



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 472257/18  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPONGAS  
INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,  
MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, SERGIO ONOFRE DA SILVA  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

## ACÓRDÃO Nº 2107/24 - Tribunal Pleno

Representação proposta pelo Ministério Público de Contas. Município de Arapongas. 1. Terceirização irregular do serviço público de saúde. 2. Suposta irregularidade dos processos licitatórios. 3. Suposta contratação de empresas de propriedade de servidores efetivos do Município de Arapongas. 4. Suposta jornada de trabalho excessiva. 5. Desatendimento parcial à Lei nº 12.527/2011 – Lei da Transparência. Pela **parcial procedência**, apenas quanto à irregular terceirização do serviço público de saúde, com aplicação de multa e expedição de determinação e recomendação.

### I. VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator)

1. Trata-se de Representação, com pedido liminar, formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Poder Executivo do Município de Arapongas, relativamente a indícios de impropriedades nos procedimentos de contratação de médicos plantonistas para a prestação de serviços de saúde no âmbito municipal.

Esclareceu o representante ministerial, inicialmente, que as informações que embasaram a exordial foram extraídas do Portal de Informações para Todos (PIT), cujos dados são declarados pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais (SIM-AM), e dos respectivos Portais da Transparência.

Contextualizou que o Município em apreço, a despeito da previsão em lei de 151 cargos efetivos de médico, possui apenas 24 deles preenchidos, de acordo com o Portal da Transparência, dos quais apenas um é de médico



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plantonista, e que se vale de servidores terceirizados para a prestação de serviços de plantão médico.

Relatou, ainda, que, no ano de 2017, foram realizados quatro procedimentos de inexigibilidade de licitação (de números 22 a 25/2017) para credenciamento de empresas para a realização de plantões, no valor total de aproximadamente R\$ 12.353.280,00 (doze milhões, trezentos e cinquenta e três mil e duzentos e oitenta reais).

Apontou, assim, em brevíssima síntese, a ocorrência das seguintes supostas irregularidades:

- a) irregular terceirização do serviço público de saúde, tendo em vista que 127 dos 151 cargos de médico estão vagos, e que atividades que configuram prestação de saúde básica estão sendo transferidas a empresas privadas, quando deveriam ser executadas por servidores concursados, sobretudo, na realização de plantões médicos nas Unidades de Pronto Atendimento e Unidades Básicas de Saúde, em ofensa aos arts. 37, II, e 199, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 39, da Constituição Estadual;
- b) irregularidade dos procedimentos licitatórios, em razão da ausência de assinatura de contrato individualizado com os prestadores de serviço credenciados, *“contemplando de maneira precisa a quantidade de horas previstas para a realização de plantões semanal/mensal, assim como os dias determinados para a execução dos serviços (se dias úteis, sábados, domingos ou feriados), indicando, inclusive, eventual variação de remuneração”*, em ofensa aos arts. 24 e 25 da Lei Estadual nº 15.608/2004;
- c) contratação de empresas de propriedade de servidores do Município, em ofensa ao art. 9, III, da Lei Federal nº 8.666/93;
- d) excesso de carga horária de trabalho de parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Arapongas, o que levanta dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público; e
- e) descumprimento parcial da Lei de Transparência, em razão da ausência de indicação, nos empenhos emitidos pelo Município, do número de horas executadas, do valor da hora e do nome do médico que realizou os plantões, em desatendimento ao art. 8º, §1º, III e IV, da Lei Federal nº 12.527/2011.

Requeru, ao final, a expedição das seguintes medidas liminares:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) **Determinar liminarmente** que o Município de Arapongas complemente as descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços de plantão médico, incluindo as informações sobre quantidade de horas contratadas, médico responsável por efetuar os plantões e o valor pago por hora/plantão;

d) **Determinar liminarmente** que o Município de Arapongas se abstenha de contratar empresas privadas que possuam em seu quadro societário servidores públicos, em especial quanto à renovação dos contratos com as empresas listadas no tópico II.3;

Na sequência, requereu a citação do Município de Arapongas, na pessoa do atual Prefeito, para que exercesse o contraditório e encaminhasse *“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 horas/plantões efetivamente realizados, dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas.”*

No mérito, requereu a procedência da Representação e a expedição das seguintes determinações ao Município de Arapongas:

**e.1** comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;

**e.2** abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;

**e.3** comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios e descrição correta das despesas.

A Representação foi recebida por meio do Despacho nº 1029/18 (peça nº 20), que acolheu os pedidos de expedição de medidas cautelares, determinando ao Município de Arapongas que: a) se abstivesse de contratar ou renovar contratos com empresas que possuam servidores do Município de Arapongas em seu quadro societário; e b) passasse a incluir, de imediato, na descrição dos próximos empenhos, os nomes dos médicos responsáveis por realizar os plantões, o número de horas prestado por cada profissional, a quantidade de horas contratadas e o valor pago por hora/plantão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma oportunidade, determinou-se a citação do Município e de seu atual gestor para manifestação acerca das cautelares adotadas, comprovação do seu imediato cumprimento, exercício do contraditório e apresentação da documentação requerida pelo Ministério Público de Contas.

A decisão cautelar foi ratificada por meio do Acórdão n° 1861/18 – Tribunal Pleno (peça n° 30).

Devidamente citados, o Município de Arapongas e o Prefeito Municipal, Sr. Sérgio Onofre da Silva, apresentaram manifestação e documentos à peça n° 36, em que pugnaram pela revogação parcial da medida cautelar - afirmando que não houve contratação de empresa cujos sócios eram servidores do Município -, pela concessão de prazo para juntada de documentos e, no mérito, pela improcedência da Representação.

Em que pese a manifestação contrária do Ministério Público de Contas (Parecer n° 583/18, peça n° 40), por meio do Acórdão n° 2275/18 – Tribunal Pleno (peça n° 42), diante das informações e documentação apresentadas, decidiu-se por revogar unicamente a determinação cautelar do item “a” acima, relativa à abstenção de contratar ou renovar contratos com empresas que possuem servidores do Município de Arapongas em seu quadro societário. Isso porque, em análise perfunctória, verificou-se que os contratos indicados pelo órgão ministerial foram celebrados com empresas integradas por profissionais que não compunham o quadro de servidores do Município de Arapongas ou que dele se desligaram antes da realização do credenciamento.

Na mesma ocasião, foi concedido prazo de 60 (sessenta) dias para juntada de documentação complementar.

Por meio da petição acostada à peça n° 51, o Município questionou se deveria enviar o controle de frequência dos demais credenciados e, se fosse o caso, requereu que fosse indicado o período da documentação, tendo o Ministério Público de Contas se posicionado pela desnecessidade da diligência e prosseguimento do feito (Parecer n° 265/21, peça n° 56).

Na sequência, em acolhimento ao contido nas Instruções n° 1519/21 e n° 2012/20 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peças n° 59 e 62), determinou-



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se, pelo Despacho nº 841/21 (peça nº 60), nova intimação do Município e de seu representante legal para que prestassem informações quanto à realização de concurso público para o cargo de médico.

Em resposta, o ente municipal apresentou petição e documentos às peças nº 65-68. Informou que realizou concurso público para o cargo de médico, visando à reposição e extensão dos profissionais efetivos, porém que ainda não havia iniciado as contratações, por recomendação da Secretaria de Finanças, diante das vedações da Lei Complementar nº 173/2020 e por questões orçamentárias e financeiras.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade emitiu a Instrução nº 424/22 (peça nº 69), em que opinou pela parcial procedência da Representação, no tocante à irregular terceirização do serviço público de saúde, com expedição de determinação para que o Município de Arapongas: a) no prazo de 30 (trinta) dias, alimente o Portal de Transparência adequadamente e envie a esta Corte todos os dados decorrentes do edital do Concurso Público nº 051/2020, via SIAP; b) no prazo de 120 (cento e vinte) dias, efetive as nomeações dos aprovados no referido concurso e comprove que as terceirizações destes serviços de saúde foram cessadas.

Por sua vez, considerando o transcurso temporal desde a última manifestação da municipalidade e o término da incidência da Lei Complementar nº 173/2020, opinou o Ministério Público de Contas (Parecer nº 157/22, peça nº 70) pela realização de nova diligência, a fim de que o Município informasse quanto à reposição de vagas de médico decorrentes do Concurso Público nº 87/2019 e/ou de outros certames, bem como sobre o envio dos dados das contratações a esta Corte, o que foi deferido pelo Despacho nº 794/22 (peça nº 71).

Diante da ausência de manifestação do ente municipal (peça nº 74), o órgão ministerial emitiu o Parecer nº 173/23 (peça nº 75), posicionando-se pela parcial procedência da Representação, com aplicação da multa do art. 87, I, "b", da Lei Complementar nº 113/2005, e com expedição da determinação contida na instrução.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seguida, mediante o Despacho n° 746/23 (peça n° 76), determinou-se o retorno dos autos à unidade técnica para que, a partir de pesquisa junto aos sistemas internos desta Corte de Contas, informasse se houve nomeações advindas do Concurso Público n° 87/2019 ou de certame posterior com o mesmo objeto.

Sobreveio, então, manifestação do Município de Arapongas (peças n° 79-83), contendo planilhas elaboradas pelo Departamento de Recursos Humanos relativas às convocações dos aprovados em concurso para os cargos de médico plantonista, pediatra, ginecologista e clínico geral.

Encaminhados os autos novamente à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade elaborou a Instrução n° 4314/23 (peça n° 84), ratificando integralmente a instrução anterior. Pontuou que, embora a municipalidade esteja nomeando candidatos aprovados em concurso, existem inúmeras vagas não preenchidas, e mantém-se a prática de terceirização dos serviços de saúde.

Finalmente, por meio do Parecer n° 1071/23 (peça n° 85), o Ministério Público de Contas também ratificou o opinativo anterior, pela procedência parcial da Representação, com aplicação de multa e expedição de determinação.

### **É o relatório.**

2. Parcialmente em conformidade com os pareceres instrutórios, a Representação deve ser julgada parcialmente procedente, unicamente no que tange à terceirização irregular do serviço público de saúde, com aplicação de multa e expedição de determinação e recomendação.

### Suposta terceirização irregular do serviço público de saúde

De acordo com o Ministério Público de Contas, conforme dados constantes do “Sistema SIAP – Quadro de Cargos”, no início de 2018, o Município de Arapongas possuía 151 vagas para cargos de médico, assim divididas: 70 vagas para médico clínico geral (regime estatutário), 42 vagas para médico especialista (regime estatutário), 29 vagas para médico geral comunitário (regime CLT) e 10 vagas para médico plantonista intensivista (regime CLT).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, segundo o Portal da Transparência, em março de 2018, apenas 24 destas vagas estavam preenchidas, da seguinte forma: 14 vagas de médico clínico geral, 9 vagas de médico especialista e 1 vaga de médico plantonista.

Em razão do escasso número de médicos em seu quadro, pontuou o órgão ministerial que o ente municipal vinha realizando inúmeras contratações de empresas privadas para prestar serviços de plantão médico, sob alegação de “*complementariedade dos serviços públicos*”, tendo, no ano de 2017, realizado quatro procedimentos de chamamento público no valor total de aproximadamente R\$ 12.353.280,00 (doze milhões, trezentos e cinquenta e três mil e duzentos e oitenta reais).

Em sua defesa (peça n° 36), sustentou o Município de Arapongas que o índice de despesas com pessoal do ente estava acima do limite prudencial ao menos desde o ano de 2016, impossibilitando a realização de concurso público para a contratação de novos médicos, mas apenas para substituição.

Aduziu, ainda, que a maioria das vagas existentes para o cargo de médico estatutário havia sido criada por meio da Lei n° 4.453/2016, quando o município já se encontrava em situação crítica de gastos com pessoal.

Nesse quadro, defendeu que os credenciamentos foram realizados em caráter complementar, em razão de uma situação excepcional, e que a gestão ainda não havia tido tempo suficiente para diagnosticar todas as intercorrências da saúde e ainda realizar concurso público, mas que estava adotando providências nesse sentido.

Em meados de 2021, em resposta à nova intimação, o Município de Arapongas informou que realizou concurso público para o cargo de médico geral e especialista. No entanto, tanto em razão da vigência da Lei Complementar n° 173/2020, que vedava a contratação de pessoal, exceto para os casos de vacância, quanto por questões orçamentárias e financeiras (conforme alerta da Secretaria de Finanças à peça n° 67), não pôde proceder imediatamente às contratações.

Já em 2023, a municipalidade acostou nova manifestação, informando que vem convocando os médicos aprovados em concurso público realizado em 2019, mas que muitos profissionais não atendem à convocação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da documentação anexada, constata-se que, até aquele momento, haviam sido nomeados 7 (sete) médicos e convocados outros 4, para além daqueles que foram eliminados ou pediram final de lista. Vale reproduzir a seguinte tabela elaborada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4314/23, peça nº 84):

CARGO	Nº DE VAGAS	NOMEADOS	FINAL DE LISTA
MÉDICO PLANTONISTA	10	1	3
MÉDICO PEDIATRA	1	1	0
MÉDICO GINECOLOGISTA	1	3	4
MÉDICO CLÍNICO GERAL	10	2	9
MÉDICO PSIQUIATRA	2	0	0

Pois bem. Ainda que o ente municipal esteja, atualmente, nomeando candidatos aprovados no concurso público, a situação de terceirização irregular do serviço público de saúde ainda se mantém.

Conforme análise efetuada pelo Ministério Público de Contas, no início de 2018, dos 151 cargos de médico existentes na estrutura municipal, apenas 24 estavam preenchidos, o que equivale a apenas 16% dos cargos.

Analisando o objeto dos editais de credenciamento anexados junto à peça inicial, vê-se que as contratações visavam à realização de plantões médicos nas mais diversas áreas: Unidades Básicas de Saúde, Programa de Saúde da Família, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, Centro de Especialidades, CISAM, Pronto Atendimento, CAPS, UPA e até em local indicado como “Administração Diretoria Clínica” (peça nº 7, fl. 10).

Restou demonstrado nos autos, portanto, que os serviços médicos de saúde estavam sendo prestados à população, em grande parte, por empresas terceirizadas (mediante gastos bastante significativos), e não por servidores municipais, inclusive no que se refere à atenção básica, estando o quadro de servidores médicos, naquela época, com cerca de 84% dos cargos vagos, o que comprova a terceirização irregular dos serviços públicos de saúde.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E nesses 6 (seis) anos que se passaram, mesmo com a grave defasagem de pessoal na área da saúde municipal (como reconhecido pela própria municipalidade no documento de peça nº 67), foram admitidos, segundo a documentação constante dos autos, apenas 7 médicos.

Para fins de cálculo, se considerarmos que não houve mais nenhuma exoneração nesse período (o que é pouco provável), o quadro de médicos estaria apenas 20,5% preenchido, o que indica que a situação fática não se alterou, e que os serviços de saúde, inclusive de atenção básica – que constitui área de atuação prioritária do Município -, continuam sendo executados, de forma significativa, por terceirizados.

Em corroboração, vale mencionar que, numa rápida busca no Portal da Transparência do Município de Arapongas, verificou-se, por exemplo, a realização de novo processo de chamamento público, em 2023, para o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas com a finalidade de atuação na prestação de serviços médicos para atendimento na atenção básica, nas Unidades Básicas de Saúde – Estratégia Saúde da Família (inexigibilidade nº 06/2023).

Acrescente-se que, ainda que o ente municipal tenha alegado, por diversas vezes, que estava passando por situação de dificuldades orçamentárias e financeiras, diante da extrapolação dos limites de gastos com pessoal, não houve demonstração nos autos da adoção de medidas efetivas voltadas à resolução do problema, devendo-se ressaltar que, mesmo com a realização do concurso público, houve apenas 7 (sete) nomeados, e o Município permanece com mais de uma centena de cargos médicos vagos, mesmo considerando o lapso temporal transcorrido desde o apontamento inicial.

Diante disso, à luz do disposto nos arts. 37, II e 199, § 1º da Constituição Federal<sup>1</sup>, entendo caracterizada a irregularidade, devendo ser aplicada

---

<sup>1</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a multa do art. 87, IV, “g” da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Sérgio Onofre da Silva, Prefeito Municipal responsável pela irregularidade, e que, durante todo o curso do processo, deixou de adotar medidas efetivas para regularização da situação.

Nesse quadro, deve ser expedida determinação ao ente municipal para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente um plano de ação, elaborado com a participação da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Finanças, contendo medidas a serem adotadas, com respectivos prazos e responsáveis, inclusive quanto à disponibilização de recursos orçamentários e financeiros, a fim de viabilizar a contratação de profissionais médicos aprovados em concurso público.

Recomenda-se, ainda, que sejam adotadas medidas voltadas à revisão do quadro de cargos de servidores médicos do Município, de forma a eliminar cargos cujo preenchimento por concurso público tenha se mostrado inviável e que não correspondam à atenção básica de saúde.

### Suposta irregularidade dos procedimentos licitatórios

Na peça inicial, sustentou o Ministério Público de Contas que, após o credenciamento do prestador de serviços, seria necessária a assinatura de contrato individualizado, por meio físico, “*contemplando de maneira precisa a quantidade de horas previstas para a realização de plantões semanal/mensal, assim como os dias determinados para a execução dos serviços (se dias úteis, sábados, domingos ou feriados), indicando, inclusive, eventual variação de remuneração*” (peça nº 3, fl. 11), e que a ausência dessas informações, aliada à falta de disponibilização dos controles de frequência no Portal da Transparência, prejudica a transparência da contratação e o controle externo da prestação dos serviços.

Em sede de resposta (peça nº 36), o Município de Arapongas afirmou que os editais e contratos firmados com os credenciados possuem dados suficientes, como o local onde os serviços serão prestados e o valor da hora/ plantão (que é fixo, não havendo que se falar em variação), além da indicação de que os plantões serão contratados de acordo com a necessidade específica.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Argumentou que o ente possui cerca de 120 mil habitantes, com Unidade de Pronto Atendimento 24 horas, 3 (três) unidades de atendimento 18 horas, além de dezenas de Unidades Básicas de Saúde, e que o serviço de saúde é dinâmico, não sendo possível individualizar a contratação de maneira a prever a necessidade futura, por meio, por exemplo, de uma escala prévia de 12 (doze) meses.

Aduziu, ainda, que os editais preveem inúmeras regras relativas à prestação dos serviços, conforme se verifica dos seguintes trechos do Edital de Chamamento Público nº 10/2017 (peça nº 6):

9.5. A(s) empresa(s) credenciada(s) deverão cumprir seus plantões conforme escala elaborada. Caso haja necessidade de substituição de algum profissional a empresa contratada deverá apresentar cópia da carteira de registro junto ao Conselho de Medicina e da Certidão de Regularidade Técnica do profissional e da especialidade se houver, por ela escalado.

Para a realização dos plantões deverão ser observadas algumas exigências:

- Dos plantões: **Os participantes deverão se credenciar para fazer plantões sem estabelecimento de dia ou hora para sua execução e receberão pelos plantões presenciais por hora efetivamente trabalhada;**

- Da forma de qualificação: O número de empresas da área de saúde (Pessoas Jurídicas) não será limitado e a todas qualificadas para a execução de plantões médicos presenciais será elaborado o contrato de prestação de serviços;

- **Da distribuição da escala e os locais de plantões: depois de elaborado o contrato de prestação de serviços das empresas da área de saúde (Pessoas Jurídicas) qualificadas para executar plantões médicos por hora trabalhada, será feita a distribuição por adesão dentre estas empresas através de comunicação ao fiscal do contrato que administrará a tabela de plantões conforme a disponibilidade de horário de cada empresa credenciada de maneira a preencher as escalas com as horas necessárias ao atendimento da população;**

- A Secretaria de Saúde determinará o local da UBS onde a empresa de saúde credenciada, pessoa jurídica, realizará seus plantões presenciais respeitando-se o limite total mensal e anual de horas e valores aqui



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecidos, ou seja, qualquer uma das empresas credenciadas poderá atuar em qualquer uma das UBSs aqui estabelecidas desde que, pela Secretaria de Saúde, seja indicado prioritário ou relevante;

- A(s) empresa(s) contratada(s), deverá(ão) apresentar ao fiscal do contrato cópia da carteira de registro junto ao Conselho de Medicina e da certidão de regularidade técnica dos profissionais por ela indicados para execução dos plantões sendo de sua responsabilidade manter a guarda destes documentos;
- Todos os plantões médicos referidos neste documento deverão ser realizados presencialmente, sendo proibida a realização de plantões à distância;

- As empresas credenciadas serão remuneradas exclusivamente pelos plantões presenciais efetivamente realizados de acordo com o valor estabelecido;

- A empresa credenciada não poderá subcontratar os serviços objeto do presente certame licitatório e nem se valer dos serviços profissionais dos sócios de outras empresas credenciadas e nem de servidores públicos federais, estaduais e ou municipais;

- Não haverá por parte da Secretaria de Saúde do Município de Arapongas qualquer interferência sobre os médicos encaminhados pelas empresas da Área de Saúde (PJ) contratadas ressaltando-se, porém que os médicos por este indicado não poderão fazer distinção no atendimento entre Adultos ou Crianças.

(sem grifos no original)

Os contratos, manualmente assinados pelas partes, também possuem previsões quanto à realização dos plantões, como se verifica, a título exemplificativo, do seguinte trecho, extraído de um dos contratos anexados à defesa (peça nº 36, fl. 23):

### DO OBJETO

A credenciada compromete-se a prestar serviços conforme hora e local designado pela Secretaria Municipal de Saúde.

- A empresa credenciada deverá prestar os serviços executando os plantões presenciais nas condições e preços estabelecidos no Edital;

- O agendamento dos plantões presenciais pelas empresas credenciadas, será feito pelo fiscal do contrato, de acordo com sua necessidade específica quanto em quantidade quanto em especialidade médica;

- A empresa credenciada, desde que convocada pelo fiscal do contrato, prestará os serviços executando os plantões presenciais nas Unidades Básicas de Saúde – PSF, autorizado exclusivamente pela Secretária Municipal de Saúde, na clínica da empresa credenciada ou em local por este determinado para atendimento médico em benefício da população.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na Instrução nº 424/22 (peça nº 69), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela improcedência da Representação quanto a esse ponto, uma vez que, ainda que os editais não apresentem informações como os dias determinados para a execução dos serviços (se dias úteis, sábados, domingos ou feriados), é possível compreender claramente o objeto dos editais, o local de prestação dos serviços e o valor fixo da hora/plantão, sendo que a quantidade de horas a serem prestadas por cada credenciado dependerá de sua disponibilidade.

Nessa linha, afirmou que *“a falta dessas informações no edital não afetou a contratação dos servidores nem o controle de frequência, que está sendo realizado mensalmente, e, estão sendo emitidos os empenhos com os valores proporcionais de jornada de trabalho dos médicos plantonistas. Igualmente, não foram constatadas que essas irregularidades meramente formais tenham causado danos ao erário”* (fl. 10).

Por sua vez, em sua derradeira manifestação (Parecer nº 1071/23, peça nº 85), afirmou o órgão ministerial, sem quaisquer detalhamentos, que *“no que diz respeito às irregularidades nos procedimentos licitatórios, a impropriedade foi parcialmente sanada, após a propositura desta Representação, com a divulgação das informações no Portal da Transparência”*.

Para além dos argumentos invocados pela unidade técnica, vale ressaltar que, de acordo com a municipalidade, o valor da hora/plantão é fixo, não havendo qualquer variação, independentemente do dia e horário de trabalho, e que, atualmente, há controle biométrico da prestação de serviços, o que contribui para uma fiscalização mais rigorosa.

Ademais, especificamente quanto à previsão contratual da quantidade de horas a serem prestadas por cada empresa durante todo o contrato, deve-se ponderar que os chamamentos públicos realizados pelo ente municipal permitem o credenciamento de novos interessados a qualquer momento, durante toda a sua vigência, e que essa forma de contratação, por sua própria natureza, pressupõe o credenciamento de todos os prestadores de serviço que satisfazem os requisitos do edital.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, a variação tanto do número de empresas credenciadas ao longo da vigência do chamamento público, quanto da disponibilidade de horários de cada uma delas, torna ainda mais difícil a previsão de escalas, dias e horários de trabalho já no momento de assinatura do contrato, sendo razoável, a meu ver, que tais elementos sejam fixados em ato posterior.

Desse modo, corroborando o posicionamento da unidade técnica, entendo que a Representação deve ser considerada improcedente quanto a esse ponto.

### Suposta contratação de empresas de propriedade de servidores efetivos do Município de Arapongas

Sustentou o Ministério Público de Contas, inicialmente, que servidores efetivos do Município de Arapongas figuravam como sócios de empresas que haviam celebrado contratos de credenciamento para prestação de serviços médicos junto ao ente municipal, em violação ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/93<sup>2</sup>, que veda a participação direta ou indireta da licitação ou da execução do serviço de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Na listagem apresentada na peça inicial (peça nº 3, fls. 13-15), constava que a empresa C.J.R Atendimento Médico Ambulatorial Ltda. tinha como sócio o Sr. Charles Jean Rissato, ocupante do cargo de Médico Intensivista junto à Autarquia Municipal de Saúde de Arapongas, e que as empresas Clínica Médica Faiola Ltda., Médica EIRELI D.G. Clínica, Fragano & Oliveira S/S Ltda. ME e Thaylla Nihei Clínica Médica EIRELI – ME tinham como sócios, respectivamente, os Srs. Rafael Vinicius Faiola, Delmo Giandon, Camilla Sobral Fragano e Thaylla Sumyre Nihei, ocupantes, também respectivamente, dos cargos de Médico Geral Comunitário, Médico Pediatra – NASF, Médico Especialista, e Médico da Estratégia de Saúde da Família, todos junto ao Município de Arapongas.

---

<sup>2</sup> 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que, na petição de peça nº 36, o Município de Arapongas informou que: a) o Sr. Charles Jean Rissato não é servidor da “Autarquia Municipal de Saúde de Arapongas”, que sequer existe, mas da “Autarquia Municipal de Saúde de Apucarana; b) a Sra. Thaylla Sumyre Nihei jamais foi servidora do Município de Arapongas; c) o Sr. Rafael Vinicius Faiola foi exonerado dos quadros do Município de Arapongas em 31/01/2018, e somente teve sua empresa credenciada e contratada em 15/03/2018; d) o Sr. Delmo Giandon foi exonerado dos quadros do Município de Arapongas em 31/01/2018, e somente teve sua empresa credenciada e contratada em 29/03/2018; e) a Sra. Camilla Sobral Fragano foi exonerada dos quadros do Município de Arapongas em 07/01/2018, e somente teve sua empresa credenciada e contratada em 02/02/2018.

Em consulta à peça nº 16, que detalha a análise efetuada pelo Ministério Público de Contas a respeito das empresas contratadas, foi possível confirmar, às fls. 18 e 19, que a informação constante no sistema SIM-AP desta Corte de Contas relativamente ao Sr. Charles Jean Rissato realmente se refere ao vínculo com a “AMS de Apucarana”, e não de Arapongas.

Relativamente à Sra. Thaylla Sumyre Nihei, não foi apresentado pelo órgão ministerial qualquer documento que comprove a origem da informação de que seria ocupante do cargo estatutário de Médico da Estratégia de Saúde da Família, nem pôde essa informação ser confirmada em pesquisa realizada junto ao portal de transparência do Município de Arapongas, mostrando-se verossímil, portanto, a alegação defensiva de que jamais foi servidora estatutária junto ao Município.

No que diz respeito ao Sr. Rafael Vinicius Faiola, à Sra. Camilla Sobral Fragano e ao Sr. Delmo Giandon, o Município Representado juntou cópias dos decretos de exoneração de fls. 79 a 81 e a relação de fl. 82, todos da peça nº 36, em que efetivamente constam como exonerados a partir das datas de 31/01/2018, 08/01/2018 e 31/01/2018, respectivamente, além de cópias do Contrato nº 153/2018 (fls. 36 a 40), do Contrato nº 066/2018 (fls. 46 a 50) e dos Contratos nº 200/2018 e 196/2018 (fls. 64 a 73) datados, também respectivamente, de 15/03/2018, 02/02/2018 e 29/03/2018.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os números e as datas constantes nos instrumentos trazidos aos autos correspondem exatamente aos únicos contratos indicados pelo Ministério Público de Contas à peça nº 16 (vide fls. 175 e 176, 196 e 197, e 183 a 185), como celebrados entre as empresas formadas por aqueles profissionais e o Município de Arapongas.

A título de corroboração, em consulta à relação de funcionários e pagamentos do portal de transparência do Município de Arapongas<sup>3</sup>, foi possível confirmar a inexistência de informações de pagamentos aos profissionais acima indicados, na condição de servidores, a partir do mês de fevereiro de 2018.

Dessa forma, considerando que os contratos indicados pelo Ministério Público de Contas, decorrentes do credenciamento, foram firmados com profissionais que nunca integraram ou que deixaram de integrar o quadro de servidores efetivos do Município previamente à contratação, acompanho os pareceres instrutórios no sentido de não ter restado demonstrada irregularidade.

### Suposta jornada diária de trabalho excessiva

Na peça inicial, o Ministério Público de Contas apontou que parte dos profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Arapongas praticavam jornadas de trabalho inviáveis, o que levantaria dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço à população. Foi apresentada, à peça nº 3, fls. 18-20, uma lista de médicos que teriam carga horária superior a 60 horas semanais, bem como as empresas de que são sócios. Diante disso, o órgão ministerial solicitou que fossem encaminhados documentos relativos ao controle de frequência dos profissionais mencionados, a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantão efetivamente realizadas, bem como os dias, locais e horários de atendimento das empresas contratadas.

Em sede de defesa (peças nº 36 e 51), o ente municipal sustentou, inicialmente, que, comprovado não ter havido a contratação de empresas integradas por servidores municipais, a suposta impropriedade referente ao excesso de carga horária, com a necessidade de juntada de documentos complementares, teria perdido o objeto.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://arapongas.atende.net/transparencia/item/relacao-de-funcionarios>. Acesso em 11/01/2024.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmou, também, que a alegação ministerial estaria baseada em equívoco fático, pois a quantidade de horas indicada na Representação não reflete a jornada semanal dos profissionais, mas sim mensal, tendo em vista que os empenhos analisados são emitidos mensalmente, e que em nenhuma das hipóteses indicadas na inicial houve a extrapolação de 60 horas semanais, o que somente ocorre em raríssimas exceções.

Defendeu, ainda, que eventual limitação de 60 horas semanais se aplicaria apenas para detentores de cargos públicos, e que a presente situação envolve a contratação de pessoas jurídicas, e não de pessoas físicas.

Ademais, apresentou o controle de frequência dos meses de abril, maio e junho de 2018 dos profissionais questionados no tópico anterior, aduzindo que, mais recentemente, foi implantado o controle biométrico de frequência. Questionou também, diante do elevado volume de documentos, se deveria ser juntada aos autos a frequência dos demais credenciados, e, em caso positivo, que fosse individualizado qual o período referente à documentação a ser anexada.

Por meio do Parecer n° 265/2021 (peça n° 56), o Ministério Público de Contas entendeu que a diligência era desnecessária, opinando pelo prosseguimento do feito, o que foi acolhido pelo Despacho n° 560/21 (peça n° 57).

Diante do exposto, considerando a inexistência de indícios, nos autos, de ausência de prestação dos serviços médicos contratados, por parte dos profissionais vinculados às empresas credenciadas, bem como a dispensa da diligência pelo próprio Representante, corroboro a manifestação técnica pela improcedência da Representação, uma vez que não demonstrada a ocorrência de irregularidade.

### Desatendimento parcial à Lei n° 12.527/2011 – Lei da Transparência

Na peça inicial, o Ministério Público de Contas apontou que o Município de Arapongas estava cumprindo de maneira parcial as exigências determinadas pela Lei n° 12.527/2011, e requereu a concessão de medida cautelar para que as descrições dos empenhos relacionados à contratação de serviços de plantão médico fossem complementadas, incluindo os nomes dos médicos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsáveis por realizar os plantões, o número de horas prestado por cada profissional e o valor pago por hora/plantão.

A medida cautelar foi deferida pelo Despacho nº 1029/18 (peça nº 20), ratificado pelo Acórdão nº 1861/18 – Tribunal Pleno (peça nº 30).

Em sede de defesa (peça nº 36), o ente municipal sustentou que tais dados já vinham sendo disponibilizados nos empenhos mesmo antes da decisão cautelar, a qual seria totalmente cumprida, e que as informações também seriam lançadas no Portal da Transparência para acesso à informação. Em anexo, apresentou alguns empenhos contendo os dados solicitados, além do controle de frequência daquele mês dos respectivos profissionais.

Nesse quadro, asseverou a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 424/22, peça nº 69), em posicionamento que foi corroborado pelo órgão ministerial (Parecer nº 1071/23, peça nº 85), que *“a administração municipal tem se mostrado comprometida em corrigir as falhas apontadas pelo órgão ministerial, vez que passou a emitir os empenhos com descrição precisa e a disponibilizar no Portal de Transparência o controle de frequência dos médicos contratados, permitindo, com isso, o acesso à informação e o efetivo controle da Administração Pública (...)”*.

Dessa forma, entendo que a impropriedade pode ser considerada regularizada.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

3.1. julgue **parcialmente procedente** o objeto da presente Representação, apenas no que tange à irregular terceirização do serviço público de saúde, à luz do disposto nos arts. 37, II e 199, § 1º da Constituição Federal;

3.2. **aplique** a multa do art. 87, IV, “g” da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Sérgio Onofre da Silva, Prefeito Municipal, em razão da irregular terceirização do serviço público de saúde;

3.3. **expeça determinação** ao Município de Arapongas e seu atual gestor para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem um plano de ação, elaborado com a participação da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal de Finanças, contendo medidas a serem adotadas, com respectivos prazos e responsáveis, inclusive quanto à disponibilização de recursos orçamentários e financeiros, a fim de viabilizar a contratação de profissionais médicos aprovados em concurso público;

**3.4. expeça recomendação** ao Município de Arapongas e seu atual gestor para que adotem medidas voltadas à revisão do quadro de cargos de servidores médicos do Município, de forma a eliminar cargos cujo preenchimento por concurso público tenha se mostrado inviável e que não correspondam à atenção básica de saúde.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

### **II. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (parcialmente divergente)**

Dirijo do Ilustre Relator, apenas, quanto à aplicação da multa do art. 87, IV, “g” da Lei Complementar nº113/2005, imposta contra o prefeito de Arapongas, Sr. Sérgio Onofre da Silva, em razão da irregular terceirização do serviço público de saúde, para o fim de acompanhar o opinativo técnico da Coordenadoria de Gestão Municipal expedido na Instrução nº: 424/22 – CGM.

Pelo que se depreende da instrução processual, a Coordenadoria de Gestão Municipal, aponta que em consulta ao SIAP identificou-se que o Município de Arapongas tem convocado os aprovados no concurso público de edital nº 87/2019.

Os processos de admissão em trâmite neste Tribunal são os seguintes: 806019/19 (processo inicial), 441073/21, 19190/22, 565000/22, 28011/23, 261781/23 e 598212/23. Os dados constantes nos processos de admissão de pessoal são compatíveis com os dados apresentados pela entidade (peças 79/83) e com os dados disponíveis na página do certame.

Assim, é possível concluir que o Município de Arapongas tem convocado e nomeado os candidatos aprovados para as vagas de médico do supracitado concurso público.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese, tal fato não é capaz de afastar a procedência da representação quanto a irregular terceirização do serviço público de saúde, computando-se todas as dificuldades relatadas pela defesa (índice de Despesa de Pessoal no limite de 95% e incidência da LC 173/20 à época), bem como a notória preocupação com a área de saúde nestes dois exercícios que se passaram, ainda mais no âmbito da atenção básica da saúde em tempos de pandemia da COVID-19, atrelada ao fato de que o Município de Arapongas tem convocado e nomeado os candidatos aprovados no concurso público, entendo, respeitosamente, que não há motivo para a aplicação de sanção de multa ao representado.

Face ao exposto, dirijo, parcialmente do Ilustre Relator, apenas para **propor a exclusão da multa administrativa** imposta contra o gestor, mantendo-se incólume as demais disposições conferidas em seu voto.

### II. MANIFESTAÇÕES

O PROCURADOR FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI deu ciência do voto do Relator com a reafirmação da posição ministerial pelo acolhimento INTEGRAL da representação e sanções QUE NÃO SE LIMITEM APENAS À MULTA E RECOMENDAÇÕES, "contrario sensu" do dispositivo do voto do Relator.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por voto de desempate do presidente, em:

I - **Julgar parcialmente procedente** o objeto da presente Representação, apenas no que tange à irregular terceirização do serviço público de saúde, à luz do disposto nos arts. 37, II e 199, § 1º da Constituição Federal;

II - **determinar** ao Município de Arapongas e seu atual gestor para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem um plano de ação, elaborado com a participação da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Finanças, contendo medidas a serem adotadas, com respectivos prazos e responsáveis, inclusive quanto à disponibilização de recursos orçamentários e financeiros, a fim de viabilizar a contratação de profissionais médicos aprovados em concurso público;

III - **recomendar** ao Município de Arapongas e seu atual gestor para que adotem medidas voltadas à revisão do quadro de cargos de servidores médicos do Município, de forma a eliminar cargos cujo preenchimento por concurso público tenha se mostrado inviável e que não correspondam à atenção básica de saúde;

IV - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

O senhor Presidente, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES desempatou o julgamento acompanhando o voto da divergência.

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

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente