



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO
CARTÓRIO DO CONSELHEIRO WAGNER DE CAMPOS
ROSÁRIO
(11) 3292-3518 - cgcwcr@tce.sp.gov.br

São Paulo, 17 de novembro de 2025

Ofício CGCWCR nº 320/2025

TCs-10891/989/22-0; 11775/989/23-9 e 11776/989/23-8

Senhor Presidente da Câmara,

De ordem do senhor Conselheiro Wagner de Campos Rosário, nos termos do decidido pela Colenda Segunda Câmara e pelo Egrégio Tribunal Pleno desta Casa, em sessões de 13 de agosto de 2024 e 15 de outubro de 2025, respectivamente, encaminho a Vossa Excelência, na conformidade do disposto no inciso XV do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, as respectivas cópias, para conhecimento.

Por oportuno, alerto-o de que o decidido não é suscetível de revisão por esse Legislativo, conforme deliberação desta Corte de Contas exarada no processo TC-A-10535/026/94, publicada no Diário Oficial do Estado de 10 de novembro de 1994.

Apresento a Vossa Excelência protestos de estima e consideração.

RONALDO LEITE FERREIRA
Chefe de Gabinete

Excelentíssimo Senhor
JOÃO DOMINGUES MENDES
Presidente da Câmara
CAMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUACU
EMBU-GUACU – SP
AR/rga

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RONALDO LEITE FERREIRA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-E7JX-I9H0-60T3-60M3

SEGUNDA CÂMARA**SESSÃO DE 13/08/2024****ITENS 122 A 125**

122 TC-010891.989.22-0

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.**Contratada(s):** Medic Health Serviços Médicos EIRELI.**Objeto:** Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.**Responsável(is) pela Autorização e Homologação do Certame Licitatório e pelo(s) Instrumento(s):** José Antônio Pereira (Prefeito).**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato de 21/03/22. Valor – R\$18.300.000,00.**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.**Procurador(es) de Contas:** Renata Constante Cestari.**Fiscalizada por:** GDF-8.**Fiscalização atual:** GDF-8.

123 TC-011775.989.23-9

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.**Contratada(s):** Medic Health Serviços Médicos EIRELI.**Objeto:** Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.**Responsável(is):** José Antônio Pereira (Prefeito).**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 05/12/22.**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.**Procurador(es) de Contas:** Renata Constante Cestari.**Fiscalizada por:** GDF-8.**Fiscalização atual:** GDF-8.

124 TC-011776.989.23-8

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.**Contratada(s):** Medic Health Serviços Médicos EIRELI.**Objeto:** Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.**Responsável(is):** José Antônio Pereira (Prefeito).**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 20/03/23.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: GDF-8.

Fiscalização atual: GDF-8.

125 TC-008772.989.22-4

Representante(s): Orion – Saúde e Participações Ltda.

Representado(s): Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Assunto: Possíveis irregularidades praticadas no Pregão Presencial nº 01/2022, da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, visando a contratação de empresa médica e equipe multifuncional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde).

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: GDF-8.

Fiscalização atual: GDF-8.

Em exame **Pregão Presencial nº 001/2022** e decorrente **Contrato nº 016/2022**, de 21/03/2022, celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu** e a empresa **Medic Health Serviços Médicos Eireli**, tendo por objeto a contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (unidade de pronto atendimento e unidade mista de saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Embu Guaçu/SP, com vigência de 12 (doze) meses de 21/03/2022 a 20/03/2023, pelo valor inicial de R\$ 18.300.0000,00 (TC-10891.989.22).

Em análise, igualmente, o **Primeiro Termo Aditivo**, de 05/12/2022, que visou acrescer em cerca de 13,83% o número de profissionais para a execução do Contrato (TC-11775.989.23).

Já o **Segundo Termo de Aditamento**, de 20/03/2023, prorrogou o prazo contratual por mais 12 (doze) meses, de 21/03/2023 a 20/03/2024, reajustando o valor do Contrato em aproximadamente 5,59%, pelo índice IPCA, conforme previsão ajustada (TC-11776.989.23).

Com os Aditamentos, o valor do Contrato n. 016/2022 passou de R\$ 18.300.000,00 para R\$ 21.997.480,22.

Ainda, em exame a **Representação** proposta por **Orion Saúde e Participações Ltda.**, em que comunicou possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 001/2022.

A Representante alegou que, durante o certame, houve alteração do critério de julgamento de “menor preço global” para “menor preço por item”, levando à desclassificação de sua proposta.

Afirmou que, além de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, haveria indícios de direcionamento da licitação à empresa vencedora, bem como desrespeito a direitos fundamentais.

Requeru, dentre outros pontos, a anulação dos atos administrativos da licitação, desde a desclassificação de sua proposta de preços (TC-8772.989.22).

A **Fiscalização**, acerca da **licitação e respectivo Contrato**, registrou as seguintes falhas (evento 31.19 do TC-10891.989.22):

- a) *Falta de Planejamento e insuficiência das justificativas para a realização do Pregão Presencial.*
- b) *Plantões de “médico plantonista de urgências e emergências” e de “médico plantonista – pediatria”, que representam 60,46% do total do contrato, com preços superiores aos praticados no município de Estiva Gerbi em, respectivamente, 35,3 e 76,55%.*
- c) *Valores para os cargos de Técnico de Gesso, Nutricionista, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Enfermeiro também apresentam preços acima do mercado em proporções que variam de 35,93% a 125,57%.*

No mais, propôs recomendação à Origem para que passe a dar preferência ao Pregão Eletrônico.

Considerou também irregulares os respectivos **Termos Aditivos n. 01/2022 e 02/2023**, pontuando as seguintes impropriedades (eventos 21.2 do TC-11775.989.23 e 19.2 do TC-11776.989.23):

Termo Aditivo n. 01/2022

- *Manutenção dos valores inicialmente contratados, os quais tinham sobrepreço de até 125,57%.*
- *Pesquisa de preços realizada somente após a contratação.*
- *Falha de planejamento, com subdimensionamento dos profissionais necessários ao atendimento nas unidades de saúde.*
- *Descaracterização do objeto do contrato, dado o aumento exorbitante nos cargos de Auxiliar e Técnico de Enfermagem de 83% e 66%, respectivamente.*
- *Princípio da acessoriedade uma vez que o ajuste principal caminha com proposta de irregularidade.*

Termo Aditivo n. 02/2023

- *Insuficiente dotação orçamentária para o exercício.*
- *Prorrogação do contrato com a correção de valores que, desde o ajuste inicial, eram incompatíveis com o mercado.*
- *Princípio da acessoriedade uma vez que o ajuste principal caminha com proposta de irregularidade.*

Já a respeito da **Representação**, a Fiscalização pontuou que os preços apresentados pela Representante relativos aos salários de enfermeiros e plantão pediátrico ficaram, de fato, abaixo do piso salarial e fora dos padrões mercadológicos.

Compreendeu, assim, justificada a sua desclassificação, em vista da Cláusula 5.7 do Edital, que previra a desclassificação de propostas que apresentassem preços excessivos ou inexequíveis, quando comparados aos de mercado e aos estimados pela Administração (ev. 31.19 do TC-10891.989.22).

Em vista das impropriedades relatadas quanto ao Pregão, Contrato e Aditivos, **foi assinado prazo às partes** para conhecimento e eventuais justificativas que entendessem cabíveis (ev. 36.1 do TC-10891.989.22 e 26.1 do TC-11775.989.23).

A Contratada, **Medic Health Serviços Médicos Eireli.**, defendeu que a Administração Pública pode contratar empresas para prestar serviços

especializados na área de atendimento médico, sobretudo quando as demais opções admitidas pelo ordenamento jurídico, tal como o concurso público, mostram-se inviáveis e/ou onerosas em função das dimensões econômicas e demográficas do Município.

Asseverou que os percentuais apurados pela Fiscalização quanto ao preço de plantões médicos de urgência e emergência e de médico plantonista pediátrico usaram como parâmetro instrumento de natureza diversa ao Contrato n. 16/2022, sendo que a Instrução deixou de considerar fatores relevantes na comparação dos preços, tais como a modalidade do plantão dos médicos; os quantitativos; e a localidade dos Municípios.

Registrou que o processo licitatório deflagrado pela Prefeitura de Embu Guaçu teve seu preço balizado em orçamento estimativo realizado junto a 06 empresas do ramo, atendendo à jurisprudência desta Corte, que recomenda consulta ao menos 03 empresas do segmento licitado.

Prosseguiu destacando que a alegação de que os “valores para os cargos de Técnico de Gesso, Nutricionista, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Enfermeiro também apresentam preços acima do mercado em proporções que variam de 35,93% a 125,57%” não deve prosperar, sendo que o Órgão Técnico utiliza como parâmetro o portal “Salário”, que tem como base de dados o mercado de trabalho do setor privado.

Observou, ainda, que os dados utilizados pelo portal “Salário” são referentes à cidade de São Paulo, com realidade socioeconômica diversa do Município de Embu Guaçu.

Dispôs, ademais, sobre a execução contratual, tratada no TC-11792.989.22-0, ainda em trâmite (ev. 69.1 do TC-10891.989.22).

Por sua vez, a **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu**, afirmou que, ante a ausência de profissionais remanescentes de concurso público e da necessidade da prestação dos serviços de saúde à população, teve que providenciar a abertura de processo licitatório para contratação de serviços médicos.

Informou que, concomitantemente, estava em andamento novo concurso público para a contratação de profissionais para todas as secretarias, visando resolver os problemas decorrentes da defasagem do quadro de servidores municipais.

Salientou, contudo, que concurso público para provimento de cargos da área de saúde tem, muitas vezes, resultado infrutífero, em razão da localização e de salários menos atrativos em relação àqueles de cidades maiores.

Quanto à afirmação de que os preços contratados de plantões de médico plantonista de urgência e emergência e de médico plantonista pediátrico seriam superiores aos praticados no Município de Estiva Gerbi, alertou que a análise da Fiscalização seria inadequada, por não considerar fatores substanciais que justificam a diferença de valores, como as peculiaridades da região de cada Município, a localidade, população e as estruturas das redes municipais de saúde.

Consignou, ademais, ter realizado pesquisa de mercado com 06 empresas do ramo, tal como requer a jurisprudência desta Corte.

Argumentou que a comparação de preços feita pela Fiscalização, com base em dados do Portal *salario.com*, não seria razoável, uma vez que suas informações possuem referências do setor privado e, no caso em exame, a Contratada teria de arcar também com custos diretos e indiretos inerentes à prestação do serviço.

No mais, acostou justificativas quanto à execução contratual, a serem melhor examinadas nos autos do TC-11792.989.22-0, em andamento (ev. 78.1 do TC-10891.989.22).

Posteriormente, a empresa **Medic-Health Serviços Médicos Eireli** retornou aos autos para apresentar justificativas complementares, acerca da execução contratual (ev. 80.1).

Com relação ao **Termo de Aditamento n. 01/2022**, a **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu**, por meio de sua Secretaria de Saúde, considerou que a alegação de sobrepreço dos serviços contratados estaria superada, sendo

que a Municipalidade realizou pesquisa de preços perante 06 empresas do ramo da saúde e que os valores de referência utilizados pela Fiscalização não seriam comparáveis aos contratados, ante as diferenças substanciais entre a Prefeitura de Embu-Guaçu e Estiva Gerbi.

Asseverou que o valor ajustado no 1º Termo Aditivo está dentro do limite previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93 (ev. 49.1 do TC-11775.989.23).

Já com relação ao **2º Aditivo**, assegurou que havia reserva em seu orçamento referentes aos acréscimos promovidos pelo Aditamento.

Sustentou, ademais, que o reajuste foi aplicado em conformidade com as cláusulas contratuais, com base no IPCA.

Por derradeiro, acerca da aplicação do princípio da acessoriedade, recordou não ter sido apontada irregularidade na licitação e contrato pelos departamentos de licitação, jurídico, entre outros, ressaltando, ademais, que os apontamentos da Fiscalização teriam sido devidamente esclarecidos (evento 49.1 do TC-11776.989.23).

A **Empresa Contratada**, igualmente, defendeu a regularidade dos **Termos Aditivos**.

Ressaltou que as comparações de preços realizada pela Fiscalização no Contrato Principal estariam equivocadas, e, assim, não poderiam impactar na análise dos Aditamentos.

Sobre o apontamento de que a pesquisa de preços do 1º Termo de Aditamento foi realizada somente após a contratação, sublinhou que a vantajosidade e economicidade do instrumento foi comprovada, sem prejuízos.

Esclareceu que, após a celebração do Ajuste, sobreveio o Decreto Municipal nº 3.208/2022, que proibiu a realização de horas extra pelos servidores do Município de Embu-Guaçu, reduzindo o número de Auxiliares e Técnicos de Enfermagem disponíveis nas Unidades de Urgência e Emergência, sendo necessário aumento do número desses profissionais.

Por fim, garantiu que os Aditivos possuíam respaldo orçamentário (ev. 54.1 do TC-11775.99.23 e 44.1 do TC-11776.99.23).

Encaminhados os autos, **MPC** acompanhou a Fiscalização, opinando pela irregularidade do Pregão Presencial, do Contrato e respectivos Aditamentos, bem como pela improcedência da Representação de Orion - Saúde e Participações Ltda.

No tocante à licitação e contrato, suscitou problemas de planejamento por parte da Municipalidade, observando que o último concurso realizado para cargos da área médica data de 2016.

Recordou que o art. 37, II, da Constituição Federal, privilegia o acesso ao serviço público através de concurso.

Pontuou que a Prefeitura poderia ter buscado, por meio de Chamamento Público, parceria com o Terceiro Setor, ou ter optado pelo "pregão eletrônico", de modo a facilitar o acesso ao certame e gerar maior competitividade e melhores ofertas para a Administração.

Já em relação aos preços praticados, na linha da Fiscalização, entendeu que contratação similar no Município de Estiva Gerbi evidencia diferenças significativas de preço por plantão, indicando que a contratação em exame ocorreu com sobrepreço.

Em relação à **Representação** interposta pela empresa "Orion - Saúde e Participações Ltda.", o *Parquet* concluiu pela falta de amparo legal, salientando que a maioria dos salários apresentados pela empresa Representante estariam abaixo do piso salarial das respectivas funções.

Por fim, acerca dos **Aditamentos**, considerou que foram celebrados com base nos preços do Ajuste principal, muito acima da média praticada no mercado, criticando, ainda, a realização da pesquisa de preços somente após a celebração do Aditivo, bem como acréscimos exorbitantes quanto ao número de profissionais contratados, denotando que os quantitativos fixados por ocasião do lançamento do Edital e da contratação não refletiram as reais necessidades do Município.

No mais, lembrou que, em razão da irregularidade do Contrato principal e do princípio da acessoriedade, os Aditivos seriam, igualmente, irregulares (eventos 88.1 do TC-10891.989.22 e 60.1 do TC-11775.989.23).

Cabe anotar, por último, que o **Acompanhamento da Execução Contratual**, bem como o **Terceiro Termo de Aditamento** seguem em trâmite em âmbito dos TCs 11792.989.22-0 e 9420.989.24.

É o relatório.

GCCCM/18

SEGUNDA CÂMARA

GCCCM

Sessão de: 13/08/2024

Itens nº 122 a 125

Processo: TC-10891.989.22-0

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Responsável: José Antônio Pereira, Prefeito Municipal.

Advogado: Sergio Carlos Fernandes, OAB/SP nº. 387.393; Danilo Atalla Pereira (OAB/SP 172.480) e outros.

Contratada: Medic Health Serviços Médicos Eireli.

Responsável: Jeferson Antônio, Representante Comercial.

Advogados: Miriam Athie (OAB/SP nº 79.338); Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP 425.346).

Objeto: Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (unidade de pronto atendimento e unidade mista de saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da secretaria municipal de saúde de Embu Guaçu/SP.

Em exame: Pregão Presencial nº 01/2022; Contrato nº 16/2022, de 21/03/2022, no valor de R\$ 18.300.000,00; Vigência de 12 meses (de 21/03/2022 a 20/03/2023).

Termo de Ciência e de Notificação: Ev. 1.31.

Processo: TC-11775.989.23-9

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Responsável: José Antônio Pereira, Prefeito Municipal.

Advogado: Sergio Carlos Fernandes, OAB/SP nº. 387.393; Danilo Atalla Pereira (OAB/SP 172.480) e outros.

Contratada: Medic Health Serviços Médicos Eireli.

Responsável: Jeferson Antônio, Representante Comercial.

Advogados: Miriam Athie (OAB/SP nº 79.338); Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP 425.346).

Objeto: Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços

de saúde (unidade de pronto atendimento e unidade mista de saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da secretaria municipal de saúde de Embu Guaçu/SP.

Em exame: 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 016/2022, assinado em 05/12/2022. Finalidade: Acréscimo quantitativo de profissionais da cláusula 3ª do ajuste, valor mensal de R\$ 210.973,09 valor total de R\$ 2.531.677,08 para 12 meses, percentual de 13,83%, passando o total do contrato para R\$ 20.831.679,36.

Termos de Ciência e de Notificação: Ev. 1.8.

Processo: TC-11776.989.23-8

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Responsável: José Antônio Pereira, Prefeito Municipal.

Advogado: Sergio Carlos Fernandes, OAB/SP nº. 387.393; Danilo Atalla Pereira (OAB/SP 172.480) e outros.

Contratada: Medic Health Serviços Médicos Eireli.

Responsável: Jeferson Antônio, Representante Comercial.

Advogados: Miriam Athie (OAB/SP nº 79.338); Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP 425.346).

Objeto: Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (unidade de pronto atendimento e unidade mista de saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da secretaria municipal de saúde de Embu Guaçu/SP.

Em exame: 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 016/2022, assinado em 20/03/2023. Finalidade: Prorrogação do prazo de vigência por mais 12 (doze) meses (21/03/2023 a 20/03/2024), com aplicação de reajuste pelo IPCA, cláusula 11ª, contemplando o valor mensal de R\$ 1.833.123,36 totalizando o valor global de R\$ 21.997.480,22 para 12 (doze) meses.

Termos de Ciência e de Notificação: Ev. 1.10.

Processo: TC-8772.989.22-4

Representante: Orion – Saúde e Participações Ltda.

Representada: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Assunto: A empresa ORION Saúde e Participações Ltda. comunica possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 0001/2022 – Processo Administrativo nº E-10.442/2021 para contratação de empresa médica e equipe multifuncional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (unidade de pronto atendimento e unidade mista de saúde).

Exercício: 2022.

EMENTA: PREGÃO PRESENCIAL E CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA MÉDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. FALTA DE PLANEJAMENTO. ADITIVOS. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PRINCÍPIO DA ACESSORIEDADE. IRREGULARIDADE. MULTA. REPRESENTAÇÃO. PROPOSTA COM VALORES ABAIXO DO PISO SALARIAL DA CATEGORIA DE ENFERMEIRO. VIOLAÇÃO À PREVISÃO LEGAL E CONTRATUAL. IMPROCEDÊNCIA.

Cumpra-se observar, de início, que este E. Tribunal mantém entendimento no sentido de se prestigiar o preenchimento dos cargos existentes no Quadro de Servidores municipais, mediante a realização de concurso público, em detrimento da contratação por intermédio de contratos administrativos, como no presente caso.

Também é verdade, contudo, que a regra comporta exceções, sendo que a terceirização de serviços essenciais, que não possam sofrer solução de continuidade, tais como os de saúde, é aceitável, tratando-se de serviço público não exclusivo, que admite a participação da iniciativa privada, desde que em caráter complementar, de acordo com o §1º do art. 199 da Constituição Federal e com os artigos art. 4º, §2º, e 8º da Lei nº 8.080/90.

Feitas essas considerações iniciais, questiona-se, no caso em exame, se a presente Contratação decorreu de eventual falta de planejamento por parte da Municipalidade de Embu-Guaçu, ante a existência de cargos

efetivos vagos para médicos, auxiliares de enfermagem, enfermeiros, dentre outros, no Quadro de Pessoal daquele Município, conforme a tabela abaixo:

Cargo	Quantidade de Vagas			% (b/a)	Em relação ao contratado	
	Total	Providas (a)	Não Providas (b)		Quantidade (c)	Diferença (b-c)
Auxiliar de enfermagem	101	68	33	32,67%	27	+6
Enfermeiro	27	14	3	11,11%	14	-11
Médico	77	23	54	70,13%	?	?
Nutricionista	6	3	3	50,00%	2	+1
Técnico em Gesso	3	1	2	66,67%	1	+1
Técnico Enfermagem	38	24	14	36,84%	23	-9

Das informações dos autos e do sítio eletrônico da Prefeitura, não há notícias de que a Origem tenha promovido concurso para a contratação de profissionais da área da saúde, além do certame lançado em 2016, para os cargos de auxiliar de enfermagem e agente de combate a endemias, e em 2018, para contratação por termo determinado de médicos e enfermeiros, deflagrada pelo Edital 006/2018.

No caso, a Municipalidade mencionou o desinteresse dos profissionais da área médica nos concursos lançados pelo Poder Público no Município de Embu-Guaçu, com alto número de desistências em certames anteriores, e a premente necessidade do gestor em garantir os atendimentos em saúde para seus munícipes.

De fato, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido as dificuldades encontradas pelos Municípios, especialmente aqueles de pequeno porte, na contratação de médicos e profissionais da área da saúde mediante concurso público, quer em razão da localização, ou de valores salariais pouco competitivos em comparação com outras cidades de maior porte e da iniciativa privada.

Por outro lado, o argumento não socorre à Origem, sendo que o interessado não trouxe qualquer comprovação documental da realização de concursos públicos desertos anteriores à publicação do Edital em epígrafe, ou da desistência/exoneração desses profissionais, havendo tão somente genérica menção a sua realização de concursos.

Na verdade, sequer foram demonstradas quaisquer diligências e medidas adotadas pela Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu para provimento dos vários cargos disponíveis, sendo que a única informação de autorização e trâmite de concurso para provimento de cargos da área da saúde, incluindo médicos e enfermeiros, datam de 2022, com a publicação do Edital n. 002/2022 em 22/06/2022, ou seja, posteriormente a celebração do Contrato em epígrafe, em 21/03/2022.

Desse modo, pelo menos desde 2016 a 2022, a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu se valeu de Convênio com Terceiro Setor e contratações emergenciais – dentre as quais o Contrato n. 004/2021 julgado irregular pela Segunda Câmara, em âmbito do TC-13665.989.21 –, não havendo indícios de quaisquer esforços para lançamento de novo edital de concurso, mesmo diante da significativa defasagem de seu quadro de pessoal.

Questão semelhante já foi abordada por esta Corte, em outras oportunidades, destacando-se a seguir trecho de relevância de decisão proferida pela Segunda Câmara, acerca de licitação e contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Cajuru e Associação Beneficente de Desenvolvimento Social e Cultural – ABEDESC, objetivando a prestação de serviços médicos, *in verbis*¹:

“As razões recursais não foram capazes de afastar os fundamentos da r. sentença recorrida.

Trata-se de contratação de empresa para prestação de serviços médicos, consistindo os serviços em plantões de clínica geral, pediatria, clínica geral extra e médico diretor clínico (lote 1).

É de conhecimento que no âmbito da saúde, essencialmente por envolver atividades de natureza finalística da Administração, a outorga ao particular somente pode ocorrer em caráter excepcional e exclusivamente complementar. Referido conteúdo tem previsão constitucional disposta no artigo 199, §1º², bem como na Lei n. 8.080/90, estabelecida no parágrafo único do artigo 24³.

¹ TC-13395.989.22. Sessão de 20/09/2022. Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

² 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.

³ Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Ressalto que este Tribunal não despreza as dificuldades enfrentadas pelos municípios nas contratações de serviços médicos, todavia, os óbices enfrentados pelas Municipalidades necessitam de demonstração, que quando efetiva, tem o condão de fazer com que o ajuste receba o abono desta Corte de Contas.

Desta forma, a participação complementar na área da saúde está adstrita a comprovação por parte do órgão contratante de que suas disponibilidades são insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população e que o caso não implica em subversão ao princípio do concurso público, situação que não ocorreu no caso em apreço.

De acordo com a sentença recorrida, houve concurso para o cargo de médico em 2014, e mesmo havendo cargos vagos, o edital de novo concurso somente foi lançado em 04/05/2018, portanto, após a referida contratação em apreço, que foi celebrada em 24/04/2018.

Logo, esse contexto não é suficiente para permitir a participação complementar na área da saúde.

Anoto, ainda, que antes da contratação em apreço, o Município de Cajuru, lançou o edital de Pregão Presencial n. 36/2017, objetivando também a contratação de serviços médicos, que em procedimento de exame prévio de edital, constante dos autos do TC-010649.989.17-5, julgado pelo Pleno em sessão de 04/10/2017 e publicado no DOE de 18/10/2017, determinou a anulação do certame ou exclusão da contratação pelo sistema de registro de preços, trazendo a seguinte recomendação:

RECOMENDO, outrossim, que a Prefeitura Municipal de Cajuru insista na realização de concursos públicos ou processos seletivos para admissão de pessoal, e que a contratação pretendida se limite à complementação do déficit de profissionais do quadro da Administração. (TCESP – Tribunal Pleno. Sessão de 04/10/2017. Exame Prévio de Edital. TC010649.989.17-5. Relator: Conselheiro DIMAS RAMALHO. DOE: 18/10/2017. Trânsito em julgado em 10/11/2017).(g.n.)

Situação que confirma que a Municipalidade tinha ciência que antes das contratações visando complementar os serviços na área da saúde, deveria esgotar as providências necessárias ao preenchimento dos cargos por meio de concurso ou processo seletivo.

Todavia, o que se nota, é que o Município de Cajuru insistiu na terceirização dos serviços, antes de promover concurso público ou

processo seletivo, situação que torna irregular a contratação em apreço, haja vista que não ficou comprovada a natureza complementar da contratação em apreço, na área da saúde.” (grifos nossos)

Nessa linha, não se desincumbiu a Prefeitura de Embu-Guaçu de comprovar todos os esforços para a assunção direta dos serviços, elemento presente em precedentes desta Corte que acabaram por admitir, excepcionalmente e de acordo com as peculiaridades do caso concreto, a contratação de profissionais terceirizados para a realização de serviços médicos.

Desse modo, a situação dos autos revela falta de planejamento e de priorização do concurso público para preenchimento do quadro efetivo de servidores daquela Municipalidade.

Cabem, igualmente, recomendações à Origem para que privilegie a adoção de Pregão Eletrônico em detrimento do Pregão Presencial, recordando que a Nova Lei de Licitações, n. 14.133/2021, valoriza a forma eletrônica das licitações (art. 17, § 2º), cabendo, portanto, apenas excepcional e justificadamente o Pregão Presencial.

Quanto aos Termos Aditivos, o exame individualizado dos apontamentos feitos pela Fiscalização quanto aos Aditamentos conduz ao juízo de irregularidade.

Especificamente quanto ao Primeiro Aditamento, não foi realizada a devida pesquisa de preços atualizada para comprovação da economicidade e vantajosidade do ajuste, tal como exigido pelo art. 103, inc. V, das Instruções nº 01/2020 deste Tribunal, sendo que a pesquisa orçamentária juntada aos autos é a mesma utilizada como parâmetro para a celebração do Segundo Aditivo.

Ademais, não merece prosperar o argumento das partes de que o expressivo aumento do número de Auxiliar e Técnico de Enfermagem decorreu do Decreto Municipal n. 23.208/2022, que proibiu a autorização de horas extras para os servidores municipais, incluindo profissionais da área médica. Ao contrário, a justificativa apenas reforça a constatação de falta de planejamento, sendo que a Municipalidade tinha prévia ciência de que o efetivo empregado na

execução dos serviços era insuficiente para o atendimento da demanda, tal como pontuou MPC.

No mais, quanto à falta de reserva orçamentária do Segundo Aditivo, apesar de defender a existência de recursos suficientes para o adimplemento do Contrato, a Origem não apresentou quaisquer documentações que pudessem esclarecer a composição das notas de empenho, tampouco enviou planilha de cálculos dos empenhos demonstrando que cobririam todo o exercício de 2023.

De todo modo, ainda que as falhas acima pudessem ser relevadas, as impropriedades apontadas em relação ao Contrato n. 16/2022 não foram afastadas e, assim, aplicável à hipótese o princípio da acessoriedade.

Isso porque os Termos em exame não buscaram reparar as falhas verificadas naquele Contrato, ao contrário, os Aditivos promoveram a inclusão de profissionais contratados ao escopo inicialmente acordado, bem como alteraram o volume de recursos financeiros transferidos à Empresa Contratada, prevendo reajustes e repasses adicionais.

Assim, não demonstrada situação excepcional que autorize o seu afastamento da acessoriedade⁴.

Por fim, na linha da Instrução e de MPC, verifica-se que a Representação endereçada por Orion – Saúde e Participações Ltda. não merece prosperar.

Conforme apurou a Fiscalização, respaldada por dados do Sindicato dos Hospitais, Clínicas, Casas de Saúde e Laboratórios de Pesquisa e Análises Clínicas do Estado de São Paulo (SINDHOSP) e da própria Representante, os preços apresentados pela Representante relativos aos salários de enfermeiros ficaram, de fato, abaixo do piso salarial para a categoria.

⁴ Sobre a matéria, vide TC-7291.989.22-6. Sessão de 18/05/2022, pelo voto da Conselheira Substituta Silvia Monteiro, Relatora, e dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Robson Marinho e Cristiana de Castro Moraes.

Embora o Edital não tenha estabelecido como critério de julgamento “menor preço por item”, a composição deficiente dos custos salariais colocaria em risco não apenas a exequibilidade da proposta, como o cumprimento das obrigações trabalhistas durante a execução contratual.

Assim, em vista do que prevê o § 3º do art. 44 da Lei de Licitações⁵, bem como o Item 5.7 do Edital⁶, resta justificada a desclassificação questionada, sendo improcedente a presente Reclamação.

Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do **Pregão Presencial nº 001/2022** e decorrente **Contrato nº 016/2022**, de 21/03/2022, bem como do **Primeiro e Segundo Termos Aditivos**, todos celebrados entre a **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu** e a empresa **Medic Health Serviços Médicos Eireli**, com acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar Estadual n.º 709/93.

VOTO, ademais, pela **IMPROCEDÊNCIA** da **Representação** proposta por **Orion Saúde e Participações Ltda.**

PROPONHO, ainda, a imposição de multa de **200 (duzentas) UFESPs** ao responsável, José Antônio Pereira, Prefeito Municipal, com fulcro no art. 104, II, da Lei Complementar n. 709/93, a ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias contados do trânsito em julgado da presente decisão.

FIXO, ademais, o **prazo de 30 (trinta) dias** para que a Origem informe a esta Corte as providências adotadas em vista desta decisão.

Ressalto, por fim, que o exame do Terceiro Termo Aditivo e da Execução Contratual está sendo realizado nos TCs 11792.989.22-0 e 9420.989.24, respectivamente.

⁵ Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

(...)

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos.

⁶ 5.7. Serão desclassificadas as propostas que não atenderem as exigências do presente edital e seus ANEXOS, sejam omissas ou apresentem irregularidades, ou defeitos capazes de dificultar o julgamento, e, ainda, aquelas que impuserem condições ou contiverem ressalvas em relação às condições estabelecidas neste edital, e que apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis, quando comparados aos preços de mercado e estimados pela Administração.

Transitada em julgado a decisão e cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, arquivem-se os autos.

É como voto.

GCCCM/18

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

TC-011776.989.23-8

Contratante: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Contratada(s): Medic Health Serviços Médicos EIRELI.

Objeto: Contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Termo Aditivo de 20/03/23.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

TC-008772.989.22-4

Representante(s): Orion – Saúde e Participações Ltda.

Representado(s): Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Assunto: Possíveis irregularidades praticadas no Pregão Presencial nº 01/2022, da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, visando à contratação de empresa médica e equipe multifuncional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde).

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

EMENTA: PREGÃO PRESENCIAL E CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA MÉDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. FALTA DE PLANEJAMENTO. ADITIVOS. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PRINCÍPIO DA ACESSORIEDADE. IRREGULARIDADE. MULTA. REPRESENTAÇÃO. PROPOSTA COM VALORES ABAIXO DO PISO SALARIAL DA CATEGORIA DE ENFERMEIRO. VIOLAÇÃO À PREVISÃO LEGAL E CONTRATUAL. IMPROCEDÊNCIA.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acorda a E. Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Sessão de 13 de agosto de 2024, pelo voto do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, Relator, do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Presidente em exercício, e do Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, ante o exposto no voto, inserido aos autos, julgar **irregulares** o Pregão Presencial nº 001/2022 e decorrente Contrato nº 016/2022, de 21/03/2022, bem como os Primeiro e Segundo Termos Aditivos, todos celebrados entre a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu e a empresa Medic Health Serviços Médicos EIRELI, com acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Decidiu, outrossim, julgar **improcedente** a Representação proposta por Orion Saúde e Participações Ltda.

Decidiu, com fulcro no artigo 104, inciso II, da mencionada Lei, impor ao responsável, Senhor José Antônio Pereira, Prefeito Municipal, multa de 200 (duzentas) UFESPs, a ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias contados do trânsito em julgado da presente decisão.

Fixou o prazo de 30 (trinta) dias para que a Origem informe a esta Corte de Contas as providências adotadas em vista desta decisão.

Ressaltou, ademais, que o exame do Terceiro Termo Aditivo e da Execução Contratual está sendo realizado nos TCs-11792.989.22 e 9420.989.24, respectivamente.

Determinou, após o trânsito em julgado da decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, o arquivamento dos autos.

Em se tratando de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 01/2011, o relatório e voto, bem como os demais documentos que compõem os autos, poderão ser consultados, mediante regular cadastramento, no Sistema de Processo Eletrônico – e-TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Presente o Dr. José Mendes Neto, DD. Representante do Ministério Público de Contas.

Publique-se.

São Paulo, 19 de agosto de 2024.

ROBSON MARINHO - Presidente

CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Redatora

CGCCCM-33

CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI

TRIBUNAL PLENO DE 15/10/25

ITENS Nº 62 E 63

RECURSOS ORDINÁRIOS

62 TC-019125.989.24-4 (ref. TC-010891.989.22-0, TC-011775.989.23-9 e TC-011776.989.23-8)

Recorrente(s): Medic Health Serviços Médicos EIRELI.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu e Medic Health Serviços Médicos EIRELI, objetivando a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, no valor de R\$18.300.000,00.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 21/08/24, na parte que julgou irregulares o pregão presencial, o contrato e os termos aditivos, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93 e aplicando multa no valor de 200 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: GDF-6.

63 TC-019135.989.24-2 (ref. TC-010891.989.22-0, TC-011775.989.23-9 e TC-011776.989.23-8)

Recorrente(s): Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu e Medic Health Serviços Médicos EIRELI, objetivando a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, no valor de R\$18.300.000,00.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 21/08/24, na parte que julgou irregulares o pregão presencial, o contrato e os termos aditivos, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93 e aplicando multa no valor de 200 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: GDF-6.

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA MÉDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO EFICAZ. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DE ESGOTAMENTO DAS VIAS LEGAIS DE PROVIMENTO DE CARGOS EFETIVOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ACESSORIEDADE. INSATISFATÓRIAS RAZÕES DE RECURSO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Em exame recursos ordinários¹ interpostos por MEDIC-HEALTH Serviços Médicos Eireli e Prefeitura de Embu-Guaçu em face de v. acórdão da Colenda Segunda Câmara² orientado à irregularidade do Pregão Presencial nº 1/2022, do decorrente Contrato nº 16/2022³ e dos subsequentes termos aditivos (Primeiro⁴ e Segundo⁵), celebrados entre os recorrentes, tendo por objeto a contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

¹ Recursos protocolizados em 11 de setembro de 2024 (eventos 151 e 152 do TC-010891.989.22-0).

² Decisão da Colenda Segunda Câmara, de 13 de agosto de 2024; publicada no D.O.E. de 21 de agosto de 2024, prolatada nos autos dos Processos TC-010891.989.22-0 (evento 142), TC-011775.989.23-9 (evento 116) e TC-011776.989.23-8 (evento 104). **Composição da Câmara:** Conselheiro Substituto – Auditor Samy Wurman, Relator, do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Presidente em exercício, e do Conselheiro Substituto – Auditor Márcio Martins de Camargo.

³ Contrato subscrito em 21 de março 2022, ao valor original de R\$ 18.300.000,00 (Dezoito milhões e trezentos mil reais) e vigência inicial de 12 (doze) meses.

⁴ Primeiro Termo Aditivo, datado de 05 de dezembro de 2022, visou acrescer o número de profissionais para a execução do contrato, na razão aproximada de 13,83%.

⁵ Segundo Termo Aditivo, datado de 20 de março de 2023, prorrogou o prazo contratual por mais 12 (doze) meses, de 21 de março de 2023 a 20 de março de 2024, reajustando o valor do contrato em aproximadamente 5,59%, pelo índice IPCA.

Por conseguinte, foram acionados os comandos normativos dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, bem como fora aplicada multa de 200 (duzentas) UFESPs ao responsável pela contratação, Sr. José Antônio Pereira. Recomendou-se, ainda, à Origem que privilegie a adoção de pregão no formato eletrônico.

Motivam o juízo de reprovação e aplicação da sanção pecuniária:

i) a falta de planejamento do Município contratante em realizar concurso público para provimento de respectivo quadro efetivo de servidores, ligados à área da saúde, surgindo daí a questionável necessidade da contratação em perspectiva;

ii) a ausência de pesquisa de preços atualizada para comprovação da vantagem econômica do primeiro aditivo, agravada pela descaracterização do objeto avençado, em razão do acréscimo expressivo do quantitativo de profissionais, especialmente auxiliares e técnicos de enfermagem, sem a devida justificativa, o que reforça a ausência de eficiente planejamento e configura modificação do propósito do instrumento principal;

iii) a inexistência de dotação orçamentária para suportar os gastos afetos ao segundo aditamento. De acordo com o decisório recorrido, a Municipalidade não apresentou documentação alusiva à composição das notas de empenho, tampouco planilha de cálculos demonstrando que os empenhos cobririam os gastos do exercício de 2023; e

iv) a incidência do princípio da acessoriedade sobre os termos aditivos.

A **Prefeitura de Embu-Guaçu** defende a conformidade do pregão, do contrato e dos aditivos com a legislação de regência (artigos 197 e 199, § 1º, da Constituição Federal; Leis Federais nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 8.080/90), a qual, segundo aduz, autoriza a participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde (SUS) para complementação dos serviços públicos.

Explica que a contratação tem por propósito a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde para complementar e

atender as necessidades da Unidade de Pronto Atendimento e da Unidade Mista de Saúde, cuja materialização se deu por equipe de profissionais composta por médicos plantonistas de urgência e emergência, nutricionistas, auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem e enfermeiros, permanecendo a gestão técnica sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, conforme cláusula contratual expressa.

A seu ver, a indicação de falta de planejamento não se sustenta diante da dificuldade de contratação de aludidos profissionais por meio de concurso público, situação reconhecida inclusive por precedentes deste Tribunal de Contas. Segundo afirma, mencionado obstáculo deriva da restrição orçamentária do Município, que o impede de competir com os salários e as condições de trabalho atrativas oferecidas por hospitais privados e Municípios de grande porte, como São Paulo, Guarulhos e Osasco, além do desinteresse de profissionais qualificados em participar dos processos seletivos.

No intuito de confirmar o arrazoado, diz que no “exercício de 2020 a Municipalidade se viu obrigada a prorrogar o Edital nº 04/2020”, afeto a processo seletivo simplificado deflagrado para contratação de médicos, “porque o número de inscritos ficou aquém da quantidade de cargos vagos para lotação na UPA e na UMS, sendo que o resultado, ao final, restou infrutífero”.

Assim, a contratação por meio de processo licitatório para suprir a demanda de serviços médicos revelou-se medida excepcional, necessária e justificada, inserta no poder discricionário da Administração, não configurando violação à regra insculpida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Prosseguindo, alega que o 1º Termo Aditivo promoveu acréscimo quantitativo de 13,83% do objeto inicial⁶, respeitando os preços unitários pactuados originalmente, ou seja, dentro do limite delineado no artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, mantendo as condições técnicas e econômicas vantajosas para a Administração.

⁶ 10 Auxiliares de Enfermagem, 10 Técnicos de Enfermagem e 02 enfermeiros para a Unidade Mista de Saúde, bem como 03 Auxiliares de Enfermagem e 02 Técnicos de Enfermagem para Unidade de Pronto Atendimento.

Quanto à ausência de pesquisa de preços para aludido acordo complementar, destaca sua celebração ainda quando vigente o instrumento primário, não havendo por meio dele alteração no prazo de vigência e tampouco nos preços originalmente avençados, o que afastaria a incidência do artigo 57, inciso II, do mencionado diploma legal. Ressalta, outrossim, que a licitação contou com ampla pesquisa de mercado.

Afiança a suficiência da dotação orçamentária reservada ao 2º Termo Aditivo, tendo sido todas as parcelas empenhadas, liquidadas e pagas dentro dos valores e prazos estabelecidos, inexistindo valores em aberto ou em atraso, em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acresce que a contratação e seus aditivos foram realizados com fulcro nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, buscando garantir a continuidade e qualidade dos serviços públicos essenciais de saúde, diante das dificuldades reais enfrentadas pela Administração Pública.

E, por isso, a multa aplicada ao Prefeito não merece prosperar, pois não houve infração à norma legal ou regulamentar, estando presentes a boa-fé e a boa gestão nos atos praticados.

Por seu turno, **MEDIC-HEALTH Serviços Médicos Eireli** declara que a contratação deriva da insuficiência do quadro de servidores para atendimento da demanda nas unidades de saúde (UPA e UMS), especialmente pelas dificuldades enfrentadas pelo Município de Embu-Guaçu em contratar profissionais da saúde por intermédio de concurso público, dada sua localização e limitações orçamentárias.

Nessa esteira, cita a realização do Processo Seletivo Simplificado nº 4/2020, promovido pela Municipalidade para contratação por tempo determinado, no qual houve baixa adesão, com vistas a demonstrar a legitimidade da alternativa adotada de contrato administrativo, no seu entender, necessária para garantir a continuidade e qualidade dos serviços públicos de saúde, em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas.

Enfatiza que a Constituição Federal, em seus artigos 197 e 199, §1º, admite que as ações e serviços públicos de saúde sejam prestados diretamente ou por terceiros mediante contratos licitatórios. Sustenta que a contratação da Medic-Health Serviços Médicos respeita esse preceito, sendo alternativa legítima diante da dificuldade de provimento dos cargos por concurso público, especialmente em Municípios com limitações econômicas e demográficas.

No tocante ao 1º Termo Aditivo, afirma que o preço do contrato original é fruto de ampla pesquisa de mercado, realizada junto a seis empresas do ramo, e que o aditamento, celebrado antes do término dos 12 (doze) meses iniciais, promoveu apenas acréscimo quantitativo sem alteração dos preços unitários, mantendo condições economicamente vantajosas para a Administração.

Reforça que falhas inerentes à ausência de nova pesquisa de preços, por ocasião de aditivos, já foram relativizadas em julgados desta Corte, especialmente em ajustes de pequena monta que mantêm os valores originalmente pactuados.

Esclarece que o acréscimo de 13,83% (R\$ 210.973,09⁷) no valor do contrato, decorrente da inclusão de auxiliares e técnicos de enfermagem e enfermeiros, situa-se dentro do limite legal de 25% estabelecido no artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, argumenta que os aumentos foram quantitativos e se referem a postos previstos no ajuste original, não havendo modificação do objeto contratual. Para fortalecer o aduzido, cita precedentes deste Tribunal.

Na sequência, afiança que a Prefeitura reservou dotação orçamentária suficiente para cobrir os valores contratados, com valores superiores aos montantes convencionados. "Neste sentido, para os primeiros 12 meses de vigência, foram reservados R\$ 18.350.000,04 no orçamento Municipal (ev. 1.9 do TC nº 10891/989/22), valor superior ao montante inicial contratado,

⁷ Duzentos e dez mil, novecentos e setenta e três reais e nove centavos.

de R\$ 18.300.000,00. Para o 1º e 2º Termos de Aditamento, a Prefeitura de Embu-Guaçu reservou R\$ 21.997.480,37, valor também suficiente”.

Dá conta de que todas as despesas foram regularmente empenhadas, liquidadas e pagas, respeitando os prazos contratuais, e que, caso houvesse insuficiência de fundos, a Administração tem prerrogativa legal para abertura de crédito suplementar, prática admitida pelo Tribunal. A esse respeito, faz referência a precedentes favoráveis desta Corte, que, segundo entende, relevaram falhas similares.

Nos termos deduzidos, requerem sejam consideradas as especificidades e as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, com consequente provimento ao recurso ordinário, julgando-se regulares o pregão, o contrato e respectivos aditamentos, cancelando-se a penalidade pecuniária cominada.

Ministério Público de Contas⁸ e Secretaria-Diretoria Geral⁹ convergem no sentido do conhecimento e **desprovimento** dos apelos, ao argumento de que as razões recursais não apresentam inovações substanciais em relação às justificativas articuladas na etapa de instrução preliminar da matéria.

SDG destaca que “consoante ressaltado na r. Decisão recorrida, esta Corte de Contas, no caso de ajustes destinados à prestação de serviços de saúde pública, sempre leva em consideração as dificuldades enfrentadas pelos municípios, notadamente os de menor porte, para admitir, por meio de concurso público, médicos e outros profissionais da citada área. Bem por isso, torna-se relevante verificar, em cada situação concreta, se antes da opção pela terceirização dos serviços da área da saúde restou comprovado o esgotamento da via adequada para preenchimento dos cargos, em especial a realização de concursos, de maneira que, entre outras coisas, não seja burlado o limite de gastos de pessoal, em flagrante desafio à Lei de Responsabilidade Fiscal”.

⁸ Eventos 19 do TC-019125.989.24-4 e 19 do TC-019135.989.24-2.

⁹ Eventos 27 do TC-019125.989.24-4 e 27 do TC-019135.989.24-2.

No entanto, neste caso, “os próprios recorrentes informam a realização de apenas um processo seletivo simplificado no ano de 2020 para contratação emergencial de médicos (Edital nº 004/2020), sem maiores detalhes, o que [...] não se revela suficiente à comprovação de adoção, por parte da Administração, de medidas para solucionar a significativa defasagem do Quadro de Pessoal, não só em relação aos médicos, mas também quanto aos demais profissionais da área de saúde”. E no “que se refere aos desacertos relacionados à ausência de pesquisa de preços (primeiro aditivo) e à falta de reserva orçamentária (segundo aditamento), também não [foram] esclarecidos de forma satisfatória”.

GCMAB
LMN

TC-019125.989.24-4

TC-019135.989.24-2

VOTO

PRELIMINAR

Pressupostos de admissibilidade em termos (peças apelativas adequadas, tempestivas¹⁰ e subscritas por subscritores legítimos), **conheço** dos recursos ordinários.

MÉRITO

As alegações recursais em nada inovam as justificativas articuladas na etapa preliminar de instrução da matéria, todas devidamente sopesadas pelo juízo *a quo*, enveredado à irregularidade do Pregão Presencial nº 1/2022, do decorrente Contrato nº 16/2022 e dos subsequentes termos aditivos (Primeiro e Segundo), havidos entre Prefeitura de Embu-Guaçu e MEDIC-HEALTH Serviços Médicos Eireli.

O acordo em perspectiva teve como objetivo a contratação de empresa médica e equipe multiprofissional especializada para a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria de Saúde do Município.

A rigor, este tipo de ajuste é admitido por esta Corte de Contas somente em situações excepcionais e quando comprovado o exaurimento das

¹⁰ Decisão da Colenda Segunda Câmara, publicada no D.O.E. de 21 de agosto de 2024. Já os Recursos Ordinários foram protocolizados em 11 de setembro de 2024 (eventos 151 e 152 do TC-010891.989.22-0), dentro do prazo legal de 15 (quinze) dias úteis, previsto no artigo 57 da Lei Complementar nº 709/93.

vias legais adequadas para provimento de cargos efetivos vagos na Administração, ligados à área da saúde, mormente o concurso público, de modo a evitar, entre outros aspectos, burla à regra insculpida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e ao limite de gastos com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trata-se de hipótese a que não se amolda o presente caso.

A esse respeito, decisão de primeira instância expõe, de forma clara e objetiva, os elementos que evidenciam a inércia da municipalidade em empreender esforços para a realização de concurso público destinado ao preenchimento do seu quadro efetivo de profissionais da saúde, que se encontra defasado, antes de adotar a medida excepcional do contrato administrativo, indicando, assim, ausência de planejamento adequado para atender demanda sensível e contínua da população:

“[...] questiona-se, no caso em exame, se a presente Contratação decorreu de eventual falta de planejamento por parte da Municipalidade de Embu-Guaçu, ante a existência de cargos efetivos vagos para médicos, auxiliares de enfermagem, enfermeiros, dentre outros, no Quadro de Pessoal daquele Município, conforme a tabela abaixo:

Cargo	Quantidade de Vagas			%(b/a)	Em relação ao contratado	
	Total	Providas (a)	Não Providas (b)		Quantidade (c)	Diferença (b-c)
Auxiliar de enfermagem	101	68	33	32,67%	27	+6
Enfermeiro	27	14	3	11,11%	14	-11
Médico	77	23	54	70,13%	?	?
Nutricionista	6	3	3	50,00%	2	+1
Técnico em Gesso	3	1	2	66,67%	1	+1
Técnico Enfermagem	38	24	14	36,84%	23	-9

Das informações dos autos e do sítio eletrônico da Prefeitura, não há notícias de que a Origem tenha promovido concurso para a contratação de profissionais da área da saúde, além do certame lançado em 2016, para os cargos de auxiliar de enfermagem e agente de combate a endemias, e em 2018, para contratação por termo determinado de médicos e enfermeiros, deflagrada pelo Edital 006/2018.

No caso, a Municipalidade mencionou o desinteresse dos profissionais da área médica nos concursos lançados pelo Poder Público no Município de Embu-Guaçu, com alto número de desistências em certames anteriores, e a premente necessidade do gestor em garantir os atendimentos em saúde para seus munícipes.

De fato, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido as dificuldades encontradas pelos Municípios, especialmente aqueles de pequeno



porte, na contratação de médicos e profissionais da área da saúde mediante concurso público, quer em razão da localização, ou de valores salariais pouco competitivos em comparação com outras cidades de maior porte e da iniciativa privada.

Por outro lado, o argumento não socorre à Origem, sendo que o interessado não trouxe qualquer comprovação documental da realização de concursos públicos desertos anteriores à publicação do Edital em epígrafe, ou da desistência/exoneração desses profissionais, havendo tão somente genérica menção a sua realização de concursos.

Na verdade, sequer foram demonstradas quaisquer diligências e medidas adotadas pela Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu para provimento dos vários cargos disponíveis, sendo que a única informação de autorização e trâmite de concurso para provimento de cargos da área da saúde, incluindo médicos e enfermeiros, datam de 2022, com a publicação do Edital n. 002/2022 em 22/06/2022, ou seja, posteriormente a celebração do Contrato em epígrafe, em 21/03/2022.

Desse modo, pelo menos desde 2016 a 2022, a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu se valeu de Convênio com Terceiro Setor e contratações emergenciais – dentre as quais o Contrato n. 004/2021 julgado irregular pela Segunda Câmara, em âmbito do TC-13665.989.21 –, não havendo indícios de quaisquer esforços para lançamento de novo edital de concurso, mesmo diante da significativa defasagem de seu quadro de pessoal.

[...]

Nessa linha, não se desincumbiu a Prefeitura de Embu-Guaçu de comprovar todos os esforços para a assunção direta dos serviços, elemento presente em precedentes desta Corte que acabaram por admitir, excepcionalmente e de acordo com as peculiaridades do caso concreto, a contratação de profissionais terceirizados para a realização de serviços médicos.

Desse modo, a situação dos autos revela falta de planejamento e de priorização do concurso público para preenchimento do quadro efetivo de servidores daquela Municipalidade.”

A tudo se soma observação de Secretaria-Diretoria Geral, no sentido de que “os próprios recorrentes informam a realização de apenas um processo seletivo simplificado no ano de 2020 para contratação emergencial de médicos (Edital nº 004/2020), sem maiores detalhes, o que (...) não se revela suficiente à comprovação de adoção, por parte da Administração, de medidas para solucionar a significativa defasagem do Quadro de Pessoal, não só em relação aos médicos, mas também quanto aos demais profissionais da área de saúde”.

A reforçar o cenário de ausência de planejamento eficaz, o Executivo de Embu-Guaçu celebrou o Primeiro Aditivo ao contrato, para ampliação do número de profissionais da saúde para execução da avença,

conforme declarado pela contratada, consistente em “10 Auxiliares de Enfermagem, 10 Técnicos de Enfermagem e 02 enfermeiros para a Unidade Mista de Saúde, bem como 03 Auxiliares de Enfermagem e 02 Técnicos de Enfermagem para Unidade de Pronto Atendimento”.

Com efeito, as justificativas relacionadas ao Primeiro e Segundo Aditivos não possuem vigor para afastar a incidência do princípio da acessoriedade, o qual estabelece que as impropriedades detectadas na licitação ou no contrato originário se estendem aos aditamentos subsequentes, salvo quando estes têm por finalidade corrigir vícios anteriores no ajuste, o que não é o caso.

Em outras palavras, ainda que se cogitasse a relativização da ausência de pesquisa de preços quanto ao 1º Termo de Aditamento e da falta de dotação orçamentária para o 2º Termo de Aditamento, remanesce vício essencial que contamina a higidez da matéria, a saber, terceirização de demanda típica, de caráter sensível e contínuo, decorrente de falta de planejamento eficaz.

Ante o exposto, em linha com instrução unânime de MPC e SDG, voto pelo **não provimento** aos recursos ordinários interpostos pela Administração de Embu-Guaçu e por MEDIC-HEALTH Serviços Médicos Eireli, com decorrente ratificação dos termos e fundamentos do decisório recorrido.

Certificado o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

GCMAB
LMN



ACÓRDÃO

TC-019125.989.24-4 (ref. TC-010891.989.22-0, TC-011775.989.23-9 e TC-011776.989.23-8)

Recorrente(s): Medic Health Serviços Médicos EIRELI.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu e Medic Health Serviços Médicos EIRELI, objetivando a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, no valor de R\$18.300.000,00.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 21/08/24, na parte que julgou irregulares o pregão presencial, o contrato e os termos aditivos, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93 e aplicando multa no valor de 200 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

TC-019135.989.24-2 (ref. TC-010891.989.22-0, TC-011775.989.23-9 e TC-011776.989.23-8)

Recorrente(s): Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu e Medic Health Serviços Médicos EIRELI, objetivando a execução e operacionalização de atividades em serviços de saúde (Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde), destinados a complementar e atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, no valor de R\$18.300.000,00.

Responsável(is): José Antônio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 21/08/24, na parte que julgou irregulares o pregão presencial, o contrato e os termos aditivos, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93 e aplicando multa no valor de 200 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Lucas Passos Vieira da Costa (OAB/SP nº 425.346) e outros.

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA

MÉDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO EFICAZ. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DE ESGOTAMENTO DAS VIAS LEGAIS DE PROVIMENTO DE CARGOS EFETIVOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ACESSORIEDADE. INSATISFATÓRIAS RAZÕES DE RECURSO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

O Egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão realizada em 15 de outubro de 2025, pelo voto dos Conselheiros Marco Aurélio Bertaiolli, Relator, Renato Martins Costa, Dimas Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo, Maxwell Borges de Moura Vieira e do Conselheiro Substituto – Auditor Samy Wurman, em preliminar, conheceu dos Recursos Ordinários e, quanto ao mérito, **negou-lhes provimento**, com decorrente ratificação dos termos e fundamentos do decisório recorrido.

Presente na sessão a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas.

O processo eletrônico ficará disponível aos interessados para vista, independentemente de requerimento, mediante cadastro no sistema.

Publique-se.

Sala das Sessões, 15 de outubro de 2025.

Cristiana de Castro Moraes – Presidente

Marco Aurélio Bertaiolli – Relator