

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 União da Vitória**, atualmente representada pelo Sr. Santin
Roveda, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DOS FATOS

No exercício de suas competências previstas nos artigos 70 c/c 130 da Constituição Federal, este Ministério Público de Contas do Paraná realizou levantamento dos dados do Município de União da Vitória relativos às contratações na área de saúde no ano de 2017, em especial, para prestação de serviços de plantões médicos.

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 União da Vitória

A estrutura de atendimento à saúde do Município de União da Vitória é composta por 09 (nove) equipes do Programa Estratégia da Família, 01 (uma) equipe de NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família, 03 (três) Unidades Básicas de Saúde, 06 (seis) Unidades do Interior, Unidade de Pronto Atendimento (24h), Vigilância Sanitária e Epidemiológica, Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS), Assistência Farmacêutica, Tratamento Fora de Domicílio, Agendamento de consultas e exames especializados e pela equipe de Saúde Bucal¹.

Para atendimento da população o Município conta com servidores efetivos e funcionários contratados mediante licitação para atendimento regular na área da saúde e para a prestação de serviços de plantões.

No que tange à estrutura administrativa de servidores efetivos, restringindo o exame apenas aos cargos de “Médico”, em suas diversas especialidades, foi possível constatar no “Sistema SIAP – Quadro de Cargos” que União da Vitória possui em seu quadro os seguintes cargos (Anexo 01):

Cargo	Carga Horária	Número de vagas
Médico de Saúde da Família	40 horas	10
Médico Cardiologista	20 horas	1
Médico Clínico Geral	20 horas	1
Médico do Trabalho	20 horas	1
Médico Estratégia Saúde da Família	40 horas	1
Médico Ginecologista/Obstetra	20 horas	5
Médico Pediatra	30 horas	6
Médico Pediatra Plantonista	48 horas	10
Médico Plantonista	24 horas	10
Médico Psiquiatra	20 horas	1

¹ Acesso em 14/11/2017: <http://uniaodavitoria.pr.gov.br/secretarias/saude/>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Em que pese a ausência no SIAP – Quadro de Pessoal dos dados relativos às vagas efetivamente ocupadas, pesquisa realizada ao “SIAP – Folha de Pagamento” demonstrou que das 46 (quarenta e seis) vagas de “Médico”, estão ocupadas somente 10 (dez) cargos: 02 (dois) Médicos Saúde da Família, 01 (um) Médico Cardiologista, 03 (três) Médicos Clínico Geral, 01 (um) Médico do Trabalho, 01 (um) Médico Estratégia Saúde da Família, 01 (um) Médico Ginecologista/Obstetra e 01 (um) Médico Psiquiatra.

Ressalte-se que em consulta ao Trâmite Interno, constatamos que grande parte das admissões de servidores efetivos ocorreu a partir de 2015 decorrentes do Edital nº. 01/2015, encaminhadas para registro junto a este Tribunal sob os nºs. 778819/15 e 695104/17.

Ainda, em consulta ao Portal de Transparência do Município, localizamos pagamentos a “Médicos Autônomos” indicados como servidores celetistas em situação ativa, conforme relação abaixo (Anexos 02 e 03):

Nome	Remuneração outubro/2017	Remuneração novembro/2017	Carga horária (horas)
Adriana Josiek	R\$ 4.060,00	R\$ 4.060,00	120
Alyne Duarte Bacha	R\$ 12.180,00	R\$ 12.180,00	220
Amanda Nhoatto	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Ana Carolina Duarte de Oliveira	R\$ 0,00	R\$ 0,00	220
Antonio Carlos Pigatto Caus	R\$ 6.000,00	R\$ 6.000,00	180
Antonio Nilton Correa Junior	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Bruno Pigatto Clivatti	R\$ 12.180,00	R\$ 12.180,00	220
Caio Cesar Cervi Lagana	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Camila Edith Stachera Stasiak	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	120
Cecil Lauriano Leme	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	50
Cinthia Elizabeth Orue de da Rocha	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Dario Sczimanski Junior	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	180
Denise Cardoso dos Santos	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Dercio Luiz Kliemann	R\$ 3.890,00	R\$ 3.890,00	120
Edgar Raul Peralta Colman	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	220
Eloy Castillo Ramos	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Enaise Vodonos	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Euvaldo Lunardelli Carmago Filho	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Fernando Boger	R\$ 9.000,00	R\$ 900,00	180
Francielle Mayra de Freitas Ewerlinh	R\$ 13.749,99	R\$ 13.749,99	200

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Gislene Borille	R\$ 4.060,00	R\$ 4.060,00	120
Hans Hyperides Jakobi	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	50
Irondi Bittencourt Martins	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	180
Jenifer Dias Palacio	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Juliano Hassan	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	50
João Paulo Schereirder Correa	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	180
Jessica Schier Zaions	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Karine Aldrey Wolf	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Lucas Henriques Ibanez	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Lucas Pinto D Amico Fam	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	50
Maicon Cristian Angelino	R\$ 9.300,00	R\$ 9.300,00	180
Marlon Christian Streicher	R\$ 0,00	R\$ 0,00	220
Natalia Saty Kliemann	R\$ 9.435,00	R\$ 9.435,00	180
Nelson dos Santos Mendes	R\$ 9.100,00	R\$ 9.100,00	180
Sidnei Luiz Melo	R\$ 13.749,99	R\$ 13.749,99	220
Sinei da Rocha Rodrigues	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00	220
Tiaraju Matsuoka Azevedo dos Santos	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220
Wilmar Gaebler	R\$ 9.500,00	R\$ 9.500,00	220

Completam a estrutura do quadro de médicos os profissionais integrantes das empresas contratadas por meio de procedimentos licitatórios nas modalidades de dispensa de licitação, pregão presencial e pregão eletrônico (Anexos 04, 09 e 10).

II. DO DIREITO

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

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 União da Vitória, especificamente quanto ao cargo de “Médico” foi possível verificar, desde logo, que as diretrizes básicas não estão sendo cumpridas, sendo a prestação de serviços repassada para entidades privadas sem justificativa. Vejamos.

Conforme já mencionado, o Município conta com 09 (nove) Unidades Básicas de Saúde e 01 (uma) Unidade de Pronto Atendimento.

Apesar da estrutura física existente no Município de União da Vitória, dos 46 (quarenta e seis) cargos de “Médico”, estão ocupados apenas 10 (dez). Existem, portanto, 36 (trinta e seis) cargos vagos que devem ser providos por meio de concurso público.

O exame dos procedimentos licitatórios, bem como dos empenhos realizados pelo Município que, em síntese, tiveram por objeto a remuneração de profissionais médicos para atendimento regular e de emergência, demonstram que os

serviços que deveriam ser prestados por servidores efetivos, estão sendo entregues a empresas privadas.

Pondere-se que os serviços prestados no âmbito das UBSs e 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 Paraná² reforça tal entendimento pois **veda 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, 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.

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 União da Vitória conta trinta e seis cargos vagos, que devem ser preenchidos.

Ressalte-se 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

² Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos.

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 convelir 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 público também é defendido por este Tribunal:

*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 União da Vitória 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

Conforme já indicado o Município de União da Vitória efetuou a contratação de médicos, para serviços básicos de saúde e prestação de plantões médicos, por meio de dispensas de licitação e pregões (presenciais e eletrônicos).

As modalidades licitatórias escolhidas, a princípio, se mostram incorretas.

Em relação às dispensas de licitação, embora as informações constantes no Portal de Transparência não permitam aferir com exatidão a hipótese do artigo 24 da Lei nº. 8666/93 na qual os fatos foram enquadrados, desde logo é possível entender que elas se deram de forma irregular, pois a constância de procedimentos demonstra que não são utilizadas para a correção de problemas urgentes e pontuais, mas para substituição de mão de obra, conforme já explicitado no tópico anterior.

Além da ausência de fundamento, o excesso de dispensas de licitações demonstra por parte da Administração Pública falta de planejamento no que se refere à programação das contratações e possível predeterminação da municipalidade em terceirizar os serviços de assistência médica, independentemente de ter esgotada a plena utilização da capacidade operacional do município.

No que tange à modalidade “pregão”, é de fácil apreensão que o objeto contratado, no caso, atendimento médicos nas UBSs e nas UPAs de União da Vitória, não é um serviço que pode ser definido como comum. A impossibilidade de utilização dessa modalidade licitatória foi muito bem enfrentada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais no Recurso Ordinário nº. 944610, relatado pelo Conselheiro José Alves Viana, que assim pontuou:

“Com efeito, o recorrente não apresentou fatos novos capazes de alterar o juízo de julgamento do colegiado quando da análise da Representação. Ratifico, portanto, a decisão proferida pela Segunda Câmara naqueles autos:

(...)

Verifica-se que a Lei nº 10.520, de 2002, em seu art. 12, caput, autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do “pregão”, e, no inciso I do mesmo dispositivo, prescreve que são considerados bens e serviços comuns da área da saúde aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Na verdade, os serviços médicos, odontológicos e de enfermagem exigem especificações técnicas, caracterizando-se como serviços especializados, portanto, afastada a hipótese das contratações por procedimento licitatório na modalidade pregão, conforme realizado no Município de Buritis, por falta de amparo legal.

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.

*Verifica-se, in casu, que a Administração não recorreu aos instrumentos legais previstos para contratação de profissionais para atuarem na área e saúde. **Constatou-se que foram realizados diversos “credenciamentos”, sob a modalidade pregão presencial, sendo que tais institutos são incompatíveis entre si pela própria natureza jurídica, já que o primeiro é hipótese de inexigibilidade e o segundo modalidade de licitação.** Ademais, não podem tais institutos ser abarcados em um único processo administrativo.*

Sobre a questão, o Tribunal de Contas da União e este Tribunal de Contas já se manifestaram, respectivamente, que o credenciamento é hipótese de inexigibilidade, tendo em vista a inviabilidade de competição, in verbis:

(...) Ante o previsto no caput do art. 25, da Lei nº 8.666/93, de 21.06.93, e por exigir um grau de subjetividade bastante razoável, com referência à fixação dos critérios para julgamento da licitação, caso viesse a ser implementada pelos motivos aventados, propomos, por tudo isso, o credenciamento, como inexigibilidade de processo licitatório, uma vez que a norma legal dá ensejo ao abrigo de tal propositura, dada a impossibilidade prática de estabelecer-se o confronto entre licitantes, no mesmo nível de igualdade.” (Processo n.º TC - 008.797/93-5 - Sessão: 09/12/2003 - Tribunal de Contas da União).

(...) Com efeito, o fundamento legal para o credenciamento é a inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 25, caput, da Lei n.º 8.666/93, onde caberá à Administração justificar a inviabilidade de competição, nos termos do art. 26, parágrafo único, da citada Lei de Licitações, devendo, ainda, observar os aspectos necessários e pertinentes para a implantação deste sistema, de modo a preservar a lisura e transparência do procedimento. (Excerto do voto aprovado proferido pelo Revisor Conselheiro Simão Pedro no Recurso de Revisão 687621, Relator Conselheiro Substituto Gilberto Diniz. Sessão Pleno: 06/06/2007 - TCEMG.)” (sem destaque no original)

Importante também salientar que a ausência de informações acerca da fundamentação e do procedimento de escolha das empresas, impossibilita a avaliação dos critérios utilizados pela administração pública e a definição do preço pago.

Assim, observada a realização de sucessivas de dispensas de licitação sucessivas, bem como a utilização irregular da modalidade pregão, entende-se pela irregularidade do item, sugerindo-se, desde logo, a emissão de determinação ao Município de União da Vitória para adequação de seus procedimentos, bem como como a aplicação ao gestor municipal responsável da multa prevista no artigo 87, IV, “d” da Lei Complementar nº. 113/2005.

III.3 Da contratação da empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo Município

A partir dos dados elencados foi possível identificar que médicos contratados pelo Município de União da Vitória, conforme Anexos 05 e 06, figuram como sócio das empresas que contratadas 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 órgãos contratantes. Essa vedação 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”³.

No caso, considerando a ausência de informações acerca das contratações das empresas e da forma de admissão dos médicos autônomos há graves indícios de irregularidade, em especial se considerarmos que muitas das sociedades foram constituídas recentemente.

A constatação da ligação 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.

Sugere-se para melhor apuração dos fatos o encaminhamento da íntegra dos procedimentos licitatórios, para delimitação das responsabilidades dos servidores envolvidos e a imediata determinação ao Município que se abstenha de contratar com empresa que tenham em seu quadro societários servidores públicos.

III.4 Da excessiva jornada diária de trabalho

O exame da carga horária de trabalho de alguns profissionais médicos que prestam serviços ao Município de União da Vitória, 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,

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. pg. 191-192.

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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

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 União da Vitória, praticam jornadas de trabalho inviáveis, conforme Anexo 05, o que levanta dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público à população.

Semelhante situação ocorre com empresas constituídas sob a forma de EIRELIs ou de Microempreendedores individuais, que possuem apenas um sócio, não sendo possível aferir a carga horária praticada (Anexo 06).

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, pois houve remuneração sem a devida contraprestação por parte dos beneficiários.

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 dos servidores mencionados nos Anexos 05 e 06, 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.

III.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 e 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 pública⁴.

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:

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 União da Vitória as disposições legais não estão sendo integralmente atendidas, em especial no tocante à disponibilização dos procedimentos licitatórios.

Assim, sugere-se a emissão de recomendação à municipalidade para que adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011.

DOS PEDIDOS

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

⁴ 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

- a.** Determinar a citação do Município de União da Vitória, na pessoa de seu Prefeito, Sr. Santin Roveda, para que apresente contraditório, no prazo legal, bem como os seguintes documentos:
- a.1.** íntegra dos procedimentos licitatórios mencionados no Anexo 04, para delimitação das responsabilidades dos servidores envolvidos nas irregularidades;
 - a.2.** comprovantes do controle de frequência dos servidores mencionados nos Anexos 04 e 05, bem como 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.
- 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, determinado ao Município de União da Vitória 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.2** comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios;
 - c.3** demonstre a rescisão de contratos firmados com empresa que tenham em seu quadro societários servidores públicos, para atendimento do artigo 9º, III da Lei nº. 8666/93;
 - c.4** adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011.

Nestes termos,
pede deferimento.

Curitiba, 13 de abril de 2018.

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

Anexos

- Anexo 001 – Quadro de Cargos – SIAP
- Anexo 002 – Prints do Portal de Transparência - Vínculo de Médicos Autônomos – Outubro/2017
- Anexo 003 – Prints do Portal de Transparência - Vínculo de Médicos Autônomos – Novembro/2017
- Anexo 004 – Relação de licitações
- Anexo 005 – Análise carga horária médicos autônomos-sócios de empresas
- Anexo 006 – Análise carga horária médicos autônomos-proprietários de EIRELI ou MEI
- Anexo 007 – Empenhos na área de saúde
- Anexo 008 – Empenhos plantões médicos
- Anexo 009 – Dispensas de Licitação e Contratos - Portal de Transparência
- Anexo 010 – Pregões e contratos - Portal de Transparência