PUBLICADO EM RESUMO NO DOE DE 14/05/2026

TERMO DE OCORRENCIA
Processo TCM nº **21795e25**
Denunciante: **04ª IRCE - Itabuna**
Denunciado(a): **André Luiz Cezário Campos (04/01/2023 a 31/08/2023) Eduardo Nora de Andrade (01/09/2023 a 31/12/2023) e Sonilda Santana de Mello (2024 - 2025) - SECRETÁRIO**
Exercício Financeiro de **2023**
Prefeitura Municipal de **ILHEUS**
Relator **Cons. Ronaldo Nascimento de Sant´Anna**

ACÓRDÃO 21795e25APR

EMENTA: TERMO DE OCORRÊNCIA. MUNICÍPIO DE ILHÉUS. GESTÃO EM SAÚDE. EXERCÍCIO DE 2023. CREDENCIAMENTO DE MÉDICOS EM SUBSTITUIÇÃO AO CONCURSO PÚBLICO. RECONHECIMENTO DA IRREGULARIDADE PELOS GESTORES. APRESENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA REGULARIZAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. ADVERTÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

1. Termo de Ocorrência autuado, em cumprimento à determinação constante do Acórdão relativo à Prestação de Contas Anual da Gestão de Saúde do Município de Ilhéus, no exercício de 2023, para apurar a utilização do credenciamento de médicos como forma principal de contratação, em substituição ao concurso público, inobservando o art. 37, o inciso II e o inciso IX, da CF/88.

2. A contratação por credenciamento é admitida apenas de forma complementar e excepcional, desde que demonstrada a inviabilidade de atendimento das necessidades por outros meios.

3. Os ex-Gestores reconheceram a necessidade de provimento dos cargos permanentes da rede assistencial de saúde por meio de concurso público, informando a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual, em setembro de 2024, e a constituição de comissão para a realização do certame

4. As medidas adotadas pela Gestão Municipal não descaracterizam os apontamentos do Termo de Ocorrência, entretanto demonstram as iniciativas para a regularização do quadro de pessoal da área de saúde.

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

5. Conhecimento e procedência do presente Termo de Ocorrência. Determinação. Recomendações.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Termo de Ocorrência, autuado em 12 de agosto de 2025, pela 4ª Inspetoria Regional de Controle Externo (4ª IRCE), em cumprimento à determinação constante do Acórdão n° 07491e24, relativo à Prestação de Contas Anual do Município de Ilhéus – Gestão em Saúde, em desfavor do Sr. **ANDRÉ LUIZ CEZÁRIO CAMPOS**, Secretário de Saúde entre 4/1/2023 e 31/8/2023, e do Sr. **EDUARDO NORA DE ANDRADE**, Secretário de Saúde no período de 1/9/2023 a 31/12/2023, para exame de possíveis irregularidades no Credenciamento n.º 001/2021, realizado à luz da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época.

A Unidade Técnica, a partir do Relatório de Cientificação Anual da Prefeitura de Ilhéus - Gestão de Saúde, exercício de 2023, identificou 10 (dez) processos de inexigibilidade de licitação, decorrentes do Credenciamento n.º 001/2021, para funções permanentes (médicos clínicos e emergencistas) que deveriam ser providas por servidores efetivos, conforme a Lei Municipal n.º 3.761/2015, totalizando R$3.096.000,00, conforme tabela a seguir:

Inexigibilidade nº	Valor R$	Contratado
CRED01/2021-012S	R$ 360.000,00	SERVIÇOS MEDICOS MENEZES LTDA
CRED01/2021-013S	R$ 360.000,00	PAZ THATIANA SERV. MEDICOS LTDA
CRED01/2021-014S	R$ 360.000,00	NEILA R. S. DE GOES
CRED01/2021-016S	R$ 108.000,00	HORRANA EMPREEND. MED. LTDA
CRED01/2021-017S	R$ 360.000,00	MILANESE SERV. MED. LTDA
CRED01/2021-018S	R$ 360.000,00	VGA ATENDIMENTOS MEDICOS
CRED01/2021-019S	R$ 108.000,00	M & MT CENTRO MEDICO LTDA
CRED01/2021-028	R$ 360.000,00	DFB SERV. MEDICOS LTDA

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

Inexigibilidade nº	Valor R$	Contratado
CRED01/2021-78S	R$ 360.000,00	INSTITUTO DE NEUROLOGIA SÃO GUIDO LTDA
CRED01/2021-066	R$ 360.000,00	SOVIL SERV. MÉDICOS SOCIEDADE SIMPLES

Fonte: Termo de Ocorrência Processo n.º 21795e25.

Registrou que, entre 50% e 75,6% das funções de médicos clínicos e 57,33% dos plantonistas de urgência, eram exercidas por instituições privadas contratadas mediante Credenciamento, desvirtuando, no seu entender, o caráter "complementar" previsto no art. 37, inciso II e inciso IX, da Constituição Federal[1].

Requereu a declaração de irregularidade das contratações provenientes do Processo Administrativo n.º 11.261/2021/Credenciamento n.º 001/2021.

Notificados por meio do Edital n.º 817/2025 (publicado no DOETCM/BA de 22/8/2025), por intermédio dos Ofícios n.º 3913, n.º 3914 e n.º 3915, em 1º de setembro de 2025, bem como por Aviso de recebimento (AR), confirmados em 6 de outubro de 2026 e em 19 de janeiro de 2026 (docs. 21 a 23, 28 e 29 – Processo n.º 21795e25), os Gestores à época dos fatos apresentaram as suas Defesas (pastas 29090e25 e 29244e25), instruídas com os seguintes documentos:

> (i) Decretos de nomeação e de exoneração;
> (ii) Ranking de atenção primária e do SUS;
> (iii) Quadro com o déficit de médicos na rede municipal;
> (iv) Matérias jornalísticas relativas ao atendimento médico municipal em 2023;
> (v) Relatório de cobertura de Atenção Primária à Saúde, com base no Plano Nacional de Saúde, no período 2020-2023;
> (vi) Cobertura da Atenção Primária em 2021 e em 2023;
> (vii) Atos preparatórios para o concurso público (Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro; Portaria n.º 455, de 20 de setembro de 2024, nomeando a Comissão para o concurso; e o Decreto n.º 76, de 19 de dezembro de 2024, autorizando a realização do concurso).

1 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; (…)
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (...)

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

Os Responsáveis sustentaram que o credenciamento, com a ampliação da cobertura da Atenção Primária de Saúde (APS) de 27,87% para 63,29% no período, evitou o colapso do sistema de saúde ante o déficit de profissionais efetivos e o aumento da demanda de atendimento na rede municipal;

Alegaram a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual, em que a Gestão Municipal à época se comprometeu em iniciar os atos preparatórios do concurso público para provimento de pessoal (IDEA n.º 001.9.23485/2023), bem como aduziram o caráter excepcional da medida adotada, em observância aos princípios da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

O processo encontra-se devidamente instruído, com os elementos necessários ao julgamento de mérito, nos termos da legislação de regência.

É o Relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

No credenciamento, o processo seletivo é feito pelo interessado que escolherá, dentre os credenciados, quem melhor lhe aprouver para prestar-lhe o serviço ou fornecer o bem. A conveniência administrativa e o interesse que impulsiona a ação do Poder Público impõem a necessidade de o objeto ser executado por mais de um prestador. Identificada essa excepcionalidade, é facultado à Administração utilizar-se do sistema de credenciamento.

O art. 37, inciso II, da Carta Federal define como regra para o ingresso no serviço público, a aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, excepcionando a nomeação para cargo comissionado. O inciso IX do mesmo artigo também ressalva a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público, desde que prevista em lei.

A Lei n.º 8.080/1990, que regula as ações e os serviços de saúde no Brasil, em seu art. 24, parágrafo único[2], autoriza o Poder Público a valer-se da iniciativa privada, quando não dispuser de pessoal suficiente para a cobertura assistencial à população.

A Portaria n.º 1.034/2010, do Ministério da Saúde[3], estabelece que, para a complementação das funções sob exame, o Gestor deve comprovar: (i) a

2 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.

3 Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt1034_05_05_2010_rep.html Acesso em 5/6/2026.

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e (ii) a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

O art. 25[4] da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época, não apresenta um rol exaustivo. Vale dizer, a expressão "*em* especial", constante do seu *caput*, indica que as hipóteses dispostas no seus incisos não constituem *numerus clausus*. Sendo, pois, possíveis as contratações oriundas de Credenciamento ocorrerem por Inexigibilidade de Licitação.

As Cortes de Contas admitiam a contratação de profissionais de medicina por credenciamento, mediante Inexigibilidade de Licitação, sob as regras da Lei n.º 8.666/1993.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 352/2016, aceitou e recomendou a adoção do procedimento de credenciamento para a contratação de profissionais de saúde, desde que devidamente verificada a impossibilidade de competição para a seleção desses prestadores de serviços, nos seguintes termos:

> RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO DE AJUSTES FIRMADOS POR ÓRGÃOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM ENTIDADES PRIVADAS PARA A DISPONIBILIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA ATUAREM EM UNIDADES PÚBLICAS DE SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS QUE DEMONSTREM AS VANTAGENS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. BAIXA OU NENHUMA PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE NAS DECISÕES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO COM ENTIDADE PRIVADA NÃO QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL E COM ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. TERMOS DE PARCERIAS CELEBRADOS PARA MERA INTERMEDIAÇÃO DE MÃO DE OBRA, SEM QUE A ENTIDADE TENHA CAPACIDADE INSTALADA PRÓPRIA. OITIVAS. DETERMINAÇÕES.
>
> (...)
>
> 9.1.2. o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a

4 Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

> distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;

A Assessoria Jurídica desta Corte de Contas tem se posicionado pela possibilidade da utilização complementar do instituto do credenciamento no setor de saúde, com base no art. 199, §1º[5], da Constituição Federal, nos seguintes termos do Parecer n.º 1312-25:

> **Respondendo ao segundo questionamento**, conforme dito anteriormente, o TCU já se pronunciou pela possibilidade de utilização do credenciamento para contratação de profissionais de saúde, sejam esses médicos ou enfermeiros, tanto para atuarem unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se em verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados.
>
> Todavia, vale reiterar que a contratação de profissionais de saúde por meio de credenciamento é excepcional, e não a regra, uma vez que o art. 37, II, da Constituição Federal, prevê que a admissão de servidores públicos deverá ser efetuada através da realização de concurso público.
>
> Assim sendo, a contratação mediante credenciamento deverá ser apenas de forma **complementar**, devendo a Administração apresentar justificativa expressa sobre a necessidade excepcional de contratação de profissionais de saúde, assegurando assim o quanto disposto no art. 199, §1°, da CF (...)

Assim, o credenciamento é admitido por este Tribunal em caráter excepcional e complementar.

No caso sob análise, a Área Técnica identificou que as funções contratadas (Médico Clínico e Médico Socorrista) por credenciamento equivalem a um percentual superior (até 75,6% na APS) aos profissionais ocupantes dos cargos previstos na Lei Municipal n.º 3.761/2015, o que, no seu entendimento, descaracterizaria a complementariedade permitida nos ordenamentos jurídicos.

Registrou que não procede a justificativa dos Responsáveis de ausência de interessados em certames anteriores, destacando como exemplo, a concorrência de 7.62 candidatos por vaga para o cargo de Médico Clínico 40h, no concurso de 2016.

5 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.

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

Em suas razões, os Gestores à época reconheceram a necessidade de ocupação dos cargos permanentes da rede assistencial de saúde por profissionais concursados e alegaram a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual (MP), bem como a constituição de comissão para a realização do concurso.

Ademais sustentaram que o crescimento da demanda por serviços de saúde, a ampliação da rede assistencial, a insuficiência do quadro efetivo de médicos e o risco de descontinuidade de serviços essenciais fundamentariam a realização das contratações por credenciamento.

As medidas de regularização do quadro, adotadas pelos então Gestores (o TAC firmado com o Ministério Público em setembro de 2024, bem como a nomeação da comissão de concurso público), embora não desconstituam a irregularidade do exercício de 2023, demonstram a adoção de providências para a ocupação dos cargos efetivos de profissionais de saúde por meio de concurso público e justificam a não aplicação de multa por este Relator, com amparo nos termos do art. 22, §2º[6], da LINDB.

Assim, julgo **PROCEDENTE** o presente Termo de Ocorrência, com a aplicação de advertência aos Responsáveis e a expedição de recomendações à atual Gestora.

III. DISPOSITIVO

Dessa forma, com lastro no inciso XX do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 006/1991, c/c, artigo 26 e ss. da Resolução TCM/BA n.º 1.419/2020, **VOTO** pelo **conhecimento** e **procedência** do presente Termo de Ocorrência (Processo TCM n.º 21795e25), lavrado pela 4ª Inspetoria Regional de Controle Externo, em face do Sr. **ANDRÉ LUIZ CEZÁRIO CAMPOS**, Secretário de Saúde entre 4/1/2023 e 31/8/2023, e do Sr. **EDUARDO NORA DE ANDRADE**, Secretário de Saúde no período de 1/9/2023 a 31/12/2023, do Município de **Ilhéus**, no exercício financeiro de 2023, na forma da fundamentação retro, com a adoção das seguintes medidas:

ADVERTÊNCIA aos Responsáveis, em razão das irregularidades reconhecidas nestes autos, atenuadas pela comprovação das medidas de regularização;

RECOMENDAÇÃO à Srª Sonilda Mello, atual Secretária Municipal de Saúde de Ilhéus, para que:

6 Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Processo: 21795e25 - Doc. 31 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 13/05/2026 16:33:19
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 1af9e4f1-b173-44cb-a4af-fc42bc2fe64e

- priorize a realização de concurso público para o provimento dos cargos efetivos vagos do quadro permanente do Município na área de saúde, nos termos do art. 37, II, da CF/88; e,

- a partir desta Decisão atente-se para o caráter complementar das contratações por meio do Credenciamento, e, ao realizá-las, observe as hipóteses legalmente previstas, nos termos do ordenamento jurídico vigente.

À Secretaria-Geral, cumpre:

I – Dar ciência dos termos desta Decisão aos interessados e à Srª Sonilda Mello, atual Secretária Municipal de Saúde de Ilhéus;

II – Encaminhar cópia deste Julgado à 4ª IRCE, por intermédio da Superintendência de Controle Externo;

III – Em atenção à Nota Recomendatória Conjunta da ATRICON n.º 01/2023[7], encaminhar cópia desta Decisão ao responsável pelo Controle Interno da Prefeitura de Ilhéus, para conhecimento dos termos deste Decisório; e

IV – Proceder ao arquivamento, após o trânsito em julgado.

SESSÃO ELETRÔNICA DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 06 de maio de 2026.

Cons. Ronaldo Nascimento de Sant´Anna
Relator

Assinado eletronicamente pelo Presidente da Sessão,
conforme chancela eletrônica

Foi presente o Ministério Público de Contas
Procurador Geral do MPEC

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade desta deliberação/Acórdão, consulte o Sistema de Acompanhamento de Contas ou o site do TCM na Internet em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.

7 Disponível em: <https://share.google/GQPr1viHIBDXIS33x>, acesso em 6 de maio de 2026.