



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 257321/18  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI  
INTERESSADO: FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI, HILTON SANTIN ROVEDA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, PAULA FERNANDA QUAGLIO KRZYZANOWSKI, PEDRO IVO ILKIV  
ADVOGADO / PROCURADOR: ERALDO ANTONIO DE CASTRO  
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO Nº 3058/20 - Tribunal Pleno

Representação. Terceirização irregular do serviço público de saúde. Irregularidades em procedimentos licitatórios. Suspeita de participação de servidores efetivos na execução dos serviços. Não atendimento integral à Lei de Transparência nº 15.527/11. Procedência. Aplicação de multas, recomendações e determinações.

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas<sup>1</sup> - MPJTC, mediante a qual noticiou supostas irregularidades no Poder Executivo do Município de União da Vitória, quais sejam: **a)** terceirização irregular de serviço público de saúde no ano de 2017; **b)** falhas em procedimentos de licitação e dispensa para contratação de profissionais da saúde; **c)** contratação de empresas pertencentes a médicos autônomos, também contratados pela municipalidade; **d)** excessiva jornada de trabalho dos contratados, denotando possível remuneração sem a devida prestação de serviço; **e)** descumprimento da Lei da Transparência, especialmente no que diz respeito aos procedimentos licitatórios.

<sup>1</sup> Por seu Procurador-Geral, Dr. Flávio de Azambuja Berti.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inicialmente, a parte representante aduziu que em levantamento dos dados do ente representado, relativos às contratações na área de saúde no ano de 2017, constatou que “apesar da estrutura física existente no Município de União da Vitória, dos 46 (quarenta e seis) cargos de “Médico”, estão ocupados apenas 10 (dez)”, existindo, portanto, “36 (trinta e seis) cargos vagos que devem ser providos por meio de concurso público”.

Afirmou que é possível o apoio da iniciativa privada na área da saúde, mas de modo meramente complementar, sendo vedado o trespasse da gestão pública ao setor privado mediante contraprestação pecuniária.

Mencionou que tanto a Constituição Estadual quanto a Federal vedam a terceirização de atividades que possam ser exercidas regularmente por servidores públicos, concluindo pela ilegalidade da terceirização de serviços de saúde pública no Município de União da Vitória.

Quanto à contratação de médicos por dispensa de licitação, aduziu que “desde logo é possível entender que elas se deram de forma irregular, pois a constância de procedimentos demonstra que não são utilizadas para a correção de problemas urgentes e pontuais, mas para substituição de mão de obra”, o que denotaria, também, ausência de planejamento.

Em relação à contratação de médicos mediante Pregão, asseverou que “é de fácil apreensão que o objeto contratado, no caso, atendimentos médicos nas UBSs e nas UPAs de União da Vitória, não é um serviço que pode ser definido como comum”, sendo descabido o uso da modalidade Pregão.

Ainda, destacou que a falta de informações disponíveis sobre a fundamentação e o procedimento de escolha das empresas, impossibilitou a avaliação dos critérios utilizados pela administração pública e a definição do preço pago.

A parte representante argumentou, também, que médicos contratados pelo Município de União da Vitória figuram como sócios das empresas que foram contratadas para a prestação de plantões médico, em violação à Lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal de Licitações. Sobre tal ponto, ressaltou que a ausência de informações acerca das contratações das empresas e sobre a forma de admissão dos médicos autônomos, extraem-se indícios de irregularidade, em especial se considerarmos que muitas das sociedades foram constituídas recentemente.

Asseverou o órgão ministerial que o exame da carga horária de trabalho de alguns profissionais médicos que prestam serviços à municipalidade, disponível no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, gera dúvida acerca da efetiva prestação do serviço público”, já que algumas jornadas parecem inviáveis. Sobre tal ponto, indicou jurisprudência das Cortes superiores, reforçando a necessidade de compatibilidade de horários.

Afirmou, também, que o ente público representado não atende ao disposto na Lei nº 12527/2011 (Lei da Transparência), especialmente no que diz respeito à disponibilização dos procedimentos licitatórios.

Ao fim, pugnou pela citação do Município de União da Vitória, na pessoa de seu representante legal, para que apresente contraditório, bem como “a íntegra dos procedimentos licitatórios mencionados no Anexo 04, para delimitação das responsabilidades dos servidores envolvidos nas irregularidades” e, também, “comprovantes do controle de frequência dos servidores mencionados nos Anexos 04 e 05, bem como a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas”.

Quanto ao mérito, pugnou seja a Representação julgada procedente, com determinação ao Município para que “comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde”, “abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público”, “comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios”, “demonstre a rescisão de contratos firmados com empresa que tenham em seu quadro societários servidores públicos, para atendimento do artigo 9º, III da Lei nº. 8666/93” e “adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 694/18 (peça nº 17), determinei a intimação do Município para que apresentasse os documentos indicados como faltantes<sup>2</sup> pelo órgão ministerial.

Após a juntada de documentação pela municipalidade (peças nº 25 a 274), determinei a remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para análise, delimitação das responsabilidades e possível aditamento da petição inicial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 751/18 (peça nº 277), apresentou emenda à petição inicial, onde destacou que o exame da nova documentação comprova que a terceirização de serviço público de saúde está ocorrendo irregularmente na municipalidade.

Sobre este ponto, destacou que embora tenha ocorrido concurso público no ano de 2015, o Município ficou inerte após o desinteresse dos candidatos.

Em relação às irregularidades nos procedimentos licitatórios, a parte representante identificou os seguintes pontos: **a)** modalidade pregão é equivocada, pois o atendimento médico não pode ser definido como serviço comum; **b)** não comprovação da excepcionalidade da justificativa apresentada para a realização das dispensas de licitação; **c)** ausência de verificação quanto ao cumprimento do artigo 9º, II da Lei nº. 8666/93; **d)** impropriedade no fundamento jurídico das Dispensas de Licitação e dos contratos decorrentes; **e)** realização de aditivos contratuais em afronta ao artigo 24, IV da Lei nº. 8666/93.

Quanto à contratação da empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo Município, a parte representante aditou a inicial nos seguintes termos: “À peça 181 foi justificado que o controle de frequência dos médicos contratados, foram lançados no sistema de ponto eletrônico na categoria de “médico autônomo”, ocasionando a importação de dados imprecisos para o Portal de

---

<sup>2</sup> **a)** Íntegra dos procedimentos licitatórios mencionados no Anexo 04, para delimitação das responsabilidades dos servidores envolvidos nas irregularidades; **b)** Comprovantes do controle de frequência dos servidores mencionados nos Anexos 04, 05 e 06, bem como a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transparência do Município. Considerando que os servidores indicados não constam na folha de pagamento, entendemos que a justificativa pode ser aceita, devendo, contudo, ser determinada a imediata correção dos dados constantes no Portal de Transparência do Município”.

No que diz respeito à excessiva jornada de trabalho, o MPjTC constatou, a partir da documentação apresentada, que a grande parte dos controles de ponto de trabalhadores “indica a chamada ‘jornada inglesa ou britânica’ caracterizada pela uniformidade dos horários de entrada e saída, sem qualquer variação. Aplicando-se entendimento amplamente aceito na Justiça do Trabalho a comprovação da carga horária por meio de pontos idênticos é considerada nula, tendo em vista a impossibilidade fática de que todos os dias, sem qualquer variação, o profissional ingresse e saia do trabalho no mesmo horário”.

Deste modo, o órgão ministerial entende necessária a emissão de recomendação para que o Município, em pontos manuais, determine a colocação dos horários exatos de início e término da jornada de trabalho.

Especificamente sobre o excesso de carga horária e a suspeita da não prestação adequada dos serviços, a parte representante, considerando as justificativas encaminhadas e a inexistência de vínculo empregatício com os interessados nominados, constatou “a regularidade da jornada praticada no Município de União da Vitória, destacando que há excesso de jornada apenas quanto a alguns profissionais<sup>3</sup>.”

O órgão ministerial, apesar do excesso mencionado, entendeu pela regularidade do item, sugerindo apenas a emissão da mencionada recomendação.

Por fim, quanto ao não atendimento à Lei nº 12527/2011 – Lei da Transparência, a parte representante ratificou integralmente as alegações iniciais. Sobre a matriz de responsabilidade, o órgão ministerial sugeriu a inclusão dos

---

<sup>3</sup> Antonio Carlos Pigatto Caus (100 horas semanais); Denise Cardoso dos Santos (101 horas semanais); Gislene Borille (94 horas semanais); Maicon Christian Angelino (72 horas semanais); Natália Saty Kliemann (86 horas semanais); Sinei da Rocha Rodrigues (102 horas semanais).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestores municipais no período das licitações indicadas, Srs. Hilton Santin Roveda (gestão 2017/2020) e Pedro Ivo Ilkiv (gestão 2013- 2016).

Derradeiramente, o MPjTC pugnou seja a Representação julgada procedente para que, ao fim, seja determinado ao Município de União da Vitória que: **a)** comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde; **b)** abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público; **c)** comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios; **d)** adeque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº 12527/2011.

Por meio do Despacho nº 1234/18 (peça nº 278), recebi o expediente para apurar a regularidade/legalidade dos seguintes pontos: **a)** terceirização irregular de serviço público de saúde no Poder Executivo de União da Vitória; **b)** falhas em procedimentos de licitação e dispensa para contratação de profissionais da saúde, destacando-se as seguintes falhas: **b.1)** modalidade pregão é equivocada, pois o atendimento médico não pode ser definido como serviço comum; **b.2)** não comprovação da excepcionalidade da justificativa apresentada para a realização das dispensas de licitação; **b.3)** ausência de verificação quanto ao cumprimento do artigo 9º, II da Lei nº. 8666/93; **b.4)** impropriedade no fundamento jurídico das Dispensas de Licitação e dos contratos decorrentes; **b.5)** realização de aditivos contratuais em afronta ao artigo 24, IV da Lei nº. 8666/93; **c)** descumprimento da Lei da Transparência, especialmente no que diz respeito aos procedimentos licitatórios.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 1233/20 (peça nº 300), opinou pela procedência parcial do feito com determinações ao ente representado e com aplicação de sanção de multa.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 281/20 (peça nº 301), corroborou os pedidos formulados na exordial, opinando pela procedência integral, com aplicação de sanções e determinações.

É o relatório.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme já mencionado no relato deste voto, o objeto da Representação consiste em apurar a legalidade/regularidade dos seguintes pontos: **a)** terceirização irregular de serviço público de saúde no Poder Executivo de União da Vitória; **b)** falhas em procedimentos de licitação e dispensa para contratação de profissionais da saúde, destacando-se as seguintes: **b.1)** modalidade pregão é equivocada, pois o atendimento médico não pode ser definido como serviço comum; **b.2)** não comprovação da excepcionalidade da justificativa apresentada para a realização das dispensas de licitação; **b.3)** ausência de verificação quanto ao cumprimento do artigo 9º, II da Lei nº. 8666/93; **b.4)** impropriedade no fundamento jurídico das Dispensas de Licitação e dos contratos decorrentes; **b.5)** realização de aditivos contratuais em afronta ao artigo 24, IV da Lei nº. 8666/93; **c)** descumprimento da Lei da Transparência, especialmente no que diz respeito aos procedimentos licitatórios.

Inicialmente, cumpre destacar que os fatos veiculados na inicial remanesçam incontroversos, inclusive em relação à execução indireta de serviços médicos, sobre a qual o Município se comprometeu, junto ao Ministério Público do Estado do Paraná, a promover concurso público voltado ao provimento dos cargos médicos vagos em seus quadros.

Em que pese as defesas juntadas (peças nº 296 e 299), os representados não lograram êxito de desconstituir as alegações veiculadas na exordial, razão pela qual o feito merece ser julgado integralmente procedente.

Feitas estas considerações iniciais, passo ao exame individualizado das alegações recebidas, iniciando pela suposta terceirização irregular do serviço público de saúde.

Compulsando os autos verifica-se que a terceirização de serviço público de saúde no Município de União da Vitória é prática contumaz, realizada por meio de pregão e, também, por meio de dispensa de licitação em inúmeras oportunidades.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com escopo de averiguar se há ilegalidade nesta terceirização, insta tecer algumas considerações. Primeiramente, observa-se que é dever constitucional do Estado assegurar a todos o direito à saúde, conforme texto do artigo 196 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Não obstante, verifica-se a Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e sobre o funcionamento e a organização dos serviços correspondentes, dispondo, em seu artigo 2º, que:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Considerando a importância do direito à saúde, o qual consubstancia, por corolário lógico, o fundamental direito à vida, o Estado, por meio do artigo 197 da Constituição Federal, expressou que os serviços de saúde consistem em serviço de relevância pública. Dada esta situação, facultou à iniciativa





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

privada a prestação serviços de saúde em caráter **complementar**, como se infere dos dispositivos constitucionais doravante transcritos:

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.

§ 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º - É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

§ 4º - A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.

Conforme exposto, não há óbice para que o particular, mediante contrato ou convênio, preste serviços de saúde, contudo, deve oferecê-los em caráter meramente complementar.

Ao contar com a iniciativa privada, não pode o ente público transferir suas unidades hospitalares, prédios, móveis, equipamentos, recursos públicos e humanos para o particular conveniado, deve, pelo contrário, firmar esta espécie de avença para ampliar e melhorar a prestação de serviços públicos de saúde.

Tal cuidado não se verificou no Município de União da Vitória, onde vislumbra-se mais do que a mera complementaridade dos serviços de emergência e urgência do ente público.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nada obstante, verificou-se que embora existam nos quadros funcionais de União da Vitória 46 (quarenta e seis) vagas de “Médico”, apenas 10 (dez) cargos estão ocupados.

Por todo exposto nos autos, verificou-se que as atividades que deveriam ser prestadas por servidores efetivos estão sendo transferidas a empresas privadas, superando de modo inequívoco o caráter meramente complementar que deveria permear esse tipo de contrato. Assim, procedente a Representação neste ponto.

Verificada a irregularidade, cabível a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Pedro Ivo Ilkiv<sup>4</sup>, aumentada em seu quádruplo, nos termos do artigo 87, §2º-A<sup>5</sup> da mesma lei, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Pregão Presencial nº. 86/2014, Pregão Presencial nº. 107/2014, Pregão Presencial nº. 27/2015, Pregão Presencial nº. 02/2016, Pregão Presencial nº. 23/2016.

Do mesmo modo, cabível a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Hilton Santin Roveda<sup>6</sup>, aumentada em seu quádruplo, nos termos do artigo 87, §2º-A da mesma lei, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Dispensa de Licitação 04/2017, Dispensa de Licitação nº. 05/2017, Dispensa de Licitação 06/2017, Dispensa de Licitação nº. 09/2017, Dispensa de Licitação nº. 11/2017, Dispensa de Licitação nº. 12/2017, Dispensa de Licitação nº. 13/2017, Dispensa de Licitação nº. 14/2017, Dispensa de Licitação nº. 16/2017, Dispensa de Licitação 19/2017, Pregão Presencial 32/2017, Pregão Presencial nº. 61/2017, Pregão Presencial nº. 109/2017, Pregão Eletrônico nº. 74/2017.

<sup>4</sup> Gestão 01/01/2013 a 31/12/2016, conforme cadastro no SICAD desta Corte.

<sup>5</sup> **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...]

§2º-A. Quando, no mesmo processo, for apurada a prática de duas ou mais vezes a mesma infração administrativa pelo mesmo agente, e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, deverão as subseqüentes ser consideradas como continuação da primeira, será aplicada a sanção correspondente a uma infração, aumentada até o seu quádruplo.

<sup>6</sup> Gestão 01/01/2017 a 31/12/2020, conforme cadastro no SICAD desta Corte.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, determino ao Município de União da Vitória que, dentro do prazo máximo de 10 (dez) meses, comprove a realização de concurso público para contratação de médicos.

O segundo ponto a ser apurado neste expediente diz respeito a irregularidades em procedimentos licitatórios, haja vista a adoção da modalidade pregão em algumas contratações e, também, pela reiterada realização de dispensas de licitação.

No que diz respeito à adoção de Pregão para contratação, verifica-se, de imediato, que os serviços de atendimento médico não são serviços de natureza comum, do que se extrai que não poderiam ser licitados por meio de Pregão.

O Pregão é modalidade licitatória que se destina à aquisição de bens ou serviços comuns, hipótese em que é possível estabelecer, para efeito do julgamento das propostas, por meio de especificações praticadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho relacionados ao objeto a ser contratado.

Em suma, tem-se que os bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado.

No caso em tela, porém, o objeto dos certames era a contratação de empresa para prestar serviços médicos e de saúde, tarefa que exige saberes intelectuais e competências práticas.

Sobre a questão é de se observar que “as contratações complexas ou sujeitas à intensa atividade intelectual se afastam do conceito de bens ou serviços comuns”<sup>7</sup>, afastando-se, reflexamente, do tipo menor preço.

Neste sentido, acerca do tipo de licitação a ser adotado em contratações não enquadradas em comuns, dispõe a Lei Federal de Licitações:

---

<sup>7</sup> BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podium. 5.ed. p. 328.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

Como se vê, resta evidenciado o equívoco na modalidade licitatória escolhida pelo ente licitante em diversas oportunidades, merecendo procedência a Representação.

A parte representante destacou que a necessidade de realização de dispensas demonstra a falta de planejamento da administração no que se refere à programação das contratações e possível predeterminação da municipalidade em terceirizar os serviços de assistência médica.

Sobre o tema, necessário tecer algumas considerações: a primeira delas é que as contratações mediante dispensa de licitação fundamentaram-se no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, que trata das situações emergenciais e de calamidade pública.

Consoante expressa previsão legal, nem sempre as contratações se fazem por meio de licitação. Em algumas situações a lei deixa margem para que o certame não seja realizado, quando então ocorrem as chamadas contratações diretas, que podem ocorrer pela modalidade dispensa ou inexigibilidade.

Na dispensa de licitação o legislador faculta ao administrador público não realizar a licitação diante de certas situações descritas na lei. Em tais casos, seria possível realizar um certame, contudo, a lei conferiu ao administrador a possibilidade de escolher, diante do caso concreto, se é conveniente ou não efetuarlo. Destarte, trata-se de decisão discricionária, que deverá se enquadrar em alguma das hipóteses taxativas de dispensa previstas no rol do artigo 24 da Lei 8.666/93.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As dispensas de licitação, no caso em espécie, deram-se com supedâneo no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93, o qual preceitua que:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Sobre as contratações diretas em caráter emergencial, entende o Tribunal de Contas da União que é absolutamente necessária a apresentação de plausível justificativa para tal escolha:

**A contratação direta com base na emergência prevista no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 deve ser adequadamente justificada, de maneira a se afastar qualquer tipo de dúvida quanto à regularidade no uso do dispositivo**

Mediante representação que noticiou ao TCU irregularidades em processo de contratação por dispensa de licitação, em caráter emergencial, de empresa para execução das obras de reforma e adequação do antigo terminal de cargas da empresa Vasp, no Aeroporto de Guarulhos/SP, de modo a transformá-lo em terminal remoto de passageiros, apurou-se o fato de a contratação ter se fundamentado na emergência prevista no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993. Para o relator, a situação deveria ser analisada sob dois aspectos: a ocorrência da suposta situação emergencial e a possível falta de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

planejamento, que levara à contratação emergencial. Quanto a este último, concluiu o relator que deveria ser ouvido o Presidente da Infraero em 2009 e 2010, período em que o aeroporto experimentava expressivo crescimento no volume de passageiros processados, sendo que as medidas tomadas naquele tempo para aumentar sua capacidade teriam se mostrado incipientes, sem atacar o problema do excesso de passageiros de maneira efetiva, culminando com a alegada situação de emergência que fundamentou a dispensa da licitação. Já com relação à alegada emergência, considerou o relator não ter ficado esta devidamente comprovada, *“porquanto não evidenciado que haviam se esgotado todas as medidas possíveis de serem adotadas e, ainda assim, permanecesse a possibilidade de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”*. Para o relator, *“se houvessem sido implementadas tais medidas e outras que se mostrassem adequadas e viáveis, poderia não haver a necessidade da contratação açodada da obra, sob a justificativa de atender a possível demanda superior à capacidade existente no momento”*. Por conseguinte, votou por que se promovesse a audiência do atual dirigente da Infraero, para que apresentasse as razões de justificativas sobre a contratação realizada, com dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, porquanto não demonstrado, adequadamente, o enquadramento da situação de emergência, nos contornos delineados no mencionado dispositivo legal e na jurisprudência do Tribunal. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. **Acórdão n.º 2614/2011-Plenário, TC-020.880/2011-1, rel. Min. Aroldo Cedraz, 28.09.2011.**<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 81 do Tribunal de Contas da União. Sessões 27 e 28 de setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2FINFOJURIS%2FINFO\\_TCU\\_LC\\_2011\\_81.doc&ei=ELAKUd74NIT28qSL-ID4Cg&usq=AFQICNEhAiU0GtcMT-LPLjMymoPmswd78Q&bvm=bv.41642243.d.eWU](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2FINFOJURIS%2FINFO_TCU_LC_2011_81.doc&ei=ELAKUd74NIT28qSL-ID4Cg&usq=AFQICNEhAiU0GtcMT-LPLjMymoPmswd78Q&bvm=bv.41642243.d.eWU)>. Acesso em: 31 jan. 2013.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como exposto, é plenamente possível a contratação direta, com base no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993. Contudo, sendo uma via de exceção, é fundamental a existência de documentação que comprove a situação emergencial, bem como que comprove que a realização de procedimento licitatório causaria prejuízo relevante e irreparável, ou que comprometeria a segurança de pessoas, obras, serviços, ou bens, ou, ainda, que provocaria a paralisação de serviços públicos essenciais.

A referida justificativa deve ser formal, caracterizando efetivamente a situação emergencial, demonstrando que a contratação direta é via adequada e suficiente para eliminação do risco provocado pela emergência em questão.<sup>9</sup>

Ainda, deve haver limitação do objeto da contratação aos bens necessários ao afastamento do risco gerado pela situação emergencial e, também, limitação do prazo a 180 dias, sem prorrogação.

Ocorre, todavia, que no caso concreto a reiteração das dispensas de licitação desnaturou a alegada emergência, demonstrando, em verdade, a má-gestão e /ou negligência do gestor.

Sobre a questão, não passa desapercibido por esta Corte que, em inúmeras oportunidades, os processos de dispensa de licitação realizados pelos municípios não decorrem de um fato imprevisível e emergencial, e sim por desídia, inércia ou negligência do administrador público, que por falta de planejamento ou má gestão dos recursos disponíveis deixa de realizar certame.

Tal situação, segundo escólio de Marçal Justen Filho, consiste na chamada *emergência fabricada*, e que, embora gerada pela desídia do gestor, não pode redundar na concretização de danos irreparáveis aos valores buscados pelo Estado, mas, tão-somente, a responsabilização do administrador.

Ainda sobre este ponto da Representação, reputo prudente transcrever as seguintes considerações do órgão ministerial (peça nº 277):

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 295.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] Quanto ao mérito, **observe-se que a representação data de 2.018 e até o momento, passados dois anos, ainda que firmado TAC junto ao MP Estadual a propósito do assunto, inexistente até agora qualquer informação que dê conta da promoção de concurso público pelo Município de União da Vitória para o preenchimento das 36 vagas de médico do quadro que estão em aberto.**

Observe-se que não se trata de pequeno Município com população de poucos milhares de habitantes e sem receita suficiente para atrair profissionais médicos a trabalharem no local. Tanto é verdade que mediante terceirização dezenas de profissionais têm sido contratados por interpostas pessoas jurídicas, provavelmente a um custo maior para o Município do que se o fossem diretamente em face de atos admissionais decorrentes de concurso público. [...]

Pelo exposto, entendo que a Representação é procedente. Contudo, estando os fatos ora apurados ligados diretamente com a irregularidade anterior, que já recebeu as devidas sanções, despicienda a aplicação de nova reprimenda quanto a este ponto.

Outro ponto a ser examinado, é que restou incontroverso nos autos que alguns dos médicos contratados pelo Município de União da Vitória e, também, servidores figuram como sócios das empresas contratadas para a prestação de plantões médicos.

Tal situação viola diretamente o disposto no artigo 9º, inciso III, da Lei nº 8666/93, o qual abaixo transcrevo:

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;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. [...]

Como bem destacado pelo órgão ministerial, referida disposição “deriva dos princípios da moralidade pública e isonomia, visto que se considera um risco a existência de relação pessoal entre os servidores e a empresa que executa os serviços”.

Assim, procedente a demanda quanto a este ponto. Já havendo nos autos recomendação para que o ente representado abstenha-se de realizar as reiteradas contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, recomendo, também, que se tal contratação ocorrer, o que deve se dar na excepcionalidade, oriente os servidores que não devem prestar serviços como terceirizados.

Por fim, no que diz respeito ao não atendimento integral à Lei de Transparência nº 15.527/11, é de se destacar que as falhas de transparência e publicidade se verificaram de pronto nos autos.

Conforme teor do Despacho nº 694/18 (peça nº 17), foi necessário determinar ao ente representado que realizasse a juntada da íntegra de diversos procedimentos licitatórios, além de comprovantes do controle de frequência dos servidores, suas escalas de plantões e outros dados necessários à fiscalização.

A ausência de publicidade dessas informações já confirmaria, por si só, o não atendimento à devida publicidade e transparência dos atos e gastos públicos. Contudo, para corroborar a ilegalidade verificada, tem-se que o próprio município admitiu falhas em seu sistema de registro e publicação de informações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, procedente a Representação também quanto a este ponto, cabendo a expedição de determinação ao Município de União da Vitória que adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência.

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela procedência da presente Representação, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

I- Aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Pedro Ivo Ilkiv<sup>10</sup>, aumentada em seu quántuplo, nos termos do artigo 87, §2º-A<sup>11</sup> da mesma lei, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Pregão Presencial nº. 86/2014, Pregão Presencial nº. 107/2014, Pregão Presencial nº. 27/2015, Pregão Presencial nº. 02/2016, Pregão Presencial nº. 23/2016;

II- Aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Hilton Santin Roveda<sup>12</sup>, aumentada em seu décuplo, nos termos do artigo 87, §2º-A da mesma lei, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Dispensa de Licitação 04/2017, Dispensa de Licitação nº. 05/2017, Dispensa de Licitação 06/2017, Dispensa de Licitação nº. 09/2017, Dispensa de Licitação nº. 11/2017, Dispensa de Licitação nº. 12/2017, Dispensa de Licitação nº. 13/2017, Dispensa de Licitação nº. 14/2017, Dispensa de Licitação nº. 16/2017,

<sup>10</sup> Gestão 01/01/2013 a 31/12/2016, conforme cadastro no SICAD desta Corte.

<sup>11</sup> **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...]

§2º-A. Quando, no mesmo processo, for apurada a prática de duas ou mais vezes a mesma infração administrativa pelo mesmo agente, e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, deverão as subseqüentes ser consideradas como continuação da primeira, será aplicada a sanção correspondente a uma infração, aumentada até o seu décuplo.

<sup>12</sup> Gestão 01/01/2017 a 31/12/2020, conforme cadastro no SICAD desta Corte.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dispensa de Licitação 19/2017, Pregão Presencial 32/2017, Pregão Presencial nº. 61/2017, Pregão Presencial nº. 109/2017, Pregão Eletrônico nº. 74/2017;

**III-** Determinação ao Município de União da Vitória, em nome do gestor que estiver no exercício do cargo de Prefeito, para que, dentro do prazo máximo de 10 (dez) meses, comprove a realização de concurso público para contratação de médicos;

**IV-** Determinação ao Município de União da Vitória para que, no prazo máximo de 2 (dois) meses, adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência;

**V-** Recomendação ao Município de União da Vitória para que abstenha-se de realizar as reiteradas contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, recomendando-se, também, que se tal contratação ocorrer (o que deve se dar na excepcionalidade), oriente os servidores efetivos que não prestem serviços como terceirizados.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

**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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Conhecer a presente Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la procedente, com adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação;

II – aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Pedro Ivo Ilkiv, aumentada em seu quántuplo, nos termos do artigo 87, §2º-A da mesma Lei, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Pregão Presencial nº 86/2014, Pregão Presencial nº 107/2014, Pregão Presencial nº 27/2015, Pregão Presencial nº 02/2016, Pregão Presencial nº 23/2016;

III – aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Hilton Santin Roveda, aumentada em seu décuplo, nos termos do artigo 87, §2º-A da mesma Lei, haja vista a reiterada prática de terceirização de serviços de saúde irregularmente, consubstanciada nos seguintes atos: Dispensa de Licitação nº 04/2017, Dispensa de Licitação nº 05/2017, Dispensa de Licitação nº 06/2017, Dispensa de Licitação nº 09/2017, Dispensa de Licitação nº 11/2017, Dispensa de Licitação nº 12/2017, Dispensa de Licitação nº 13/2017, Dispensa de Licitação nº 14/2017, Dispensa de Licitação nº 16/2017, Dispensa de Licitação nº 19/2017, Pregão Presencial nº 32/2017, Pregão Presencial nº 61/2017, Pregão Presencial nº 109/2017, Pregão Eletrônico nº 74/2017;

IV – determinar ao Município de União da Vitória, em nome do gestor que estiver no exercício do cargo de Prefeito, para que, dentro do prazo máximo de 10 (dez) meses, comprove a realização de concurso público para contratação de médicos;

V – determinar ao Município de União da Vitória para que, no prazo máximo de 2 (dois) meses, adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº 12527/2011, registrando e publicando as informações relevantes relativas a serviços médicos prestados por seus servidores ou terceiros a ele indiretamente vinculados, notadamente lotação, escalas de horário e frequência;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VI – recomendar ao Município de União da Vitória para que abstenha-se de realizar as reiteradas contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público, recomendando-se, também, que se tal contratação ocorrer (o que deve se dar na excepcionalidade), oriente os servidores efetivos que não prestem serviços como terceirizados;

VII – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente