



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 26072/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SARANDI
INTERESSADO: DOUGLAS ALEXANDRE DE MIRANDA BATISTA, MARCIO MANOEL DE SOUZA, MUNICÍPIO DE SARANDI, RIBEIRO DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, WALTER VOLPATO, YASCARA MARTIN AMBROSIO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1363/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Sarandi. Procedência parcial com expedição de determinação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de duas Representações da Lei de Licitações, formuladas por **RIBEIRO DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA** processo de nº 26072/24 por **YÁSCARA MARTIN AMBRÓSIO** processo de n. 26480/24 contra o mesmo edital de Pregão Eletrônico n. 122/2023, regido pela Lei n. 8.666/93, com valor máximo de R\$ 1.293.984,24, promovido pelo **MUNICÍPIO DE SARANDI**.

O objeto do edital é a contratação de “empresa para prestar serviços de diagnóstico por imagem (Raio-X) com emissão de laudo, de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Sarandi/PR” (peça 6).

Os Representantes alegam que as Cláusulas 1.1¹ e 22.2.III² do edital impõem que a contratação dos profissionais de radiologia seja realizada sob o regime de dedicação exclusiva, com vínculo empregatício formalizado por meio de

¹ 1.1 Contratação de empresa para prestar serviços de diagnóstico por imagem (RAIO-X) com emissão de laudo, de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Sarandi/PR.

² 22.2 Na assinatura do contrato, será exigida: III. Comprovação de vínculo empregatício entre os técnicos radiologistas e o Empresa obedecendo a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Acordo, Dissídio ou Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, que poderá ser feita mediante a apresentação de um dos seguintes documentos: Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) do profissional, Ficha de Registro de Empregados (FRE) ou Contrato de Trabalho que demonstrem a identificação do profissional e conste a Empresa como contratante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

registro em carteira de trabalho, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vedando-se expressamente outras formas de contratação.

Afirmam que tal exigência é incompatível com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal³ e no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993⁴, além de divergir da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Argumentam, ainda, que a exigência de contratação exclusivamente sob o regime celetista restringe indevidamente a competitividade do certame, configura excesso de formalismo e viola princípios fundamentais da administração pública, notadamente, os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Diante disso, ambos os Representantes requereram, como medida cautelar, a suspensão do certame bem como a retificação do edital e sua republicação sem a exigência impugnada.

As representações foram recebidas por meio do Despacho n. 60/24 (peça 9), ocasião em que também foi determinado o apensamento dos autos do Processo n. 26.480/24 a este feito.

A medida liminar pleiteada foi indeferida em razão da inexistência dos requisitos essenciais.

Ainda no mesmo despacho, foram solicitados esclarecimentos sobre as atribuições dos cargos de responsável técnico e profissional técnico. Também foi questionada a possibilidade de realização de concurso público para o cargo de operador de raio X, tendo em vista que essa função integra o quadro de cargos da Administração Municipal.

³ 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:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [...].

⁴ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; [...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em resposta, o Município apresentou manifestação (peça 23), na qual informou ter suspenso o edital com o objetivo de promover alterações. Dentre as modificações implementadas, passou-se a admitir outras formas de comprovação do vínculo profissional, além da CLT, tais como o contrato social da licitante, ou cópia do contrato de trabalho, acompanhada de declaração de anuência do profissional.

Por meio da Instrução n. 2.564/24 (peça 31), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), após a análise das alterações promovidas no instrumento convocatório pela municipalidade (peça 23), concluiu pela ausência de irregularidades na forma de comprovação dos vínculos empregatícios, opinando, assim, pela improcedência das representações nesse ponto.

No que se refere aos esclarecimentos sobre as funções do responsável técnico e do profissional técnico, a CGM destacou que a Resolução RDC n. 611/2022, da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), estabelece que o responsável técnico é o médico legalmente habilitado que assume a responsabilidade ética e técnica pelos procedimentos radiológicos, sendo obrigatória sua designação sempre que houver uso de radiação ionizante para diagnóstico por imagem. Diante disso, a unidade técnica opinou pela regularidade do edital também sob esse aspecto.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pela improcedência da representação de n. 26072/24, tendo em vista as alterações efetuadas no edital pela Administração. Quanto à representação apensada de n. 26480/24, opinou pela procedência parcial, concordando com o fato de que não é possível exigir contratação por meio de CLT para técnicos de radiologia porque não se trata de dedicação exclusiva, como o edital afirma.

Opinou, ainda, pela recomendação ao Município para avaliar a necessidade de preencher os cargos vagos por meio de concurso público e de aumentar o número de cargos de operador de raio X, a fim de assegurar a continuidade e a qualidade do serviço prestado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público, por meio do Parecer n. 536/24-6PC, de autoria do Procurador Flávio de Azambuja Berti, manifestou-se em concordância com o posicionamento adotado pela unidade técnica.

Por meio do Despacho n. 1.707/24 – GCMRMS (peça 36), solicitei a manifestação do Município a respeito da Representação n. 26480/24, de autoria de Yáscara Martin Ambrósio, com o objetivo de esclarecer os seguintes pontos: (i) a existência de apenas uma vaga para o cargo de operador de raio X no quadro de pessoal do Município; (ii) a opção pela terceirização dessa função, em detrimento da ampliação do número de vagas no quadro efetivo; (iii) a possibilidade de ampliação de vagas e realização de concurso público para o referido cargo; e (iv) a forma como o serviço de radiologia é atualmente prestado no Município, incluindo tanto a atuação dos operadores de raio X quanto a emissão de laudos.

O Município apresentou manifestação (peça 41), na qual informou que a contratação foi realizada sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em conformidade com os requisitos estabelecidos no art. 17 da Instrução Normativa n. 05/2017, que trata das regras e diretrizes aplicáveis à contratação de serviços sob execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Em relação ao cargo de operador de raio X, esclareceu, por meio do Comunicado Interno n. 36/24 (fl. 11 da peça 41), que não há, atualmente, servidor efetivo ocupando o referido cargo, tampouco registros disponíveis sobre ocupações anteriores.

Em nova manifestação a **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n. 5.966/24 (peça 43), opinou pela adequação do município de Sarandi no cumprimento dos princípios da administração pública durante o processo licitatório em questão. Concluiu pela **improcedência** da Representação nesse ponto. Entendeu também pela **recomendação** ao município de Sarandi para que apresente as providências adotadas, assim como a documentação referente ao projeto de lei que visa extinguir o cargo de operador de raio-x.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n. 1.210/24-6PC (peça 44), corroborou o entendimento da unidade técnica, manifestando-se também pela **improcedência** das representações.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Acompanho as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, apresentadas durante a fase de instrução.

No caso em questão, o município de Sarandi publicou edital para a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de diagnóstico por imagem (RAIO-X), com emissão de laudos, de forma contínua, e regime de dedicação exclusiva de mão de obra na UPA de Sarandi”.

De acordo com o Termo de Referência (peça 6, fl. 24), no item 2.XXIII, a empresa contratada deverá contar com, no mínimo, 8 (oito) técnicos em radiologia, de 1 (um) a 3 (três) médicos radiologistas, além de um responsável técnico pela área de radiologia. O mesmo item especifica que os técnicos em radiologia deverão ser contratados conforme a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a Convenção Coletiva da categoria.

Já o vínculo dos médicos radiologistas poderá ser comprovado por meio de contrato social, registro em carteira de trabalho ou contrato de prestação de serviços.

A primeira representante sustenta, na petição inicial, que a exigência de contratação exclusiva dos técnicos de radiologia por meio da CLT contraria o disposto no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, assim como as jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

O art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93 prevê o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...]

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica** por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; [...] (BRASIL, 1993, grifo nosso).

O inciso I faz menção expressa ao responsável técnico, que deve ser, obrigatoriamente, um médico devidamente habilitado, com qualificação necessária para assinar o Atestado de Responsabilidade Técnica (ART). Essa função possui uma posição hierárquica superior e, por isso, é distinta da função de técnico em radiologia, os quais são também mencionados como "profissionais técnicos" no edital.

As jurisprudências apresentadas pela representante, tanto do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), abordam especificamente o art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93. Dessa forma, elas se referem à contratação do responsável técnico, ou seja, dos médicos.

O debate sobre esse artigo surgiu devido à divergência interpretativa da expressão "quadro permanente". De acordo com a jurisprudência e a doutrina, essa exigência deve ser flexibilizada, permitindo outras formas de comprovação de vínculo, como contrato social ou contrato de trabalho, para viabilizar a escolha da proposta mais vantajosa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O edital adota exatamente essa abordagem. No item 16.11.VI, ele estabelece que a comprovação do vínculo empregatício e/ou profissional entre o responsável técnico e o licitante pode ser feita por meio de carteira de trabalho, contrato social, contrato de prestação de serviços ou declaração de contratação futura, com a anuência do profissional.

Portanto, a alegação da representante não procede e não há qualquer irregularidade no edital. A exigência de contratação via CLT é específica para os técnicos em radiologia, que são, de fato, os responsáveis por operar a máquina de raio X, enquanto aos médicos cabe a emissão dos laudos e a responsabilidade técnica.

A segunda representante questiona a exigência de contratação dos técnicos em radiologia exclusivamente pela CLT, com base na justificativa fornecida pelo Município. O Município argumenta que a contratação deve ser feita por meio da CLT devido ao regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Essa exigência de contratação por meio da CLT é completamente razoável, especialmente considerando que se trata de um trabalho insalubre devido à exposição à radiação. A carteira assinada assegura o adicional de insalubridade ao trabalhador exposto à radiação, além de garantir todos os demais direitos trabalhistas que lhe são devidos em função dessa condição. Nesse sentido, é importante destacar algumas normativas que respaldam essa abordagem.

O art. 7º, XXIII, da Constituição Federal assegura aos trabalhadores o direito a um adicional de remuneração para as atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, conforme estabelecido pela legislação vigente.

Ainda, a Portaria n. 3.214/1978, que regulamenta os artigos da CLT sobre Segurança e Medicina do Trabalho, estabelece as Normas Regulamentadoras (NR). A NR-6, atualizada em 2022, aborda os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), com um anexo específico (Anexo I) para equipamentos destinados à proteção contra radiação ionizante. Já a NR-7 trata do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional, incluindo tópicos específicos sobre radiação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Adicionalmente, as NRs-9, 15 e 32 também incluem disposições específicas para profissões expostas à radiação, assim como a Lei n. 7.394/85, que regula a utilização de radiação no ambiente de trabalho.

Destaco também o Decreto Federal n. 3.048/99, que dispõe sobre o Regulamento da Previdência Social, estabelece as normas para concessão de aposentadoria especial a trabalhadores expostos a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos, incluindo radiações ionizantes em atividades com exposição a raios X. O Decreto ainda especifica os procedimentos a serem seguidos pelas empresas, conforme se lê:

Art. 68. A relação dos agentes químicos, físicos, biológicos e a combinação desses agentes, considerados para fins de concessão de aposentadoria especial, é a constante do Anexo IV.

[...]

§ 3º A comprovação da efetiva exposição do segurado a agentes prejudiciais à saúde será feita por meio de documento, físico ou eletrônico, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico das condições ambientais de trabalho, elaborado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

[...]

§ 6º A empresa que não mantiver um laudo técnico atualizado sobre os agentes presentes no ambiente de trabalho ou que emitir documentos de comprovação de exposição em desacordo com o referido laudo estará sujeita à infração prevista na alínea "n" do inciso II do caput do art. 283.

[...]

§ 11. As cooperativas de trabalho e as empresas contratadas para prestar serviços mediante cessão ou empreitada de mão de obra devem atender às disposições dos §§ 3º, 4º e 5º, com base nos laudos técnicos de condições ambientais de trabalho emitidos pela empresa contratante, quando o serviço for prestado nas dependências da contratante.

[...]

§ 12. Nas avaliações ambientais, além do disposto no Anexo IV, devem ser seguidos a metodologia e os procedimentos de avaliação estabelecidos pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO).

Portanto, não é viável a contratação de pessoa física por meio de contrato de prestação de serviços. Esse tipo de contrato é destinado à contratação de pessoas jurídicas, e o trabalho de operador de raio X não pode ser realizado por um microempreendedor individual (MEI), que é uma forma de formalização voltada para a prestação de serviços.

No que se refere à escolha discricionária do gestor municipal em optar pela terceirização da função de operador de raio X, objeto da presente análise, em vez da ampliação do número de vagas no quadro efetivo de pessoal, não há ilegalidade.

Acompanho as manifestações técnicas no sentido de que cabe ao gestor avaliar, no exercício de sua competência, a conveniência e a oportunidade das decisões administrativas, considerando a realidade cotidiana da administração pública.

Dentre os fundamentos apresentados pela municipalidade e que considero relevantes para demonstrar a razoabilidade da escolha, destacam-se: a contratação de empresa especializada, que disponibiliza profissionais habilitados em radiologia; o fornecimento dos equipamentos necessários à realização dos exames; a responsabilidade pela manutenção e pelos custos decorrentes da depreciação das máquinas; bem como o ônus relativo ao pagamento de eventuais verbas rescisórias aos trabalhadores.

Dessa forma, considerando que, nesse caso específico, a terceirização abrange tanto a disponibilização do quadro de pessoal qualificado quanto o fornecimento dos equipamentos necessários à realização dos serviços, entende-se que a decisão do Município está alinhada aos princípios da economicidade e da eficiência na prestação do serviço público, atendendo ao interesse público.

Os custos de transação inerentes ao monitoramento, execução e manutenção direta dessa atividade pela Administração revelam-se significativamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mais onerosos e ineficientes quando comparados à contratação de empresa especializada, que tende a reduzir tais custos operacionais. Nesse sentido, transcrevo trecho da instrução emitida pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

Importante incluir outras questões relevantes, como o pagamento de adicional de insalubridade, realização de exames médicos periódicos e monitoramento da saúde dos profissionais expostos a radiações ionizantes, fornecimento de equipamentos de proteção individual, além de treinamento e capacitação contínuos, a fim de garantir que os profissionais estejam atualizados quanto às práticas seguras e ao uso adequado dos equipamentos de radiologia. Dessa maneira, a contratação de uma empresa especializada permite que essas obrigações sejam **centralizadas e geridas pela contratada**, aliviando a carga administrativa e reduzindo os custos para a Administração, ao mesmo tempo em que supre a **ausência de profissionais** capacitados no quadro efetivo do Município. (CGM, Instrução n. 5.966/24, f. 6/8, peça 43, grifo nosso).

Destaco que o princípio da economicidade não se limita à análise de valores monetários diretos, mas abrange também os custos indiretos relacionados ao planejamento, à fiscalização e à alocação de servidores públicos para a execução e gestão da atividade. Diante dessa complexidade e considerando os elementos técnicos e administrativos apresentados, entendo ser viável e justificável a opção do Município pela terceirização do referido serviço, especialmente por se mostrar mais eficiente e alinhada ao interesse público.

3 VOTO

Ante o exposto, VOTO pela **procedência parcial** das Representações, com a devida expedição de **determinação** ao município de Sarandi, para que informe as providências adotadas e apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, a documentação comprobatória referente ao projeto de lei que trata



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da extinção do cargo de operador de raio X atualmente existente no quadro de pessoal do Município.

Transitado em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências, nos termos do art. 301, parágrafo único, do Regimento Interno e tendo em vista o art. 175-L do mesmo diploma.

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:

I - Julgar **procedente em parte** as Representações, com a devida expedição de **determinação** ao município de Sarandi, para que informe as providências adotadas e apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, a documentação comprobatória referente ao projeto de lei que trata da extinção do cargo de operador de raio X atualmente existente no quadro de pessoal do Município;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências, nos termos do art. 301, Parágrafo Único do Regimento Interno e tendo em vista o art. 175-L do mesmo diploma.

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-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 5 de junho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente