogação é possível compreender que a assinatura do termo principal ocorreu em maio de 2017 (anexo 12, fls 33).

A partir deste instrumento, a médica passou a prestar serviços ao Município de Maringá e a receber contraprestação por duas pessoas jurídicas distintas, submetidas a termos de credenciamento que continham as mesmas previsões relativas ao objeto e prazo.

Frisa-se que a Sra. Jussânia Natali Tonsis, além de sócia de ambas as empresas, cujos vínculos contratuais vigeram de maneira simultânea, também é expressamente indicada como a profissional que realizou os atendimentos nas Unidades de Saúde.

De início, deve-se considerar que a Lei nº 8.666/93 não traz previsão sobre a figura do credenciamento. No entanto, o mecanismo tem sido utilizado como forma de contratação por inexigibilidade de licitação, fundada no artigo 25 da lei.

Uma vez enquadrado como derivado da Lei nº 8.666/93, também se submete às regras contratuais nela previstas, inclusive no que tange à obediência aos princípios da impessoalidade e moralidade.

Defende-se que a possibilidade de um profissional firmar dois contratos simultâneos com o Município, com termos iguais, permite que o particular estenda o prazo de vigência da sua atuação **sem que se submeta a novo processo seletivo para renovar o vínculo.**

No caso em apreço, ainda que o credenciamento com a DUALMED tenha encerrado, houve a continuidade dos pagamentos através do Termo nº 22/2017.

Referida condição também permite o aumento dos valores recebidos pelo particular e o acréscimo da carga horária contratada, sem que seja observada a efetiva viabilidade do profissional arcar com os deveres assumidos.

Assim, entende-se que a existência de dois vínculos entre o Município de Maringá e a Sra. Jussânia, através da DUALMED e da CLÍNICA MÉDICA JNT, **viola essencialmente a moralidade da contratação, visto que concentra, sem o devido procedimento licitatório, a prestação dos serviços públicos na esfera do particular.**

As situações narradas, atinentes à empresa E.M.G.C. Medicina Ltda e à condição da Sra. Jussânia Natali Tonsis, são agravadas pela inexistência de licitação, que foi substituída por procedimento de credenciamento ausente de regulamentação, de minuta contratual detalhando o objeto e de descrição precisa da forma de prestação dos serviços.

Os fatos indicam que a Administração Pública pautou a relação somente nos termos genéricos dos credenciamentos, que sequer contemplam os dias, horários e a previsão da quantidade de atendimentos, impossibilitando a fiscalização do contrato pelo cidadão e pelos órgãos de controle externo.

Portanto, se faz necessária a intimação do Município de Maringá para que justifique a sobreposição de vínculos com a empresa E.M.G.C. Medicina Ltda e a Sra. Jussânia Natali Tonsis, sócia das empresas Clínica Médica JNT Eireli e Dualmed LTDA – ME e, caso verificada a ocorrência de prejuízo ao erário, pugna-se pela regular apuração dos danos e responsabilização dos agentes públicos responsáveis pelas contratações.

III. DOS PEDIDOS

Pelos fatos e fundamentos expostos, requer-se o recebimento e processamento da presente Representação para:

- a) Determinar a citação do Município de Maringá, na pessoa de seu Prefeito, Sr. Ulisses Maia, para que apresente contraditório, no prazo legal, bem como encaminhe:
 - a.1. comprovantes do controle de frequência dos servidores mencionados no item II.4, assim como a escala de plantões, com indicação do registro do número de

Gabinete da Procuradoria-Geral

horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas.

- b) Determinar a instrução do feito pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, nos termos dos arts. 278, §2º e 353 do Regimento Interno;
- c) Ao final, julgar procedente a Representação, determinando ao Município de Maringá que:
 - c.1 comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;
 - c.2 abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;
 - c.3 comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios;
 - c.4 adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011.

Nestes termos,
pede deferimento.

Curitiba, 24 de abril de 2018.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas