TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	180540/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MATINHOS
INTERESSADO:	CÂMARA MUNICIPAL DE MATINHOS, CAMILLA BONALDI DE ARAUJO, CLAUDIR LOURENCO, JOSE CARLOS DO ESPIRITO SANTO, MUNICÍPIO DE MATINHOS, PAULO HENRIQUE DE OLIVEIRA FERREIRA, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MATINHOS
ADVOGADO / PROCURADOR	LIVIA MOURA FERREIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 54/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Contratação emergencial mediante dispensa de licitação. Prestação de serviços médicos e locação de tendas para hospital de campanha durante a pandemia de covid-19. Serviços prestados sem contrato. Parcial procedência. Recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela **CÂMARA MUNICIPAL DE MATINHOS**, noticiando supostas irregularidades nas contratações de serviços médicos e de locação de tendas para hospital de campanha, destinados ao enfrentamento da pandemia de covid-19, realizadas pela **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE** do **MUNICÍPIO DE MATINHOS**.

A representante teria tomado conhecimento da irregularidade mediante o conteúdo do Projeto de Lei n. 6/2022, autorizando a abertura de crédito no montante de R$ 453.413,00 (quatrocentos e cinquenta e três mil quatrocentos e treze reais) para pagamento despesas de exercícios anteriores.

A representante alega que:

a) após os términos dos prazos das vigências dos contratos n. 02/2021 e n. 011/2021, ambos firmados entre o município de Matinhos e a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

empresa HTI Serviços Médicos LTDA., a Secretaria Municipal de Saúde de Matinhos autorizou a continuidade da prestação dos serviços pela empresa HTI, mesmo sem cobertura contratual;

b) o Contrato Administrativo n. 002/2021, celebrado após a Dispensa Emergencial de Licitação n. 001/2021, teve como objeto a contratação de empresa para a prestação de plantões médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem em atendimento à rede municipal de saúde, datado de 11/2/2021 a 10/8/2021;

c) o Contrato Administrativo n. 011/2021, celebrado após a Dispensa n. 008/2021, teve como objeto a contratação de empresa para a prestação de plantões, diários e noturnos de médicos (clínica geral), enfermeiro e técnico de enfermagem para atendimento em estrutura de hospital de campanha para enfrentamento da covid-19, tendo iniciado sua vigência em 16/4/2021, com término em 13/10/2021;

d) a Secretaria Municipal de Saúde relata que a continuidade dos serviços sem cobertura contratual decorreu de problemas que inviabilizaram a realização de procedimentos licitatórios para a contratação dos serviços até então prestados pela empresa HTI Serviços Médicos LTDA.;

e) foi autorizado o pagamento pelo prefeito e determinada a abertura de sindicância para a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que atuaram em desacordo ao que prevê a Lei Geral de Licitações, por meio de Despacho (peça 4, fl. 147) exarado no Processo Administrativo n. 30037/2021;

f) a Secretária Municipal de Saúde elaborou um Termo de Confissão de Dívida em nome da empresa Tendas Litoral (peça 9, fl. 45) pelos serviços prestados de locação de tendas no período de 20/11/2020 a 20/9/2021, no valor de R$ 95.302,00 (noventa e cinco mil trezentos e dois reais), sem a realização de contrato;

g) o referido Termo de Confissão de Dívida também teve seu pagamento autorizado e a abertura de sindicância para a apuração de responsabilidade foi determinada por meio de despacho (peça 9, fl. 19) exarado no Processo Administrativo n. 22691/2021;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

Por meio do Despacho n. 506/22 (peça 17), a representação foi recebida, determinando-se a citação do prefeito, **JOSE CARLOS DO ESPÍRITO SANTO** e do secretário de Saúde à época dos fatos, **PAULO HENRIQUE DE OLIVEIRA**.

O Município apresentou defesa, alegando que, devido à pandemia, a continuidade dos serviços era imprescindível ao atendimento da população (peça 27). Já o secretário de Saúde esclareceu que, durante a vigência dos contratos, foram adotadas providências visando à contratação de profissionais por intermédio de Processo Seletivo Simplificado. Contudo, as licitações foram canceladas em função de inadequações, após inúmeras impugnações ao edital (peça 34).

Através do Despacho n. 79/23, determinei a intimação do Município para que encaminhasse cópia dos procedimentos administrativos de sindicância em trâmite (peça 38). Intimado, o gestor deixou transcorrer o prazo sem manifestação (peça 42).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na Instrução n. 1.575/23, informou que, em consulta ao sistema processual desta Corte de Contas, localizou os autos n. 93914/21, que tiveram como objeto, em parte, os mesmos contratos analisados neste processo. Esclareceu que o expediente questiona a Dispensa de Licitação n. 01/21, apontando ainda a ocorrência de terceirização irregular dos serviços, e que foi julgado totalmente improcedente, devido ao estado de calamidade pública ocasionado pela covid-19.

Relatou que, em consulta ao Portal de Transparência do Município, é possível observar que, atualmente, o quadro de médicos efetivos de Matinhos aumentou consideravelmente e que foram promovidos concursos públicos para o preenchimento de vagas.

Entretanto, conclui que a tomada de serviços pela Secretaria de Saúde após a finalização do respaldo contratual, com tratativas exclusivamente verbais entre o ente público e empresas contratadas, configurou uma medida irregular.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

Acolhendo o Parecer n. 712/23 (peça 44) do Ministério Público de Contas, determinei a realização de nova diligência para que o município de Matinhos apresentasse os respectivos procedimentos administrativos de sindicância.

Em resposta, o Município juntou os procedimentos administrativos de sindicância, informando ainda que foi estabelecido o trâmite prioritário de tais processos e que eles se encontravam na fase de manifestação da Controladoria Interna do Município (peças 49-53).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n. 4.049/23, peça 54) informou que localizou também os autos de Inquérito Civil n. 0090.22.000123-5, instaurado em 26/9/2022 pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matinhos, com o mesmo objeto dos presentes autos, visando *"apurar irregularidade e ilegalidade em contratação de serviços médicos e tendas para hospital de campanha em virtude da pandemia da Covid-19*".

Para verificar se os serviços foram efetivamente prestados e que não se está diante da ocorrência de dano ao erário, opinou por nova diligência ao Município, solicitando os cartões pontos, frequências e documentos.

Por intermédio do Despacho n. 1.462/23-GCMRMS (peça 56), deferi a diligência solicitada e determinei a citação de **CAMILA BONALDI DE ARAÚJO CHAVES**, diretora geral da Secretaria Municipal de Saúde de Matinhos, e de **CLAUDIR LOURENÇO**, secretário municipal de Saúde de Matinhos no ano de 2020, e a intimação do MUNICÍPIO DE MATINHOS, para que apresentassem esclarecimentos, pois mencionados nos processos de sindicância.

O gestor municipal se manifestou, alegando que os trabalhos das comissões de sindicâncias foram concluídos e opinaram pela abertura de processos disciplinares para apurar a conduta dos servidores Paulo Henrique de Oliveira Ferreira e Camilla Bonaldi de Araujo chaves e Claudir Lourenço.

Camila Bonaldi apresentou contraditório à peça n. 81, afirmando que não decidiu pela continuidade das contratações, pois não tinha autonomia para a tomada de decisões ou a gestão de contratos, e que os fatos ocorreram para resguardar a população em situação de crise.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

Citado, Claudir Lourenço deixou transcorrer o prazo de 15 dias para apresentar contraditório e ampla defesa sem manifestação (peça 89).

Em derradeira análise, a **Coordenadoria de Gestão Municipal**, na Instrução n. 4.528/24 (peça 90), opinou pela **procedência parcial** do expediente, ponderando as dificuldades enfrentadas na pandemia, com expedição de **recomendação** para que, nos casos em que a legislação permita a contratação direta dos serviços por dispensa de licitação, a administração não se furte de realizar o devido processo administrativo.

Ressaltou que o Inquérito Civil n. 0090.22.000123-5 – MPPR foi arquivado diante das demandas e dificuldades relacionadas à covid-19.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 924/24 (peça 91), da lavra da Procuradora Katia Regina Puchaski, opinou pela **procedência parcial** do feito, seguindo integralmente o entendimento da unidade técnica.

É o breve relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Corroborando os pareceres opinativos acostados, entendo que o feito merece parcial procedência.

O município de Matinhos realizou os procedimentos de Dispensa de Licitação n. 01/2021 e 08/2021 para a prestação de serviços médicos, de enfermeiros e técnicos em enfermagem para atendimento da rede municipal e hospital de campanha para o enfrentamento da covid-19.

A Dispensa n. 1/2021 foi objeto dos autos da Representação n. 93914/21, julgada totalmente improcedente, tendo em vista a regularidade da contratação emergencial e a comprovação da situação de calamidade pública diante do pico pandêmico da covid-19. A emergência foi decretada mediante a publicação do Decreto n. 286/2020 e a prorrogação dada pelo Decreto n. 2/2021:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

> Compulsando os autos, verifico que assiste razão ao órgão ministerial e à unidade técnica, cabendo o julgamento pela total improcedência da Representação conforme passo a expor. [...] Quanto a este ponto, cumpre destacar que durante a realização do processo de dispensa de licitação questionado nestes autos vigorava no Município de Matinhos situação de "estado de calamidade pública", decretado em virtude dos problemas de saúde pública e econômicos gerados pelo enfrentamento da pandemia, conforme Decreto nº 002/2021 juntado à peça nº 48. O referido estado de calamidade, além de justificar a contratação direta, autoriza também a dispensa de licitação nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei 8666/93. [...] Diante de todo o exposto, acompanho integralmente os pareceres e VOTO pela IMPROCEDÊNCIA desta Representação, nos termos da fundamentação. Recomendo ao Município de Matinhos, na pessoa de seu representante legal, que adote providências para a realização de concurso público para preenchimentos de cargos na área de saúde, haja vista o caráter permanente dos serviços e impossibilidade de interrupção (Acórdão n. 2.037/21, Tribunal Pleno).

Demonstra-se, portanto, que a adoção da contratação direta foi regular, pois em observância do art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93:

> 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

Portanto, os Contratos n. 02/2021 e 11/2021, realizados com a empresa HTI SERVIÇOS MÉDICOS, mediante contratação direta, são regulares, considerando que o Município enfrentava situação de calamidade pública.

Quanto à terceirização dos serviços, infere-se que o Município promoveu concursos para o preenchimento dos cargos de saúde, em resposta à recomendação expedida nos autos da Representação n. 93914/21. O Portal de Transparência do Município demonstra que atualmente o quadro de médicos efetivos de Matinhos aumentou consideravelmente[1].

Além disso, no canal de comunicações do Município consta notícia no sentido de que foram publicados editais com a homologação dos resultados finais de dois concursos públicos realizados no ano de 2022 (Concurso Público n. 001/2022 e Emprego Público n. 089/2022), que ofertaram vagas na área da saúde, inclusive para médicos[2].

Logo, denota-se que a gestão municipal envidou esforços no sentido de preencher os cargos de médicos de modo a evitar a terceirização irregular dos serviços de saúde.

No que tange aos serviços, os autos foram carreados com várias evidências de que estes foram prestados adequadamente e ininterruptamente.

Contudo, a continuidade da prestação dos serviços foi pactuada de forma exclusivamente verbal, configurando violação à Lei n. 8.666/1993.

Consubstanciado nos autos, após o termo final dos Contratos n. 02/2021 e n. 11/2021, houve a continuidade dos serviços sem a realização de qualquer procedimento. Tais fatos foram confirmados pelos próprios envolvidos, tanto pelo prefeito quanto pelo secretário de Saúde, às peças n. 27 e 34.

Também se confirmou a contratação da empresa Tendas Litoral para a construção de hospital emergencial de campanha sem qualquer tipo de contrato, mediante Termo de Termo de Confissão de Dívida em favor da contratada, no montante de R$ 95.302,00 (noventa e cinco mil trezentos e dois reais).

---

[1] Disponível em: https://matinhos.atende.net/transparencia/item/relacao-funcionario-x-salario.
[2] edital º 0 9 0 / 2 0 2 2, o qual ofertou 8 (oito) vagas para diferentes especialidades médicas. Disponível em: https://anexos.cdn.selecao.net.br/uploads/281/concursos/3815/anexos/8vwonf9RBR1flmnpCaotXJggOW ucaIrTmdg6KXxc.pdf

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

As irregularidades foram objeto de processos de sindicância e processos administrativos disciplinares.

Contudo, a despeito da irregularidade, é mister considerar que o Município se deparava com sérias dificuldades para suprir os serviços de saúde necessários para o enfrentamento da pandemia.

Assim, entendo que a Administração Pública local deixou de realizar o devido processo administrativo diante das urgentes demandas da pasta da Saúde, justificando a prestação direta dos serviços e a ausência de formalização de instrumentos.

A gravidade da situação levou inclusive ao arquivamento do Inquérito Civil n. 0090.22.000123-5 – MPPR, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matinhos, para a apuração dos mesmos fatos narrados nesta Representação:

> [...] a situação pandêmica do COVID-19 levou os gestores a adotarem decisões da forma célere em prol dos munícipes matinhenses, razão pela qual a continuidade da prestação dos serviços de saúde, assim como o fornecimento da estrutura necessária sem as devidas formalidades legais, não pode ser caracterizado como ato de improbidade administrativa, diante da ausência de dolo [...].

Nesse contexto, é importante arrazoar as dificuldades reais e obstáculos enfrentados pelo gestor, exatamente como apregoa o art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

Vale ainda lembrar que os tribunais brasileiros admitem o reconhecimento de dívida de contratos nulos firmados com a Administração Pública:

> Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

> (STJ, AgRg no Ag 1056922/RS, Rel. Min. Mauro Cambbell Marques, Segunda Turma, j. em 10/2/2009, DJe 11/3/2009).

No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas:

> Tomada de Contas Extraordinária. Secretaria de Estado da Educação – SEED. Contrato emergencial mediante dispensa de licitação. Art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993. Prestação de serviços adicionais sem cobertura contratual. Atendimento do interesse público tutelado. Pagamento de indenização à empresa contratada. Vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública. Improcedência. (TCE/PR, Processo 82016/19, Acórdão n. 911/19).

Desse modo, diante de um cenário excepcional, que exigiu atuação eficaz e urgente da Administração Pública, infere-se que as situações em apreço representam erros de formalidade, justificáveis ante a calamidade causada pela covid-19.

Assim, concluo pela procedência do item, tão somente para recomendar ao município de Matinhos para que, em situações de contratação direta por dispensa de licitação, realize o devido processo administrativo de referência, formalizando contratualmente os serviços a serem prestados.

3 VOTO

Diante do exposto, proponho VOTO pela **parcial procedência** da Representação, para **recomendar** ao município de Matinhos que, em casos nos quais a legislação administrativa preveja a contratação direta por dispensa de licitação, realize o devido processo administrativo de referência, formalizando contratualmente os serviços a serem prestados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Julgar **procedente em parte** a Representação, para **recomendar** ao município de Matinhos que, em casos nos quais a legislação administrativa preveja a contratação direta por dispensa de licitação, realize o devido processo administrativo de referência, formalizando contratualmente os serviços a serem prestados.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI

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

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.Z4D4