



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PROCESSO Nº:** 112974/17  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**ENTIDADE:** MUNICÍPIO DE LUNARDELLI  
**INTERESSADO:** REINALDO GROLA  
**ADVOGADO:**  
**RELATOR:** CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO Nº 2146/18 - Tribunal Pleno

Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade.

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Lunardelli, por seu representante legal, Senhor Reinaldo Grola, por meio da qual questiona se *“a Prefeitura Municipal pode contratar mediante inexigibilidade de licitação com único hospital do município, de propriedade do Vice-Prefeito, para atendimento da população”*.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente afirmou ser possível a contratação, via *“inexigibilidade de licitação, por haver somente um hospital no município, observando-se os princípios e formalidades ditados pela Lei nº 8.666/93”*.

Pelo Despacho nº 399/17-GC/ILB (peça 5), foi admitido o processamento do feito, com a advertência de que a dúvida será respondida em tese.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB emitiu a informação nº 26/17 (peça 7), indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam o Acórdão nº 4737/13-TP (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 96447/10), o Acórdão nº 946/06-TP (Consulta nº 225638/03), o Acórdão nº 90/09-TP (Consulta nº 595707/07) e o Acórdão nº 1168/08-TP (Consulta nº 347650/05).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos – COFIT, por meio da Instrução nº 315/17, sugeriu que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

*“É possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação do único hospital do Município, de propriedade do Vice-Prefeito, desde que observadas as seguintes condições:*

- a) realização de estudo comparativo prévio munido de planilha de custos capaz de comprovar a vantajosidade da prestação dos serviços de urgência e emergência pela iniciativa privada em detrimento da prestação por intermédio de estrutura própria do poder público municipal;*
- b) apresentação, no processo de inexigibilidade, da justificativa do preço da contratação nos moldes do artigo 26, §único da lei 8666/93;*
- c) garantia de transparência e autonomia aos órgãos de controle interno do poder público acerca da fiscalização e supervisão da execução do contrato, a fim de prevenir a ocorrência de quaisquer favoritismos por conta da posição ocupada pelo contratado dentro da estrutura municipal;*
- d) implementação gradativa de medidas pelo poder público municipal com vistas a estruturar o seu sistema de saúde de modo a possibilitar que ao menos o serviço de urgência e emergência seja garantido à população local por meio de estrutura própria.”*

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 5244/17 (peça 11), corroborou o opinativo da unidade técnica.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Município de Lunardelli formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, de único hospital existente no município, mesmo sendo de propriedade do vice-prefeito, expondo, ainda, que o ente municipal não possuiria condições financeiras para construir e manter um hospital e que o encaminhamento de casos de urgência e emergência a unidade hospitalar mais próxima, situada em outro município, colocaria em risco a vida dos pacientes.

A consulta, em convergência com o parecer jurídico do consulente e as manifestações da unidade técnica desta Casa e do Ministério Público de Contas,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deve ser respondida pela possibilidade de contratação nas específicas circunstâncias descritas na inicial.

A respeito do direito à saúde, convém lembrar os ditames estabelecidos pela Constituição Federal:

*“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.*

*(...)*

*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.”*

A seu turno, a Lei Federal nº 8.080/1990 assim disciplina:

*“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.”*

Conforme se extrai desses dispositivos, os serviços do sistema público de saúde devem ser prestados, via de regra, diretamente pelo Estado, cabendo a atuação da iniciativa privada somente em caráter complementar.

Essa complementariedade, consoante explicitado pela lei, tem cabimento tão somente na hipótese de insuficiência das disponibilidades do Sistema Único de Saúde – SUS, ou seja, apenas no caso de o ente não possuir condições de fornecer, de forma direta, os serviços de saúde. Nesse viés, o atendimento por instituição privada no âmbito dos serviços públicos de saúde limita-se ao estritamente necessário a integralizar os serviços prestados pelo Poder Público.

Aliás, esta Corte já fixou a premissa de que *“a vinculação externa que consiste, basicamente, na participação do sistema privado e do Terceiro Setor (Organizações Sociais e OSCIP’s), em caráter complementar terá como condição de legitimidade inafastável a comprovação, pelo gestor, dos requisitos de insuficiência das disponibilidades para garantir a cobertura assistencial (Lei 8080, art. 24), da utilização de toda a capacidade instalada (art. 2º, Portaria 358/06-MS) e do*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*esgotamento da capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional (art. 5º, Portaria nº. 358/06)”<sup>1</sup>.*

Na hipótese apresentada pelo consultante, a contratação de entidade particular legitima-se na medida em que o Município demonstre que efetivamente a estrutura pública não comporta o atendimento de urgência e emergência à população local e que se revele, por meio de comparativo de custos, mais vantajoso socorrer-se da iniciativa privada para complementação do serviço.

Por outro lado, a contratação de entidade privada para prestação de serviço de saúde complementar exige a prévia realização de procedimento licitatório, como forma de garantia à ampla concorrência e de concretização dos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Situações há, no entanto, em que o contrato pode legitimamente ser firmado sem licitação. São os casos de dispensa e de inexigibilidade tratados pela lei de regência (Lei Federal nº 8.666/1993).

Dentro do cenário trazido na presente consulta, a existência de um único hospital para atendimento de urgência e emergência à população local permite o enquadramento da situação na hipótese de inexigibilidade de licitação, em conformidade com o que dispõe o art. 25 da Lei de Licitações<sup>2</sup>, porquanto, não havendo outra entidade apta a executar o serviço, a competição estaria, por óbvio, inviabilizada.

De se ressaltar, consoante bem pontuado pela COFIT, que, em geral, *“limitações geográficas não servem de empecilho para que possíveis interessados participem de licitações promovidas pela administração pública, eis que, mesmo situado em local mais distante, nada impede que o interessado ofereça o preço mais vantajoso pelo serviço a ser contratado”*.

<sup>1</sup> Acórdão nº 680/06-TP (Consulta nº 423550/05), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditores Martins Alves de Camargo Neto, Thiago Barbosa Cordeiro – relator e Ivens Zschoerper Linhares.

<sup>2</sup> “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...).”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, ainda na esteira do raciocínio da unidade técnica, tenho que a natureza do objeto na situação posta em tese, consistente na prestação de serviços de urgência e emergência – em que o fator tempo manifesta-se determinante à preservação da saúde e, até mesmo, da vida do paciente –, autoriza a contratação direta, mediante processo de inexigibilidade, que deverá seguir a disciplina prevista no art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993:

*“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço.*

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”*

Não poderá a Administração Pública descurar-se também de outros requisitos, tais como os mencionados pela COFIT: *“a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos financeiros, o cumprimento dos requisitos de habilitação pelo interessado e verificação da razoabilidade do preço do serviço em comparação aos praticados no mercado”*.

Avançando na análise da dúvida suscitada, cabe consignar que a Lei de Licitações, em seu art. 9º, inciso III, veda a participação, direta ou indireta, de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação na execução do serviço:

*“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:*

*(...)*

*III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.”*

Nesse diapasão, a participação, ainda que indireta, do vice-prefeito na contratação de entidade a ele pertencente vulneraria os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, na medida em que o agente público, além de ter acesso a informações privilegiadas, poderia influenciar as decisões da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administração municipal, fragilizando a competitividade, a seriedade e a vantajosidade da contratação.

Assim, objetivamente, a conclusão a que se chegaria, à primeira vista, seria pela impossibilidade de contratação de instituição de propriedade do vice-prefeito municipal.

Contudo, dentro da hipótese excepcional aventada na presente consulta, envolvendo serviços de saúde de urgência e emergência que só poderiam ser prestados pelo único estabelecimento hospitalar instalado no Município, impõe-se a relativização da vedação legal.

Primeiramente, vale repisar que o cenário delineado na exordial evidencia a inviabilidade de competição e, sendo assim, quer parecer que a atuação do agente público, nesse caso, não colocaria em risco a competitividade resguardada pelo dispositivo em questão.

Por outro lado, a primazia do direito à vida e a supremacia do interesse público – manifesto na hipótese de serviços de urgência e emergência à população local, cujos atendimentos mostram-se decisivos à preservação da saúde e, muitas das vezes, da própria vida dos pacientes – justificam a contratação na situação projetada pelo consulente.

Não obstante, a salvaguarda dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade não deve, em absoluto, sofrer supressão, cabendo à Administração Pública, desde o processo de inexigibilidade e durante toda a vigência do contrato, coibir eventuais ingerências que o exercício do cargo de vice-prefeito pode acarretar, mediante, por exemplo, a adoção de cláusulas contratuais uniformes e a fixação de preço compatível<sup>3</sup>, bem como conferir a transparência necessária para que a sociedade e os órgãos de controle interno e externo acompanhem a sua execução.

---

<sup>3</sup> Portaria nº 1.034/2010 do Ministério da Saúde, que “dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde”.

“Art. 9º Os contratos e convênios firmados deverão atender aos seguintes requisitos:

(...)

II - para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos SUS;”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em conclusão, considerando a excepcionalidade da situação posta em tese, entendo possível a contratação, por intermédio de procedimento de inexigibilidade de licitação, de único estabelecimento hospitalar existente no município, mesmo que de propriedade do vice-prefeito, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local.

Por fim, registre-se que, paralelamente à contratação, compete ao Poder Público promover as medidas necessárias com vistas ao planejamento e ao aparelhamento das estruturas física e de pessoal adequadas à prestação direta desses serviços. Isso terá de ser levado em conta na avaliação de casos concretos submetidos à apreciação desta Corte.

Ainda, em face de sugestão apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares durante a discussão em Plenário, determino a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE para ciência de que deverá verificar se as condicionantes aqui estabelecidas serão observadas pelo Município de Lunardelli, ora consulente.

### 3 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando integralmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que o Município pode proceder à contratação, mediante inexigibilidade de licitação, do único hospital instalado em seu território, ainda que de propriedade do vice-prefeito municipal, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB<sup>4</sup> para as devidas anotações e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE para ciência de que deverá verificar

---

<sup>4</sup> Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se as condicionantes aqui estabelecidas serão observadas pelo Município de Lunardelli.

Fica, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>5</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 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:

I. Conhecer da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que o Município pode proceder à contratação, mediante inexigibilidade de licitação, do único hospital instalado em seu território, ainda que de propriedade do vice-prefeito municipal, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local;

II. Remeter os autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE para ciência de que deverá verificar se as condicionantes aqui estabelecidas serão observadas pelo Município de Lunardelli;

III. Autorizar, na sequência, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

---

<sup>5</sup> “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 9 de agosto de 2018 – Sessão nº 26.

**IVAN LELIS BONILHA**

Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

Presidente