



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N. 05/2023

EMENTA: PROPOSTA DE REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA O HOSPITAL REGIONAL DE TOLEDO – ALTERAÇÃO DO CONTRATO Nº 0523/2023 – CUSTEIO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E PROCEDIMENTOS MÉDICOS DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE – COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – ADMISSÃO DA INICIATIVA DO ENTE MUNICIPAL SOMENTE QUANDO O CAMPO DE ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA SUA ESFERA DE COMPETÊNCIA ESTIVER PLENAMENTE FUNCIONANDO – RECOMENDAÇÃO OBJETIVANDO AJUSTE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MUNICIPAL, SOB PENA DE CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio da **4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO**, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/99, e

CONSIDERANDO que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que o *Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (destaque nosso);

CONSIDERANDO que o artigo 129 inciso II, da Constituição Federal dispõe que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

cabe ao Ministério Público *zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;*

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 25, IV, “a”, da Lei Federal n.º 8.625/1993;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I, da Lei 8.625/1993;

CONSIDERANDO que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná “*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*”;

CONSIDERANDO que o artigo 26, VII, da Lei Federal 8.625/93, estabelece que *no exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: VII – Sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor [...]*;

CONSIDERANDO que o art. 107 do Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP define que *a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas;*

CONSIDERANDO que restou instaurado pela 4ª Promotoria de Justiça da Comarca



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

de Toledo o Procedimento Administrativo nº MPPR-0148.21.000834-5, com a finalidade de acompanhar o prosseguimento de procedimento licitatório do Município de Toledo, visando a contratação de entidade para assumir a gestão do Hospital Regional de Toledo;

CONSIDERANDO que foi celebrado o Contrato nº 0523/2023, de concessão administrativa onerosa de uso de bens móveis e imóveis entre o Município de Toledo e o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS, pelo prazo de 10 (dez) anos, após realização de procedimento licitatório conforme Edital de Concorrência nº 008/2022;

CONSIDERANDO que o Edital de Concorrência nº 008/2022 dispõe, em seu corpo (item 2.5.2) e do termo de referência de contrato (item 1.5.1 e 1.5.2), a concessão de uso e exploração do bem público, com as respectivas instalações, instrumentos e mobiliários, adotando modelo gerencial de prestação de serviços de assistência à saúde à população usuária do SUS (Sistema Único de Saúde), **no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento)** da demanda estimada de serviços, reservando o **máximo total de 40% (quarenta por cento)** da demanda estimada de serviços para oferta ao privado (convênios, planos e pacientes particulares);

CONSIDERANDO que em sede de pedido de esclarecimentos¹ à consulta realizada pelo Instituto Apoio Gestão Pública, interessado no certame e após visita técnica, ressaltou que “inexiste previsão de aporte financeiro de repasse mensal por parte do Ente Público, a fim de custear a finalização das instalações e o devido credenciamento do Hospital junto ao SUS até o início das atividades”, solicitando quais as vantagens, atrativos e incentivos que o ente público dará ao concessionário para colocar o Hospital em funcionamento;

CONSIDERANDO a resposta encaminhada por meio do Ofício nº 122/2023-SMS,

¹ Arquivo “05 - Respostas a reiteração do pedido de esclarecimentos”, na área de consulta à Concorrência 8/2022 no Portal da Transparência do Município de Toledo. Disponível em: <<http://equiplano.toledo.pr.gov.br:7474/transparencia/licitacoes/verLicitacao?formulario.codEntidade=136&formulario.exercicio=2022&formulario.codLicitacao=8&formulario.codTipoLicitacao=3>>. Acesso em 28 set. 2023, às 12h25min.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

de 30 de janeiro de 2023, em que a Secretária de Saúde Designada reafirma o item 11.16 do edital 008/2022, em que consta expressamente “Não há previsão de aporte de recursos da Secretaria Municipal de Saúde para custeio da inicialização das atividades, como o de contratação de pessoal, compra de materiais, medicamento e pagamento de serviço”, assim como que a responsabilidade é exclusiva da concessionária para este investimento de recursos;

CONSIDERANDO que mencionou ainda que “a Instituição que assumir poderá utilizar o máximo de 40% da capacidade instalada de seus serviços para fins de atendimentos privados, convênios e particulares, conforme item 2.5.2 do Edital 008/2022”, apontando tal fato como vantagem ao concessionário;

CONSIDERANDO a impugnação ao edital realizada pelo também interessado no certamen Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento (IMED)², a Municipalidade afirmou categoricamente, no Ofício nº 190/2023-SMS, que:

“[...] a presente concessão não se trata de serviços públicos por parte do Município de Toledo, uma vez que o mesmo **não faz a gestão plena da saúde pública à sua população, ou seja, não é responsável pelos atendimentos de média e alta complexidade, as quais são de responsabilidade do Estado e da União**, respectivamente, continuando o município a realizar o atendimento da saúde básica.

Ora, no caso do certame em questão, observa-se que haverá atendimentos de média e alta complexidade, os quais fogem da competência e responsabilidade do Município, mas, pelo contrário, o mesmo **está impedido legalmente de financiar àqueles atendimentos, eis que não são de sua responsabilidade constitucional. Nesse sentido, o próprio Ministério Público já recomendou, administrativamente, o Município sobre a vedação em financiar áreas da saúde que não sejam de sua responsabilidade.**

Assim sendo, resta evidente que o Município de Toledo não está realizando a concessão ou permissão de serviços públicos (muito menos de obra), mas tão somente do prédio, das benfeitorias, dependências e equipamentos nele existentes [...]”.

2 Arquivo “9 - Resposta da impugnação Imed”, na área de consulta à Concorrência 8/2022 no Portal da Transparência do Município de Toledo. Disponível em:
<<http://equiplano.toledo.pr.gov.br:7474/transparencia/licitacoes/verLicitacao?formulario.codEntidade=136&formulario.exercicio=2022&formulario.codLicitacao=8&formulario.codTipoLicitacao=3>>. Acesso em 28 set. 2023, às 12h44min.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

CONSIDERANDO que o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS foi declarado vencedor no procedimento licitatório, ofereceu proposta com percentual de atendimento à população usuária do SUS no patamar mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento), houve a assinatura do Contrato nº 0523/2023 em 21 de junho de 2023, que estabelece a obrigatoriedade do instituto em prestar serviços de assistência à saúde via SUS no percentual mínimo de 85 (oitenta e cinco por cento) da demanda estimada de serviços e o máximo total de 15% (quinze por cento) poderá ser ofertada ao privado (Cláusula I, Parágrafos Quarto e Quinto); com a previsão de início das atividades no Hospital em 09 de outubro de 2023;

CONSIDERANDO a previsão contratual de que “Não há previsão de aporte de recursos da Secretaria Municipal de Saúde para custeio da inicialização das atividades, como o de contratação de pessoal, compra de material, medicamento e pagamento de serviços” (Cláusula III, Parágrafo Nono), em consonância com o procedimento licitatório realizado;

CONSIDERANDO que em resposta ao Município de Toledo, por meio do Ofício nº 2135/2023, o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência Pa Saúde – IDEAS sugeriu a alteração contratual para o patamar de 100% (cem por cento) de atendimentos pelo SUS, assim como:

“[...] contraprestação financeira por parte do ente contratante, de modo a cobrir os custos relativos à execução contratual. Nessa linha, sugere-se seja apresentada, mensalmente, ao Município de Toledo, planilha de custos da operação do Hospital Regional de Toledo, para conseqüente reembolso dos valores ao Instituto contratado”.

CONSIDERANDO o que discorre os artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º. *A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.[...]

Art. 41. *A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

Ainda, segundo Marçal Justen Filho, a licitação é um procedimento orientado a reduzir risco de escolhas fundadas em critérios subjetivos, vinculando o administrador à disciplina legal e ao conteúdo do ato convocatório;

CONSIDERANDO que não é possível a realização de um procedimento licitatório sem a observação da legalidade administrativa, de forma que a administração pública submete-se rigorosamente a este princípio;

CONSIDERANDO que “o instrumento convocatório (edital ou carta convite) é a lei interna da licitação que deve ser respeitada pelo Poder Público e pelos licitantes (art. 41 da Lei 8.666/1993). Trata-se da aplicação específica do princípio da legalidade, razão pela qual a não observância das regras fixadas no instrumento convocatório acarretará a ilegalidade do certame [...]”³.

CONSIDERANDO que a discricionariedade da Administração exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação, sendo que, uma vez realizadas as escolhas pertinentes ao procedimento licitatório e ao contrato, exaure-se a discricionariedade da Administração;

CONSIDERANDO que o ato convocatório possui características especiais e anômalas. Enquanto ato administrativo, não se sujeita integralmente ao princípio da temporalidade (o ato posterior revoga o anterior). A autoridade administrativa dispõe da faculdade de escolha, ao editar o ato convocatório. Porém, nascido tal ato, a própria autoridade fica subordinada ao conteúdo dele. Editado o ato convocatório, o administrado e o interessado submetem-se a um modelo norteador de sua conduta. Tornam-se previsíveis, com

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed., rev. atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022, f. 381.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

segurança, os atos a serem praticados e as regras que os regerão.

CONSIDERANDO que o contrato resultante da licitação não deve decorrer de escolha do administrador, sendo que em regra, existe a falta de espaço para uma decisão discricionária, de forma que se a Administração desvincular-se das condições da disputa previamente estabelecidas, desenvolverá atividade errática e desarrazoada;

CONSIDERANDO que no curso de uma licitação e seu contrato é vedado alterar os critérios e as exigências fixadas no ato convocatório. Ainda, há impossibilidade de a Administração formular certa interpretação para o edital e, depois, pretender ignorar seu entendimento pretérito;

CONSIDERANDO que não se admite que a Administração formule um esclarecimento, induzindo todos ou alguns dos licitantes a adotar certa orientação, e posteriormente tal esclarecimento seja simplesmente ignorado em via contratual;

CONSIDERANDO o que decidiu o Supremo Tribunal de Justiça: *“A resposta de consulta a respeito de cláusula de edital de concorrência pública é vinculante; desde que a regra assim explicitada tenha sido comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital (REsp 198.665/RJ, 2.ª T., rel. Min. Ari Pargendler, j. em 23.03.1999, DJ de 3.05.1999).*

CONSIDERANDO que na licitação, a vinculação à lei é preenchida pela vinculação do ato convocatório, ao passo que a Administração possui autonomia para editar o certame, contudo, cabe à Administração definir todas as condições da concorrência **antes** de seu início e as escolhas feitas **vinculam** a autoridade e os participantes do procedimento.

CONSIDERANDO que no momento em que o administrador público elege uma regra de seleção das propostas e a insere no instrumento convocatório, a ela está submetido, não podendo alterá-la posteriormente em via contratual sem a devida publicidade e a possibilidade dos licitantes se adequarem à nova regra, *sob pena de prejudicar os*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

concorrentes que ofereceram suas propostas nos parâmetros originais do edital.

CONSIDERANDO que vale ressaltar que nesses fatos, a irregularidade na licitação decorre do desrespeito pela Administração Pública ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e não necessariamente da exequibilidade ou não das propostas, vez que a eventual adoção de parâmetro de contraprestação não previsto no edital afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e impossibilita a igualdade dos outros concorrentes, que elaboraram suas propostas em vista ao edital original;

CONSIDERANDO que a depender da conduta adotada e eventual violação da vinculação às previsões editalícias, **poder-se-á caracterizar como prática de ato de improbidade administrativa elencada no artigo 10, incisos XII, XVIII, XX e/ou artigo 11, inciso V, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);**

CONSIDERANDO, ademais, que conforme o disposto no artigo 198 da Constituição Federal⁴, apesar da constituição de um sistema único de saúde, a rede é marcada pela regionalização e hierarquia, tendo, dentre suas diretrizes, a descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

CONSIDERANDO que, “ainda que seja possível aos Municípios fornecerem medicamentos e prestarem atendimento médico-hospitalar de competência de outros entes, deve o Município, primeiro, garantir os medicamentos e os atendimentos médicos que lhe compete. Somente quando os campos de atuação de sua competência estiverem plenamente funcionando é que poderá o Município tornar mais pleno o acesso à saúde, ressalvadas as hipóteses que o Município é compelido judicialmente”, conforme dispõe a Consulta nº 06/00296504, do Tribunal de Contas de Santa Catarina⁵;

4 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

5 Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Decisao/600296504_2793398.htm>. Acesso em 28 set. 2023, às 13h10min.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

CONSIDERANDO que a atenção Primária à Saúde foi reformulada pela Portaria GM/MS nº 2.488 de 21 de outubro de 2011, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa Agentes Comunitários da Saúde (PACS) e, atualmente, o Município de Toledo encontra-se habilitado somente para atender à Saúde Básica, ou seja, o primeiro nível de atenção à saúde⁶;

CONSIDERANDO que, em se tratando do primeiro nível de atenção à saúde, a Atenção Primária, de concepção equivalente Atenção Básica, engloba um conjunto de ações de cunho individual e coletivo que visa à promoção e proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento a redução de danos e a manutenção da saúde. São os seus princípios orientadores: a universalidade, a acessibilidade, o vínculo, a continuidade do cuidado, a integralidade da atenção, a responsabilização, a humanização, a equidade e a participação social;

CONSIDERANDO que apesar de todos os níveis de atenção assumirem papel igualmente relevante, a atenção primária deve ser priorizada, tendo em vista que possibilita uma melhor organização e funcionamento tanto dos serviços da atenção básica como da média e alta complexidade. Nessa perspectiva, quanto mais for priorizada a atenção primária, maior será a redução de filas em atendimentos de ambulatórios de especialidades e hospitais, resultando em uma maior satisfação dos usuários, bem como a utilização mais racional dos recursos existentes;

CONSIDERANDO que se eventualmente os repasses financeiros, na forma estabelecida na sugestão do Ofício nº 2135/2023 do IDEAS, acarretarem omissão do gestor público municipal na sua obrigação de ofertar, diretamente, as ações e serviços de saúde de atenção básica do Município de Toledo, sobretudo em decorrência de dificuldade ou falta de recursos públicos, **ter-se-á hipótese de desvio irregular de verba pública, e via de**

⁶ Disponível em: <<https://www.cib.pr.gov.br/Pagina/Escritorio-Regional-de-Toledo>>. Acesso em 28 set. 2023, às 13h15min.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

consequência, igualmente caracterização de improbidade administrativa.

CONSIDERANDO, ainda, que este órgão ministerial **já expediu a Recomendação nº 02/2016**, acerca do custeio da prestação de serviços e procedimentos médicos de média e alta complexidade, que são de competência originária do Estado do Paraná, devendo-se ajustar o campo de atuação do município em sua esfera de competência sob pena de caracterização de improbidade administrativa, direcionada e acatada pelo prefeito à época, Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussat;

CONSIDERANDO que 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 (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), e sua violação, assim como a ação tendente a frustrar a licitude de procedimento licitatório, poderá tipificar a prática de atos de improbidade administrativa, passíveis de responsabilização, o que inclui a possibilidade de ressarcimento ao Erário e perda da função pública (Lei n.º 8.429/92).

CONSIDERANDO que do princípio constitucional da legalidade decorre o princípio da autotutela, que se trata de poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, anulando-os quando eivados de ilegalidade, na forma do artigo 53 da Lei n.º 9.784/99 (*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*) e Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*).

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

RECOMENDA

Ao Prefeito Municipal de Toledo, **LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT** e ao Prefeito Municipal em exercício, **ADEMAR LINEU DROFSCHMIDT**, sob pena de responsabilização nos termos da lei, que se abstenham de alterar o Contrato nº 0523/2023 a fim de permitir o repasse de verbas ao Hospital Regional de Toledo, assim como se abstenha de alterar cláusulas que desvirtuem a natureza do contrato firmado e a legalidade do procedimento licitatório, mantendo-se a vinculação ao edital, servindo o presente instrumento como **NOTIFICAÇÃO** para efeito de futura caracterização de eventual improbidade administrativa.

O Sr. Prefeito Municipal e o Prefeito Municipal em exercício deverão informar se irão ou não acatar a presente Recomendação Administrativa, no **prazo de 2 (dois) dias úteis**, e deverá dar imediata ciência à Assessoria Jurídica e setores incumbidos, caso manifeste intenção de acatá-la.

Deverá, ainda, oferecer ampla publicidade aos termos da presente recomendação, inclusive, anexando-a no **Portal da Transparência** do Município de Toledo.

Encaminhe-se cópia da presente Recomendação Administrativa à **Câmara de Vereadores de Toledo**, para fim de conhecimento e exercício constitucional de controle dos atos do Poder Executivo, assim como à **2ª Promotoria de Justiça de Toledo**, com atribuição perante a defesa da Saúde Pública, nos termos da Res. 4788/2017-PGJ, para fins de ciência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Por fim, assevera-se que em caso de não acatamento desta Recomendação Administrativa, o Ministério Público adotará medidas a fim de assegurar a sua implementação.

Toledo, 28 de setembro de 2023.

ANA CLAUDIA LUVIZOTTO BERGO
Promotora de Justiça