



1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO FORO REGIONAL DE CAMPO LARGO
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Ofício nº 1000/2016

Campo Largo, 07 de julho de 2016.

Ref: Inquérito Civil nº MPPR-0023.16.000115-4 (favor mencionar estes dados na resposta)

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Ministério Público do Estado do Paraná, por meio da 1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo, encaminha a Vossa Excelência cópia da petição inicial de Ação Civil Pública pela prática de ato de improbidade administrativa, a qual deverá ser encaminhada a cada um dos vereadores do Município de Campo Largo, a fim de que adotem as providências que entenderem cabíveis em relação ao Prefeito Municipal, na forma do artigo 244 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Requer-se que seja enviado a esta Promotoria documento que comprove a ciência de todos os vereadores do Município a respeito da petição inicial encaminhada.

Por gentileza, solicita-se a confirmação do recebimento deste documento no e-mail: campolargo.1prom@mppr.mp.br

Aproveito o ensejo para apresentar expressões de consideração.

HUGO EVO
MAGRO CORREA
URBANO:047661
82669

Assinado de forma
digital por HUGO EVO
MAGRO CORREA
URBANO:04766182669
Dados: 2016.07.12
11:26:04 -03'00'

Hugo Evo Magro Corrêa Urbano
Promotor de Justiça

Excelentíssimo Senhor
Marcio Angelo Beraldo
Presidente da Câmara de Vereadores de
Campo Largo – Paraná
E-mail: marcioberaldo@cmcampolargo.pr.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA __ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DO FORO REGIONAL DE CAMPO LARGO, COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – ESTADO DO PARANÁ.

PRIORIDADE – REU IDOSO

Autos n.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu órgão de execução, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República de 1988, nos artigos 1º, inciso VIII, e 3º da Lei Federal n.º 7.347/1985, e no artigo 17 da Lei 8.429/1992, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
com requerimento de tutela antecipada

em face de **AFFONSO PORTUGAL GUIMARÃES**, brasileiro, Prefeito do Município de Campo Largo, nascido aos 20/11/1946, filho de Antônio Portugal Guimarães, inscrito no CPF sob n. 139.279.739-04, residente na Estrada da Cata, n. 150, Rodeio Santo Antônio, CEP 83.650-000, Município de Balsa Nova; de **ALEXANDRE XAVIER KUSTER**, brasileiro, nascido aos 24/07/1980, filho de Iraci do Rocio Heymovski Kuster, inscrito no CPF sob n. 037.741.959-19, residente na Estrada da Cachoeira, s/n, bairro Rondinha, Município de Campo Largo/PR; e de **GLOBO MED SERVIÇOS MÉDICOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, sociedade empresária de responsabilidade limitada, inscrita no CNPJ sob n. 17.713.721/0001-41, neste ato representada pela sua sócia-administradora Rosa Maria Rogonni, que pode ser encontrada na Rua dos Funcionários, n. 144, apto. 602, bloco 07, bairro Cabral, em Curitiba/PR, CEP: 80.035-050; e **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob n.º 76.105.618/0001-88, com sede na Avenida Padre Natal Pigatto, n. 925, Campo Largo/PR; com base nos fatos e fundamentos a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

I – DO CASO DOS AUTOS –

O Ministério Público do Estado do Paraná instaurou o Inquérito Civil n. MPPR-0023.16.000115-4 (Anexo 01), em 25 de fevereiro de 2016, para apurar o fornecimento de mão de obra médica pela sociedade empresária **Globo Med Serviços Médicos Ltda** para o **Município de Campo Largo**, prática esta comumente conhecida por "terceirização dos serviços de saúde", dada a suspeita da prática de atos de improbidade administrativa.

Tal investigação cível teve início a partir das informações obtidas no Inquérito Civil n. MPPR-0023.16.000022-2 (Anexo 02), o qual, apesar de tratar de objeto diverso, acabou originando novas suspeitas da prática de ato de improbidade administrativa sob prisma diverso, originando novo procedimento investigativo.

Ao longo da instrução dos citados procedimentos foi possível constatar a efetiva ocorrência de irregularidades decorrentes da pactuação dos negócios jurídico-administrativos celebrados entre o **Município de Campo Largo** e a sociedade empresária **Globo Med Serviços Médicos Ltda**.

Ainda no ano de 2014, visando a contratação de sociedade empresária para a suposta prestação de variados serviços médicos profissionais (na realidade, fornecimento de mão de obra) a serem realizados no âmbito do Centro Médico Hospitalar e também junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)/Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência (SIATE), o **Município de Campo Largo**, sob a gestão do réu **Affonso Portugal Guimarães**, então Prefeito, este auxiliado pelo então Secretário Municipal de Saúde, o também réu **Alexandre Xavier Kuster**, após a instauração de procedimento administrativo para tanto, culminou por celebrar expressiva série de negócios jurídico-administrativos com a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda** (Anexo 03).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Tais sucessivas contratações jamais foram antecedidas por um escoreito e íntegro procedimento licitatório, uma vez que, sob o argumento de se estar defronte a uma falaciosa situação emergencial de caráter imprevisível, a qual caracterizaria a urgência de atendimento de situação que poderia acarretar transtornos e risco de vida aos pacientes que eventualmente necessitassem dos respectivos serviços médicos, o réu **Affonso Portugal Guimarães**, acatando pleito administrativo sugerido e solicitado pelo réu **Alexandre Xavier Kuster** (seu parente por afinidade, inclusive) – ambos na qualidade de gestores públicos do **Município de Campo Largo** –, passaram a, de forma corriqueira e contínua, dispensar a exigência de prévia realização de licitação para a contratação dos citados serviços médicos (Anexo 04) – fato administrativo este que perdurou por mais de dois anos.

Dessa forma, ante tal conduta administrativa, pode-se resumir e ilustrar as contratações celebradas entre o **Município de Campo Largo** e a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda** a partir da análise da seguinte tabela:

Contrato Administrativo n. 112/2014	Origem: Dispensa de Licitação n. 72/2014
	Valor: R\$ 1.050.000,00
	Duração: 24/06/2014 – 24/08/2014
	Objeto: "Contratação emergencial dos serviços de plantão médico clínico, pediátrico e SAMU/SIATE no Centro Médico Hospitalar, pelo período de 02 meses; 10 mil horas; R\$ 105,00/hora"
Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n. 112/2014	Origem: Dispensa de Licitação n. 72/2014
	Valor: R\$ 105.000,00
	Duração: 13/08/2014 – 25/08/2014
	Objeto: "Complemento de 1.000 horas"
Contrato Administrativo n. 218/2014	Origem: Dispensa de Licitação n. 105/2014
	Valor: R\$ 1.050.000,00
	Duração: 25/08/2014 – 25/10/2014
	Objeto: "Contratação emergencial dos serviços de plantão médico clínico, pediátrico e SAMU/SIATE no Centro Médico Hospitalar, pelo período de 02 meses; 10 mil horas; R\$ 105,00/hora"



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Contrato Administrativo n. 343/2014	Origem: Dispensa de Licitação n. 144/2014
	Valor: R\$ 945.000,00
	Duração: 26/10/2014 – 05/01/2014
	Objeto: "Contratação emergencial dos serviços de plantão médico clínico, pediátrico e SAMU/SIATE no Centro Médico Hospitalar, pelo período entre 26/10/2014 e 05/01/2015; 9mil horas; R\$ 105,00/hora"
Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n. 343/2014	Origem: Dispensa de Licitação n. 144/2014
	Valor: R\$ 210.000,00
	Duração: 01/11/2014 – 26/12/2014
	Objeto: "Complemento de 2000 horas"
Contrato Administrativo n. 01/2015	Origem: Dispensa de Licitação – 01/2015
	Valor: R\$ 1.050.000,00
	Duração: 05/01/2015 – 06/03/2015
	Objeto: "Contratação emergencial dos serviços de plantão médico clínico, pediátrico e SAMU/SIATE no Centro Médico Hospitalar, pelo período entre 06/01/2015 e 06/03/2015; 10mil horas; R\$ 105,00/hora"
Contrato Administrativo n. 11/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 21/2015
	Valor: R\$ 945.000,00
	Duração: 07/03/2015 – 07/05/2015
	Objeto: "Contratação emergencial dos serviços de plantão médico clínico, pediátrico e SAMU/SIATE no Centro Médico Hospitalar, pelo período entre 07/03/2015 e 07/05/2015; 9mil horas; R\$ 105,00/hora"
Contrato Administrativo n. 67/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 119/2015
	Valor: R\$ 1.155.000,00
	Duração: 08/05/2015 – 08/07/2015
	Objeto: "Contratação emergencial dos serviços de plantão médico para prestar serviço de consultas médicas de urgência e emergência nas unidades de Pronto Atendimento do Município – Centro Médico Hospitalar e SAMU/SIATE no Centro Médico Hospitalar, pelo prazo de 02 meses; 11mil horas; R\$ 105,00/hora"
Contrato Administrativo n. 186/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 146/2015
	Valor: R\$ 735.000,00
	Duração: 02/07/2015 – 02/09/2015
	Objeto: "Contratação de serviços médicos em atenção à saúde básica complementar no Centro Médico Hospitalar, pelo prazo de 02 meses; 7mil horas; R\$ 105,00/hora"
Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n. 186/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 146/2015
	Valor: R\$ 52.500,00
	Duração: 01/09/2015 – 09/09/2015
	Objeto: "Complemento de 500 horas"



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Contrato Administrativo n. 219/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 164/2015
	Valor: R\$ 819.000,00
	Duração: 08/09/2015 – 08/11/2015
	Objeto: "Contratação de serviços médicos em atenção à saúde básica complementar no Centro Médico Hospitalar, pelo prazo de 02 meses; 7.800 horas; R\$ 105,00/hora"
Contrato Administrativo n. 255/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 199/2015
	Valor: R\$ 787.500,00
	Duração: 11/11/2015 – 11/01/2016
	Objeto: "Contratação de serviços médicos em atenção à saúde básica complementar no Centro Médico Hospitalar, pelo prazo de 02 meses; 7500 horas; R\$ 105,00/hora"
Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n. 255/2015	Origem: Dispensa de Licitação n. 199/2015
	Valor: R\$ 47.250,00
	Duração: 18/12/2015 – 11/01/2016
	Objeto: "Complemento de 450 horas"
Contrato Administrativo n. 04/2016	Origem: Dispensa de Licitação n. 06/2016
	Valor: R\$ 945.000,00
	Duração: 08/01/2016 – 08/03/2016
	Objeto: "Contratação de serviços médicos em atenção à saúde básica complementar no Centro Médico Hospitalar e SAMU, pelo prazo de 02 meses; 9mil horas; R\$ 105,00/hora"
Contrato Administrativo n. 21/2016	Origem: Dispensa de Licitação n. 27/2016
	Valor: R\$ 1.260.000,00
	Duração: 03/03/2016 – 09/06/2016
	Objeto: Desconhecido, vez que o Município de Campo Largo deixou de encaminhar ao Ministério Público o respectivo contrato; no entanto, seguindo a linha dos demais negócios jurídicos anteriormente celebrados, o valor do contrato sugere a contratação da prestação de 12 mil horas de serviços médicos, ao custo de R\$ 105,00/hora.

Assim, denota-se que, em contrapartida financeira decorrente do cumprimento de todos esses negócios jurídico-administrativos, a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda** recebeu o importe histórico de **R\$ 11.156.250,00** (onze milhões, cento e cinquenta e seis mil e duzentos e cinquenta reais), o que representava o cumprimento de 106.250 (cento e seis mil, duzentos e cinquenta) horas de trabalho, ao custo de R\$ 105,00/hora, conforme contratos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Ocorre que as sucessivas contratações públicas pactuadas com a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda** se deram à revelia do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que não observaram a obrigatória e inafastável exigência de prévia licitação, dado o fato de que houve a sua ilícita dispensa em hipótese que não encontrava amparo legal.

Isto porque a dispensa de licitação se baseou no no artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93 – hipótese legal que faculta à Administração Pública dispensar o procedimento licitatório 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 – sem que, contudo, existisse tal situação fática autorizativa, dada a ausência de emergência ou de calamidade pública, haja vista que, em realidade, a situação de patente necessidade foi propiciada pela própria gestão dos réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, não decorrendo de fato imprevisível ou inesperado.

Poder-se-ia cogitar – ainda que em remota hipótese – o fato de que tal indevida dispensa de licitação e consequente irregular contratação teria decorrido de mero equívoco administrativo; ocorre que tal prática visava a concretização de outro impeto administrativo de idêntica antijuridicidade: a promoção da “terceirização ilícita dos serviços de saúde” no âmbito do **Município de Campo Largo**, mediante o fornecimento de mão de obra médica por sociedade empresária privada.

Nota-se que, por disposição contratual, cabia a tal empresa privada a contratação de pessoal para a execução dos contratos firmados, sendo estes alocados no âmbito das estruturas e dos órgãos da Secretaria Municipal de Saúde, sendo remunerados por meio dos valores repassados diretamente a tal empresa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Assim, percebe-se que, além de a pactuação dos citados contratos administrativos para a intermediação de mão de obra médica ter ofendido o regime constitucional e legal de contratações públicas, nota-se que tal expediente também foi utilizado para concretizar aquilo que se denomina de "terceirização ilícita dos serviços de saúde", sendo tal prática, nos moldes como realizada, amplamente vedada pela Constituição da República de 1988, pela Constituição do Estado do Paraná, pela Lei n. 8.080/90 e pela Portaria n. 1.034/2010 do Ministério da Saúde.

A contratação da sociedade **Globo Med Serviços Médicos Ltda** se deu com o impeto de lhe adjudicar a integral intermediação/fornecimento de mão de obra médica para a prestação de grande parte dos serviços municipais de saúde – incumbência primária do Município de Campo Largo –, sendo que a contratação de mão de obra médica para a prestação de serviços constitui atividade finalística estatal, que foi delegada às mãos de um particular.

Destaque-se que tal prática ilícita fez parte da política supervisionada e implementada pelos réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, sendo esta decorrente das suas dolosas deliberações feitas na qualidade de gestores da Administração Pública de Campo Largo, quando da ocorrência dos fatos aqui narrados. Apesar de **Alexandre Kuster Xavier** não ser mais Secretário de Saúde desde o início de 2016, essa política de "terceirização" iniciou-se sob sua regência e comando, em concordância com o então Prefeito.

Ante tais circunstâncias, constata-se que todos os negócios jurídico-administrativos celebrados entre o **Município de Campo Largo** e a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda** são manifestamente nulos, diante da ilicitude de seu objeto e por violação das normas da Lei 8.666/93, ante a emergência fabricada, ocasião em que deles não deveria fer emanado nenhum efeito jurídico – mormente, a transferência dos vultosos valores que foram repassados em favor de tal empresa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. - destacou-se.

A fim de melhor tutelar este mandamento constitucional, editou-se a Lei n. 8.666/93, a qual rege os procedimentos basilares para a realização das contratações públicas, devendo estas ser precedidas de licitação com vistas a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública e assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes.

Nota-se, portanto, que a competitividade entre os interessados é essencial ao próprio instituto da licitação.

Caso fosse permitida a livre escolha de determinados fornecedores pelo administrador, estariam aliados todos os demais, o que seria de se lamentar, tendo em vista que, em numerosas ocasiões, poderiam eles apresentar à Administração melhores condições de contratação.¹

Em suma, o procedimento licitatório visa dar efetividade ao direito fundamental de igualdade no âmbito das contratações públicas.

Evidentemente, existem situações excepcionais nas quais o rigor e a formalidade do procedimento licitatório seriam, ao contrário de se prestar a tutela de um interesse público, perniciosos à própria Administração Pública e aos administrados. Trata-se de situações com peculiares características que culminam por exigir do contratante público maior agilidade e/ou eficiência na contratação.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª Edição – rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Dessa forma, ao realizar a terceirização ilícita do fornecimento de mão de obra médica para prestação dos serviços de saúde sem a observância dos mandamentos constitucionais e legais, firmando, por conseguinte e por tal motivo, contratos administrativos manifestamente nulos, os réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster** praticaram ato de improbidade administrativa, permitindo, de forma dolosa, que a pessoa jurídica contratada enriquecesse ilicitamente, ocasião em que causaram dano ao erário, conforme prevê o artigo 10, *caput* e incisos I e XII, também da Lei n. 8.429/92.

Por sua vez, ao tomar parte na citada terceirização ilícita como pessoa jurídica fornecedora de mão de obra médica para a prestação de serviços de saúde, também firmando, por conseguinte e por tal motivo, contratos administrativos manifestamente nulos – nulidade que ela também deu causa e se beneficiou –, a ré **Globo Med Serviços Médicos Ltda** enriqueceu-se ilicitamente às expensas do erário do Município de Campo Largo, conforme previsto no artigo 9º, *caput* e inciso XI, da Lei n. 8.429/92.

A conduta praticada pelos réus **Affonso Portugal Guimarães**, **Alexandre Xavier Kuster** e **Globo Med Serviços Médicos Ltda** enseja a aplicação das sanções previstas no artigo 12, incisos I e II, da mesma Lei n. 8.429/92, como a seguir se passa a expor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

II – DA PRETENSÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS RÉUS PELA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA –

Como sustentado, os réus praticaram atos de improbidade administrativa – **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster** o fizeram na modalidade de dano doloso ao erário (artigo 10, *caput* e incisos I e XII, da Lei n. 8.429/92), ensejando a aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso II, da mesma lei; por sua vez, a ré **Globo Med Serviços Médicos Ltda** o fez na modalidade de enriquecimento ilícito (artigo 9º, *caput* e inciso XI, da Lei n. 8.429/92), ensejando a aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso I, da mesma lei.

Para fins de melhor técnica processual, primeiramente explicar-se-á a prática ilícita adotada pelos réus para, posteriormente, individualizar as respectivas responsabilidades, como a seguir se passa a fazer:

II.1 – Da inobservância dos preceitos constitucionais e legais ante a indevida dispensa de licitação –

Os sucessivos negócios jurídico-administrativos concretizados entre a sociedade empresária **Globo Med Serviços Médicos Ltda** e o Município de **Campo Largo** ofenderam o regime constitucional e legal de contratações públicas, haja vista que, por decisão administrativa dos réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, houve a indevida dispensa dos prévios procedimentos licitatórios em hipótese fática não amparada pelo ordenamento jurídico.

O princípio da obrigatoriedade da licitação encontra esteio constitucional no artigo 37, inciso, XXI, da Constituição da República de 1988. Confira-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Por tal razão, a própria Constituição da República de 1988 atribuiu à lei ordinária o papel de definir os casos nos quais não seria obrigatório o prévio procedimento licitatório, seja pelo fato de ser este inconveniente, seja pelo fato de ser este impossível, dadas as características do objeto a ser contratado.

Esta tarefa foi devidamente cumprida pela Lei n. 8.666/93, a qual estabeleceu as hipóteses em que a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente – caso de dispensa de licitação (artigos 17, incisos I e II, e 24) –, bem como as hipóteses em que a licitação é, de fato, inviabilizada pela impossibilidade de competição – caso de inexigibilidade de licitação (artigo 25).

Assim, incumbe ao administrador público – vinculado ao estrito texto legal da forma como é – embasar as suas decisões de dispensa e inexigibilidade de licitação tão somente quando amparado por lei.

Contudo, não foi assim que procederam os réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, então Prefeito e Secretário de Saúde do Município de Campo Largo, quando das decisões administrativas emitidas nos procedimentos que culminaram nas dispensas de, pelo menos, dez licitações que deveriam ter, obrigatoriamente, antecedido a pactuação dos negócios jurídico-administrativos com a ré **Globo Med Serviços Médicos Ltda.**

Denota-se que, visando a contratação de empresa privada para o fornecimento de mão de obra médica para o Centro Médico Hospitalar e também para o SAMU/SIATE, o réu **Affonso Portugal Guimarães**, acatando o pleito e sugestão do réu **Alexandre Xavier Kuster**, autorizou as dispensas de realização de prévio procedimento licitatório com base na emergência das citadas contratações, fundamentando-se no disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Em que pese pretensamente pautado em tal permissivo legal, nota-se que, ao longo das sucessivas dispensas de licitações autorizadas pelos réus, não foi indicada, em nenhum momento, eventual situação que efetivamente caracterizasse hipótese de emergência ou de calamidade pública, a qual teria culminado na urgência do atendimento da situação aventada.

Vislumbra-se apenas a menção genérica e retórica à existência de uma pretensa urgência e ao preceito legal acima mencionado, para tentar dar ares de legalidade à contratação de fornecimento de mão de obra por empresa privada, inexistindo a indicação fática que ampararia tal urgência – a exemplo da ocorrência de uma catástrofe natural, da necessidade de atendimento de uma inesperada e imprevisível demanda, de uma grave perturbação da ordem pública, etc.

Ainda que se afirme que a motivação da dispensa das licitações se deu em razão da necessidade de prestação de indispensáveis serviços de saúde, tal fato não decorreu de imprevisível emergência ou situação de inesperada calamidade pública que culminasse por autorizar um atendimento urgente.

Isto porque o atendimento corriqueiro de pacientes e, em geral, a própria prestação dos serviços públicos municipais de saúde faz parte da política pública adotada pelo Município de Campo Largo, e, portanto, deveria fazer parte de anterior planejamento político-administrativo, de forma que a hipótese fática não se caracteriza como uma urgência apta a autorizar a dispensa de licitação, vez que tal necessidade não decorreu de emergência ou calamidade pública, como tentaram fazer crer os gestores públicos ora demandados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Basta simples leitura dos procedimentos e contratos administrativos decorrentes das dispensas de licitações para se notar que o fornecimento de mão de obra para os serviços de saúde mencionados – plantões e consultas médicas – eram de ordem rotineira, não originados de situações emergenciais e imprevisíveis.

Ademais, se de fato existiu tal situação emergencial consubstanciada na necessidade de atendimento de situação urgente, esta decorreu de uma conduta dolosa e premeditada da Administração Pública de Campo Largo, a qual era chefiada pelos réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, tratando-se de uma assim chamada “emergência fabricada”.

Isto porque, a despeito de terem o inequívoco conhecimento da necessidade de adoção das providências administrativas tendentes a adequar os recursos humanos municipais às demandas ordinárias de saúde, os réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster** nada de concreto fizeram, uma vez que o objetivo da inércia administrativa era o de justamente fomentar uma dita situação emergencial a fim de que fosse possível a contratação nos moldes como autorizado pelo artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93.

Veja-se, por exemplo, alguns dos supostos fundamentos fáticos utilizados pelos requeridos para tentar sustentar a dispensa de licitação, fabricando uma situação de urgência ou calamidade, que, repita-se, perdurou por anos:

# Ofício da Secretaria Municipal de Saúde	Justificativa para a dispensa de licitação
Ofício n. 486/2014, de 18 de junho de 2014	“estamos aguardando a abertura de processo licitatório para aquisição dos referidos serviços bem como concurso público”
Ofício n. 608/2014, de 07 de agosto de 2014.	“justificamos a referida solicitação, em virtude de ter sido formalizada a publicação de licitação para os referidos serviços [...] e a mesma ter sido suspensão”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Ofício n. 812/2014 de 07 de outubro de 2014.	"continuamos no aguardo de processo licitatório bem como concurso público para os referidos serviços"
Ofício n. 1013/2014, de 12 de dezembro de 2014.	"continuamos no aguardo de processo licitatório bem como concurso público para os referidos serviços"
Ofício n. 30/2015, de 27 de fevereiro de 2015.	"estamos passando por adequações e montagem de processo de criação de uma Fundação Municipal de Saúde, sendo que os médicos são de suma importância para que o trabalho e os serviços ofertados até a criação da fundação continuem a funcionar"
Ofício n. 38/2015, de 07 de abril de 2015.	"visto que iremos passar pelo período de inverno, onde ocorre o aumento de procura de atendimento para problemas respiratórios, pneumonia, gripe e casos mais graves como H1N1 necessitando até mesmo de adequações no pronto socorro para que não haja uma incidência maior de casos, ou a transmissibilidade entre pacientes"
Ofício n. 608/2014 (sic), de 1º de julho de 2015.	"em virtude de estarmos aguardando a formalização da licitação para os referidos serviços conforme edital de licitação modalidade concorrência pública sob n. 004/15, pois se trata de serviços essenciais a esta Secretária e a falta dos mesmos poderá causar vários transtornos"
Ofício n. 135/2015, de 27 de agosto de 2015.	"o Município está passando por processo de adequações e montagem de criação de uma Fundação Municipal de Saúde, sendo que os médicos são de suma importância para que o trabalho e os serviços ofertados até a criação da fundação continuem a funcionar"
Ofício n. 727/2015, de 30 de outubro de 2015.	"venho através deste solicitar que seja realizado dispensa de licitação de uma empresa responsável pela contratação dos médicos que realizam escala de trabalho no Centro Médico Hospitalar e SAMU no total de 7.500 horas pelo período de dois meses"
Ofício n. 194/2015 (sic), de 04 de janeiro de 2016.	"os médicos são de suma importância para que o trabalho e os serviços ofertados continuem a funcionar. Vale ressaltar que o aumento das horas deve-se também ao fato de inúmeros médicos dos postos de saúde tiram férias de janeiro a fevereiro, onde não aproximadamente 14 profissionais médicos"



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Necessário também afirmar que o problema da terceirização do fornecimento de mão de obra para a prestação dos serviços públicos de saúde no âmbito do **Município de Campo Largo** decorre desde longa data, há, pelo menos, dez anos², tendo os réus, quando da assunção de seus cargos no ano de 2013, optado por, ao contrário de buscar soluções administrativas compatíveis com o ordenamento jurídico, prolongar a sua permanência.

Com efeito, ao assumir a gestão do Poder Executivo Municipal no início do ano de 2013, os réus **Affonso Portugal Guimarães e Alexandre Xavier Kuster** poderiam ter adotado providências no sentido de realizar concurso público para a contratação de médicos – caso não houvesse número suficiente – e, ainda que eventual concurso restasse frustrado, poderiam e deveriam promover sucessivos concursos até completarem o quadro clínico necessário para atender as demandas da população do Município de Campo Largo. Mas eles não o fizeram.

Na realidade, como se pode perceber da situação de realização de sucessivas dispensas de licitação, demonstrava-se muito mais “fácil” aos réus **Affonso Portugal Guimarães e Alexandre Xavier Kuster** dar causa à manutenção de uma situação emergencial então fabricada do que adotar as medidas administrativas tendentes à solução do problema de forma que não se incidisse em ofensa ao regime constitucional e legal das contratações públicas (realização de concurso público e realização de licitação).

² O Ministério Público do Estado do Paraná tem buscado a responsabilização de anteriores gestores da Administração Pública de Campo Largo pela prática de semelhantes condutas; com esse intuito, por exemplo, a Ação Civil Pública n. 0001960-33-2016.8.16.0026, além de outros Inquéritos Cíveis em trâmite nesta 1ª Promotoria de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Portanto, se emergência havia, foram os próprios réus quem manipularam os fatos a fim de se alcançar tal patamar, isto com vistas a preparar uma situação fática que implicasse na incidência do permissivo legal constante do artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, restando possível proceder à contratação da empresa que melhor lhes conviesse, favorecendo a celebração de negócios jurídico-administrativos com a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda**, em que pese isto não significasse a forma lícita de se atender ao interesse público.

Note-se que, se levadas às últimas consequências a situação supostamente emergencial do Município de Campo Largo, esta, segundo os atos praticados pelos réus **Affonso Portugal Guimarães e Alexandre Xavier Kuster**, durou por aproximadamente 04 (quatro) anos. Isso mesmo: a situação catastrófica por eles fabricada teria durado quase 04 (quatro) anos!

A própria duração de uma situação de emergência por quatro anos já é contraditória em si e até mesmo paradoxal.

A propósito, calhava muito bem aos réus **Affonso Portugal Guimarães e Alexandre Xavier Kuster** manter o dito *status quo* emergencial que supostamente permitia a dispensa de prévio procedimento licitatório para a contratação do fornecimento de mão de obra médica, haja vista que, não por acaso, a empresa que angariou os respectivos contratos – **Globo Med Serviços Médicos Ltda** – possuía estreitos laços de interesses com fortes aliados políticos dos citados gestores públicos. Um dos principais sócios de tal empresa, o Sr. **Laerte Justino de Oliveira Filho**, foi um dos apoiadores da campanha política do Deputado Estadual **Alexandre Marcel Kuster Guimarães** (fotografias em anexo), o qual, além de aliado político dos réus **Affonso Portugal Guimarães e Alexandre Xavier Kuster**, é parente destes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Por consequência, a manutenção da situação emergencial criada para ocasionar as indevidas dispensas de licitações era bastante conveniente ao atendimento dos interesses pessoais e políticos dos réus **Afonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, tendo em consideração que poderiam prestigiar com vultosos valores (leia-se: mais de onze milhões de reais) uma empresa cujo sócio nutria interesses políticos compatíveis com àqueles ostentados pelos citados réus.

Acerca da assim denominada "situação emergencial ficta/fabricada", o Superior Tribunal de Justiça possui precedente que se assemelha ao caso em comento, sendo a sua *ratio decidendi*, por tal razão, aplicável ao caso ora posto a julgamento. Confira-se:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. LEI 8.666/1993. DISPENSA. EMERGÊNCIA FABRICADA OU FICTA. ILICITUDE. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DANO IN RE IPSA. INDENIZAÇÃO PELO CUSTO DE PRODUÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. RELATO DOS FATOS 1. Trata-se na origem de Ação Popular movida em 2004 em decorrência de celebração, sem licitação, de contrato de fornecimento de cestas básicas com a municipalidade de Santos, no montante de R\$ 3.235.410, 00 (com a atualização do valor, aproximadamente R\$ 5 milhões). A contratação foi feita por dispensa de licitação por suposta emergência, nos termos do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. Pediu-se a nulidade do contrato de devolução dos valores despendidos (...) CASO ANÁLOGO COM SOLUÇÃO IDÊNTICA À PROPOSTA 3. [...]: "Ação popular – Situação de emergência – Não se considera situação de emergência aquela originada na própria Administração. Tal situação torna ilegal o contrato e determina a devolução do prejuízo ao Erário, que se apurará em liquidação de sentença". O STJ não conheceu da respectiva questão de mérito (Ag 1.274.815/SP). (...) DISPENSA ILEGAL DE LICITAÇÃO 10. Admite-se dispensa de licitação "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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos" (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993). 11. É preciso cautela com a referida contratação sem certame, especialmente em razão das chamadas emergências fabricadas ou fictas: "a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada. Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob invocação da emergência). O que é necessário é verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias. Deverá fazer-se a contratação pelo menor prazo e com o objeto mais limitado possível, visando a afastar o risco de dano irreparável. Simultaneamente, deverá desencadear-se a licitação indispensável" (Comentários à Lei de Licitações, 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009, pp. 296). Apura-se o motivo da emergência, se ela ocorreu por falta de planejamento, por desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, se ela não é atribuível, em alguma medida, à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir tal situação. 12. No caso concreto, as premissas fáticas extraídas das decisões proferidas apontam para uma dispensa indevida recorrente, derivada da postura descuidada do administrador. As decisões proferidas reconheceram que "a Administração Pública tinha cabal conhecimento da necessidade da licitação"; "não ocorreu nenhuma situação de emergência ou de calamidade pública"; "a situação foi criada pelos próprios réus que, dolosa ou culposamente, pouco importa, deixaram transcorrer o prazo para se ultimar, de acordo com a lei, a contratação do fornecimento de cestas básicas". [...]. CONCLUSÃO 14. Recurso Especial parcialmente provido para determinar a indenização pelo custo básico das cestas entregues, a ser apurada em liquidação de sentença. (REsp 1192563/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2015, DJe 06/08/2015) – extraiu-se os pontos mais relevantes e destacou-se.

Outrossim, ainda com relação à situação de emergência fabricada pelos réus **Afonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster**, nota-se que estes estavam imbuídos com a finalidade de sanar o problema da incessante necessidade de ter que se celebrar um novo contrato com a empresa **Globo Med Serviços Médicos Ltda** a cada dois meses de forma ainda mais cômoda aos seus interesses, visto que, em vez de se buscar suprir as demandas de saúde por meios



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

licitos (concurso público para contratação de pessoal, elaboração de Plano Operativo, etc.), os réus iniciaram procedimento administrativo visando celebrar uma parceria público-privada para a gestão dos mesmos serviços de saúde, sendo que, não se tratando novamente de mero acaso, a ré **Globo Med Serviços Médicos Ltda** foi a empresa selecionada para elaborar os estudos técnicos exigidos pelo edital do respectivo Procedimento de Manifestação de Interesse – ato preliminar à instauração da contratação na modalidade de parceria público-privada³.

Por consequência, não fosse a intervenção do Ministério Público do Estado do Paraná apontando uma série de irregularidades em tal procedimento⁴, certamente o réu **Affonso Portugal Guimarães** teria transferido por meio de uma parceria público privada de modo definitivo, por pelo menos 10 (dez) anos, as atividades-fim de saúde do **Município de Campo Largo** para uma empresa privada.

Em paralelo a tais circunstâncias, outra gritante evidência da conduta ofensiva ao regime constitucional e legal de contratações públicas praticada pelos réus **Affonso Portugal Guimarães** e **Alexandre Xavier Kuster** se percebe pelo fato de que, quando da deliberação pela contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de mão de obra médica para a prestação de serviços de saúde, além de se ter dispensado indevidamente o procedimento licitatório, não foi observada a norma contida no artigo 199, § 1º, da Constituição da República de 1988⁵, segundo a qual as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos têm preferência nas contratações cujo objeto abarca serviços públicos de saúde.

³ Conforme Anexo 06.

⁴ O Ministério Público do Estado do Paraná expediu a Recomendação Administrativa n. 07/2016 (Anexo 07) direcionada ao Município de Campo Largo, sendo que o seu objeto era o de alertar os réus acerca da ilegalidade que se estava a cometer; após o recebimento de tal recomendação a pretensão de se implantar a parceria público-privada foi revogada de forma definitiva.

⁵ Norma constitucional esta densificada pelo artigo 25 da Lei n. 8.080/90.



4

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Portanto, denota-se, de forma inequívoca, que as dispensas de licitações não encontravam amparo no permissivo legal que consta do artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, uma vez que (i) inexistia situação fática emergencial que autorizasse a dispensa do procedimento licitatório; ademais, ainda que existisse, (ii) tratar-se-ia de situação emergencial fabricada pela própria Administração Pública de Campo Largo, sob a gestão e chefia dos réus **Affonso Portugal Guimarães e Alexandre Xavier Kuster**; (iii) e não foi dada preferência para entidades filantrópicas. Houve, assim, ofensa ao mandamento constitucional contido no artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988.

E tal ofensa à obrigatoriedade de prévia realização de procedimento licitatório teve outro propósito igualmente ilícito, qual seja, o de promover a terceirização ilícita do fornecimento de mão de obra para serviços de saúde prestados no âmbito do **Município de Campo Largo**, como se passa a demonstrar.

II.2 – Da terceirização ilícita do fornecimento de mão de obra para a prestação dos serviços de saúde –

Percebe-se que o réu **Affonso Portugal Guimarães**, na qualidade de Prefeito de Campo Largo, e o réu **Alexandre Xavier Kuster**, na qualidade de então Secretário Municipal de Saúde, com a celebração dos múltiplos contratos administrativos acima explicitados, procederam à atribuição do fornecimento de mão de obra médica para a prestação de grande parte dos serviços de saúde municipais à **Globo Med Serviços Médicos Ltda.**



1

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Isto é facilmente perceptível ao se analisar o objeto dos negócios jurídico-administrativos celebrados com tal empresa, aonde restou pactuado que caberia a empresa privada o fornecimento de mão de obra para as unidades de saúde municipais – em especial, para que os médicos realizassem consultas e plantões no âmbito do Centro Médico Hospitalar e trabalhassem no SAMU/SIATE.

Nota-se, pois, que a mão de obra médica fornecida pela empresa foi integralmente empregada nas estruturas públicas, sequer sendo-lhe exigido que o serviço fosse prestado em seus estabelecimentos privados.

Logo, denota-se que, a partir da pactuação de tais contratos, transferiu-se quase a totalidade do fornecimento de mão de obra médica para a prestação dos citados serviços de saúde municipais à tal empresa privada, sendo a esta, de igual forma, transferida a gestão de escalas de pessoal.

Não se tratava, assim, de uma atividade complementar ao Sistema Único de Saúde municipal, tendo em vista que, pelo contrário, tratava-se de atividade de caráter primordial/principal (contratação de médicos e organização de pessoal).

Tal prática, por evidência, demonstra-se tanto inconstitucional quanto ilícita, destacando-se, neste momento, o inteiro teor da Consulta n. 75/2015, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público acerca de fatos assemelhados aos aqui narrados, ocorrido em gestões diversas, como se constata do Anexo 08.⁶

⁶ Com base em tal consulta, o Ministério Público do Estado do Paraná emitiu recomendação administrativa direcionada ao Prefeito de Campo Largo e ao Secretário Municipal de Saúde recomendando a anulação de todos contratos administrativos que caracterizassem a terceirização de serviços de saúde, conforme se observa do teor do Anexo 09; no entanto, o prazo de resposta transcorreu *in albis*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Como é cediço, existem certos serviços públicos que, por sua especificidade, devem ser executados diretamente pelo Estado; exemplificativamente, cita-se a prestação da segurança pública, dos serviços de educação e de saúde, serviços estes que, por se tratarem do exercício de funções típicas e fundamentais do Estado, devem ser exercitados primordialmente por este, em prol da realização do bem-estar coletivo.

Especificamente quanto à prestação direta dos serviços públicos de saúde pelo Estado, destaca-se que a Constituição da República de 1988 possui previsão expressa neste sentido, tratando-se do artigo 197.⁷

Apesar do artigo 197 da Constituição da República de 1988 também autorizar que o Estado execute as ações e serviços de saúde de forma indireta, por meio de terceiros e por pessoas jurídicas de direito privado, há outra norma constitucional que realiza o detalhamento de tal permissão, conforme estabelece o 199, § 1º.⁸

Dessa forma, interpretando-se esse mandamento constitucional, verifica-se que, no âmbito do Sistema Único de Saúde, a atuação de entidades particulares deve se dar de forma unicamente complementar, sendo vedado que o particular passe a realizar ações e serviços públicos de saúde de forma principal, como se gestor público fosse, ou como integrante essencial do SUS.

⁷Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

⁸ 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. - destacou-se.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Também concluindo neste sentido, veja-se o balizamento doutrinário de Maria Sylvia Zanella Di Pietro feito a partir da análise do alcance do dispositivo constitucional:

"É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado, permite a participação de instituições privadas 'de forma complementar', o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assuma a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades-meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas, etc.; nesses casos, estará transferindo apenas a execução material de determinadas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional."⁹ - destacou-se.

Ademais, há que se observar as previsões que constam da Lei n. 8.080/90 – a Lei Orgânica da Saúde – acerca da temática, que, regulamentando o mandamento constitucional, também prevê a participação complementar das entidades privadas no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A fim de garantir as previsões constitucionais acerca da matéria, a Lei n. 8.080/90 se aprofunda na regulamentação da possibilidade de participação complementar das entidades privadas no âmbito das ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo que só será possível convocar o particular para o fazer quando o equipamento estatal for insuficiente ou quando o Poder Público não dispuser de tecnologia ou *know-how* indicado.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 186.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Assim, sendo os serviços de saúde essencialmente públicos, estes só podem ser complementados pela iniciativa privada se e na medida em que for esgotada a capacidade instalada das unidades hospitalares públicas.

Ainda assim, mesmo quando verificada a situação de insuficiência das disponibilidades públicas, os serviços eventualmente executados pelos particulares no âmbito da saúde continuarão sendo prestados de forma **complementar**. Assim prossegue Maria Sylvia Zanella Di Pietro analisando a temática:

"A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 a 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS 'forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área', hipótese em que a participação complementar deverá 'ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público' (entenda-se, especialmente, a Lei nº 8.666, pertinente a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio."¹⁰

Neste sentido, confira-se o que dispõe o artigo 24 da Lei n. 8.080/90:

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.** - destacou-se.

¹⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 186.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

A situação de insuficiência material mencionada no artigo 24 da Lei 8.080/90, que justifica o ingresso do serviço privado na rede pública, deverá ser comprovada por prévio **Plano Operativo**, constar no Plano de Saúde e ser aprovada pelo controle social local, com indicadores precisos da parte do serviço que está sendo transferido à determinada entidade privada.

Nestes termos, é a regulamentação da Portaria nº 1.034/2010, do Ministério da Saúde:

Artigo 2º – Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá **complementar** a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I – comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde; e

II – haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

§ 1º A complementação dos serviços deverá observar aos princípios e as diretrizes do SUS, em especial, a regionalização, a pactuação, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e a universalidade do acesso.

§ 2º Para fins de organização da rede de serviços e justificativa da necessidade de complementaridade, deverá ser elaborado um **Plano Operativo** para os serviços públicos de saúde, nos termos do art. 7º da presente Portaria.

§ 3º A necessidade de complementação de serviços deverá ser **aprovada pelo Conselho de Saúde e constar no Plano de Saúde** respectivo."

Art. 7º O Plano Operativo é um instrumento que integrará todos os ajustes entre o ente público e a instituição privada, devendo conter elementos que demonstrem a utilização da capacidade instalada necessária ao cumprimento do objeto do contrato, a definição de oferta, fluxo de serviços e pactuação de metas.

Parágrafo único. As metas serão definidas pelo gestor em conjunto com o prestador, de acordo com as necessidades e peculiaridades da rede de serviços, devendo ser submetidas ao Conselho de Saúde respectivo. - destacou-se.