



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 244142/19
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: ALEXEI DA COSTA SANTOS, CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, ELISETE TERESINHA GABRIEL, FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU, JOAO MICHELS FREIRE & CIA LTDA, JORGE YAMAKOSHI, JOSÉ CARLOS NEVES DA SILVA, LETTICE APARECIDA DIAS CANETE, MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, RENI CLOVIS DE SOUZA PEREIRA, SUSAMARA REGINATO
ADVOGADO CARLOS AUGUSTO CREMA, CASSIO LISANDRO TELLES,
PROCURADOR EDUARDO FIN DE FIGUEIREDO, FABIANO JACY SEBEN, GIOVANA GOMES GAVIÃO GONZAGA, IURY RAFAEL DE SOUZA, JANIO SANTOS DE FIGUEIREDO, JOSÉ CARLOS NEVES DA SILVA, JOSE MARCELO NICOLETTI TEIXEIRA, JOSÉ RÉUS RODRIGUES DOS SANTOS, RODRIGO LUCIANO PIROBANO, ROSIMEIRE CASSIA CASCARDO WERNECK, TULIO MARCELO DENIG BANDEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2490/22 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Representação da Lei 8.666/93. Município de Foz do Iguaçu. Fundação Municipal de Saúde. Transferência da gestão do Hospital Municipal para a Fundação Municipal. Transição realizada em exíguo espaço de tempo, sem os devidos repasses de verbas. Situação de emergência artificial que obrigou a Fundação a realizar contratações diretas. Irregularidades ocorridas nos processos de dispensa de licitação e de concorrência. Conhecimento. Não provimento do recurso interposto por LETTICE APARECIDA DIAS CANETE. Provimento parcial dos recursos interpostos por RENI CLÓVIS DE SOUZA PEREIRA e JORGE YAMAKOSHI. Reconhecimento da nulidade de citação em relação a ALEXEI DA COSTA SANTOS e incidência de prescrição em relação à sanção decorrente da irregularidade que lhe foi atribuída.

1. DO RELATÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se de Recursos de Revista interpostos por LETTICE APARECIDA DIAS CANETE (peça 448), RENI CLÓVIS DE SOUZA PEREIRA (peça 464) e JORGE YAMAKOSHI (peça 494) em face do Acórdão nº 570/19-STP (peça 427) que, à unanimidade¹, julgou parcialmente procedente a Representação da Lei nº 8.666/1993 apresentada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, com imposição de sanções, nos seguintes termos:

I - Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/1993, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar parcialmente procedente em razão dos seguintes itens supracitados:

3.2. Transição irregular da gestão do Hospital Municipal e não repasse das verbas devidas à Fundação Municipal de Saúde; 3.3. Irregularidade na caracterização da situação emergencial para contratação por dispensa de licitação;

3.4. Quebra da Isonomia no processo da dispensa de licitação; e 3.5. Restrição da competitividade na Concorrência 01/2013;

II - afastar a irregularidade do item 3.1. e tido como prejudicado o item 3.6, pela ausência de materialidade;

III - aplicar a multa do art. 87, IV, g, da LCE nº 113/2005, por 2 (duas) vezes ao Sr. Reni Pereira, Prefeito Municipal, por 2 (duas) vezes à Sra. Lettice Canete de Lima, Secretária Municipal de Saúde Interina, e por 2 (duas) vezes Sr. Jorge Yamakoshi, diretor da Fundação Municipal de Saúde, em virtude das irregularidades constatas nos itens 3.2 a 3.3;

IV - aplicar a multa do art. 87, IV, d, da LCE nº 113/2005, individualmente ao Sr. Jorge Yamakoshi, diretor da Fundação Municipal de Saúde, e ao Sr. Reni Pereira, Prefeito Municipal, em virtude das irregularidades constatas no item 3.4;

V - aplicar a multa do art. 87, III, d, da LCE nº 113/2005, individualmente ao Sr. Jorge Yamakoshi, diretor da Fundação Municipal de Saúde, ao Sr. Alexei da Costa Santos, Presidente da

¹ Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (relator). Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER. Sala das Sessões, 13 de março de 2019 – Sessão nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão de Licitação, e ao Sr. Reni Pereira, Prefeito Municipal, em virtude das irregularidades constatadas no item 3.5;

(...)

Os recursos foram recebidos por intermédio do Despacho nº 490/19-GCIZL (peça 495) e encaminhados para distribuição.

Na sequência, em atendimento ao Despacho nº 489/19 (peça 501), a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM emitiu a Instrução nº 5050/21 (peça 511), opinando pelo não provimento.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 161/22-6PC (peça 512), pronunciou-se, igualmente, pelo não provimento dos recursos.

Instada a se manifestar sobre a alegação de nulidade apresentada à peça 505 e seguintes pelo Senhor ALEXEI DA COSTA SANTOS, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pelo não provimento do recurso (Instrução nº 1449/22, peça 519). Já o órgão ministerial opinou pelo reconhecimento da nulidade da citação e consequente retorno do processo à fase de instrução (Parecer 491/22-6PC, peça 520).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, ratifico a admissão dos recursos de revista ante o preenchimento dos pressupostos recursais.

Passando à análise do recurso apresentado pela Sra. Lettice Canete de Lima, Secretária Municipal de Saúde interina durante os exercícios de 2013 e 2014, entendo que o mesmo não merece ser provido.

Em relação ao item 3.2: Transição irregular da gestão do Hospital Municipal e não repasse das verbas devidas à Fundação Municipal de Saúde, mesmo que se afaste a responsabilidade da recorrente pelos atrasos e insuficiência de repasses de verbas à Fundação, subsiste a irregularidade relacionada às irregularidades ocorridas na transição da gestão do Hospital Municipal para a Fundação Municipal de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diferente do que se alega no recurso, o acórdão recorrido não questionou a legalidade da criação da Fundação Municipal e tampouco atribuiu à recorrente responsabilidade por atos internos praticados pela diretoria da fundação. O que se constatou é que, na condição de Secretária de Saúde interina, ela teria sido a responsável, juntamente com o Prefeito e o Coordenador Geral do Hospital Municipal, pela supervisão dos trabalhos de transição, que antecederam a transferência da gestão do hospital.

Conforme consta da decisão recorrida, o relatório das atividades desenvolvidas pela equipe de transição (peça 280), que se resumiu a um breve histórico do Hospital Municipal e a uma listagem de ofícios expedidos com a descrição das informações solicitadas, evidenciou *a ausência dos preparativos básicos de estruturação da Fundação de Saúde, que assumiria a gestão do Hospital Municipal, atividade complexa que envolve prestação de serviços essenciais à coletividade que não podem ser interrompidos em nenhuma hipótese.*

Embora a recorrente reitere que não era a responsável pelos atos de transição da gestão do Hospital Municipal, atividade que teria sido atribuída a uma Comissão de Transição específica, conforme apontou o acórdão recorrido, a *Equipe de Transição do Hospital para a Fundação estava sob a fiscalização e supervisão hierárquica, sendo que o respectivo Relatório de Atividades era subscrito pelo Sr. Odair José Silveira (Coordenador Geral do Hospital), pela própria Sra. Lettice e pelo Sr. Reni Clovis Pereira (Prefeito), conforme se verifica na peça 280 (fl.7).*

Após um curto período de transição, feita às pressas e sem a devida preparação financeira e material, a Fundação recebeu o hospital em situação muito precária, sem médicos e fornecedores de medicamentos, materiais, equipamentos ou serviços e sem recursos financeiros em caixa, contrariando previsão contida na lei que a criou (Lei Municipal nº 4084/2013).

Essa situação caótica, ocasionada pela transição irregular, provocou uma emergência artificial, objeto da irregularidade objeto do item 3.3: Irregularidade na caracterização da situação emergencial para contratação por dispensa de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com efeito, para manter o hospital funcionando, a diretoria da Fundação Municipal foi obrigada a realizar, logo no início de sua gestão, em 16/6/2013, diversas contratações diretas de bens, serviços e de pessoal.

Conforme apontado no acórdão recorrido, a situação de emergência decorreu diretamente da transição irregular e às pressas realizada pela Secretaria de Saúde e Prefeitura, sendo que, conforme referido no tópico anterior, a Fundação Municipal de Saúde recebeu o Hospital Municipal sem condições de manter a normalidade de seus serviços, bem como não houve qualquer planejamento quanto à transição da forma de prestação dos relevantes serviços laboratoriais, que, como visto, correspondia a uma média de 80.000 exames/mês à população, o que caracteriza a criação de uma situação artificial de emergência.

Dessa forma, considerando que os argumentos apresentados não foram suficientes para desconstituir os fundamentos da decisão recorrida, deverão ser mantidas as irregularidades contidas nos itens 3.2 e 3.3 em relação a Sra. Lettice Canete de Lima, Secretária Municipal de Saúde interina, bem como as sanções pecuniárias correspondentes.

Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Reni Clóvis de Souza Pereira, Prefeito durante o período em análise (exercícios de 2013 e 2014), deverá ser afastada a alegação preliminar de cerceamento de defesa por ter se manifestado apenas no movimento 116, bem como o pedido de nova instrução.

Conforme bem esclareceu o acórdão recorrido, ao indeferir pedido idêntico formulado pela empresa Biocenter – João Michels Freire & Cia Ltda., nos termos do art. 357, §3º, do Regimento Interno, que regulamenta o trâmite processual nesta Corte, tem-se por terminada a fase de instrução do processo no momento em que a unidade administrativa emite sua instrução ou parecer conclusivo, sem previsão de nova intimação das partes após esse ato.

Ademais, o recorrente está tendo assegurada a possibilidade de se manifestar novamente nos autos por meio do presente recurso.

Em relação ao mérito, o recurso merece parcial provimento, para efeito de afastar a responsabilidade do recorrente pelas irregularidades constantes dos itens 3.4: Quebra da isonomia no processo da dispensa de licitação e 3.5: Da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restrição da competitividade na Concorrência nº 01/2013, pois, conforme consta dos autos, as providências relacionadas à contratação direta e à concorrência foram conduzidos inteiramente pela Fundação Municipal, tendo o contrato (peça 110), bem como o termo de homologação da licitação (peça 75) sido assinados pelo Diretor Presidente, Sr. Jorge Yamakoshi.

Quanto às demais irregularidades, restou demonstrado que o recorrente foi responsável, na condição de prefeito e ordenador de despesas pelos apontamentos constantes dos itens 3.2: Transição irregular da gestão do Hospital Municipal e não repasse das verbas devidas à Fundação Municipal de Saúde e 3.3: Irregularidade na caracterização da situação emergencial para contratação por dispensa de licitação.

É importante consignar que em nenhum momento se questionou a legalidade da criação da Fundação Municipal, nem se afirmou que o hospital deveria ser mantido pela administração direta.

As irregularidades atribuíveis ao recorrente decorreram da sua opção em efetuar a transição da administração do Hospital Municipal para a Fundação Municipal de Saúde em prazo exíguo de três meses, sem a devida preparação financeira e material dessa última para assumir essa tarefa.

Conforme observou o acórdão recorrido, *a Fundação Municipal de Saúde recebeu o Hospital Municipal sem condições de manter a normalidade de funcionamento, pois não havia nenhum concurso público realizado, nenhum funcionário ou médico contratado, sem contrato com fornecedores de medicamentos, materiais, equipamentos ou serviços, e sem nenhum recurso financeiro em caixa, mesmo sendo previsto na lei que criou a Fundação, ocasionando a necessidade da Fundação de Saúde realizar diversas contratações emergenciais no início de sua gestão. A Fundação Municipal de Saúde apresentou o Memorando Interno nº 248/2015, em que faz um comparativo entre suas despesas e os valores recebidos da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, sendo que no ano de 2013 recebeu R\$ 18.325.840,96 (dezoito milhões, trezentos e vinte e cinco mil, oitocentos e quarenta reais e noventa e seis centavos) a menos do que o necessário para o financiamento de suas atividades. Em 2014 esse déficit chegou a R\$*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

20.565.645,15 (vinte milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e quinze centavos). Assim, até o final de 2014 a Fundação Municipal de Saúde havia recebido do Poder Executivo Municipal R\$ 38.891.486,31 (trinta e oito milhões, oitocentos e noventa e um mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e trinta e um centavos) a menos do necessário, pondo em risco o financiamento e, conseqüentemente, o funcionamento de suas atividades.

Conforme mencionado na análise do recurso anterior, após o período de transição feita às pressas (item 3.2), a Fundação recebeu o hospital em situação precária, sem funcionários, médicos, fornecedores de medicamentos, materiais, equipamentos ou serviços e sem nenhum recurso financeiro em caixa, contrariando previsão contida na lei que a criou (Lei Municipal nº 4084/2013).

Tal situação provocou uma emergência artificial (item 3.3), já que, para manter o funcionamento do hospital, a fundação foi obrigada a realizar, logo no início de sua gestão, em 16/6/2013, diversas contratações diretas de bens, serviços e de pessoal.

Sobre este aspecto, a sentença judicial que teria obrigado o recorrente a romper o contrato com a Organização Social Pró-Saúde nos primeiros meses de seu mandato e o expressivo déficit financeiro deixado pelo gestão anterior não pode servir de justificativa para a adoção de medidas apressadas e desastrosas em torno da administração de um hospital.

Os trabalhos da equipe de transição deveriam ter incluído levantamento preciso das deficiências e das necessidades imediatas do hospital, bem como deveriam ter exposto as limitações orçamentárias de forma transparente e as possíveis soluções.

O que se revelou nos autos é que o hospital, que estava sem condições mínimas para operar normalmente, foi simplesmente repassado para uma fundação recém-criada, que ainda não estava devidamente estruturada e não recebeu os recursos necessários para conduzir as atividades.

Diante de tais considerações, devem ser mantidas, em relação ao então prefeito, Sr. Reni Clóvis de Souza Pereira, as irregularidades contidas nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

itens 3.2 e 3.3, bem como as sanções pecuniárias correspondentes, afastando-se as demais.

Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Jorge Yamakoshi, entendo que merece parcial provimento, para efeito de se afastar a sua responsabilidade em relação às irregularidades contidas nos itens 3.2 e 3.3, já que decorreram de atos de má-gestão perpetrados no período de transição, antes de ter assumido o cargo de Diretor-Presidente junto à Fundação Municipal, em 19/6/2013.

De acordo com as informações contidas nos autos, o recorrente não participou e nem foi responsável pela fiscalização da equipe de transição, bem como teria sido justamente a situação de emergência artificial criada pela transição irregular que o obrigou a realizar contratações diretas.

Quanto à irregularidade constante do item 3.4: Quebra da isonomia no processo da dispensa de licitação, embora se entenda que o recorrente não teria sido responsável pela emergência fabricada, atribuível à Administração Municipal, as suas razões recursais não lograram afastar as falhas ocorridas na condução do processo de dispensa, de sua inteira reponsabilidade, que se relacionam à ocorrência de ajuste prévio, conluio e direcionamento.

Segundo consta do acórdão recorrido, os orçamentos que apresentavam preço superior ao ofertado pela Biocenter - João Michels Freire & Cia Ltda, estavam *datados anteriormente ao orçamento desta última e se encontravam desordenados nos autos, o que pode ainda evidenciar que as cotações dos outros laboratórios tenham sido conhecidas pela Biocenter para formulação posterior de sua proposta.*

Em relação ao item 3.5: Da restrição da competitividade na Concorrência nº 01/2013, observa-se que a irregularidade não foi especificamente impugnada no recurso apresentado, restando incólume a fundamentação do acórdão recorrido no sentido de que as seguintes cláusulas do Edital da Concorrência nº 01/2013, conduzida pela Comissão de Licitação da Fundação e homologada pelo recorrente (peça 75), estabeleceram restrição ao caráter competitivo e à isonomia entre os licitantes em favor da Biocenter, que já vinha executando os serviços: (i) o item 3.1 do “Anexo I – Termo de Referência” (confusão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto à extensão do objeto contratual); (ii) o item 1.5 do edital (exiguidade do prazo para início dos serviços); (iii) o item 4.5 do edital (exigência de inscrição prévia Conselho Regional do local da realização dos serviços); (iv) os itens 7.5.5 e 7.5.6 do edital (exigência de comprovação de vínculo empregatício com o pessoal técnico); e (v) o item 11 do edital (ausência de específico do programa de controle para fins de pontuação).

Diante do exposto, devem ser mantidas, em relação ao Sr. Jorge Yamakoshi, as irregularidades relacionadas nos itens 3.4 e 3.5, bem como as multas correspondentes, afastando-se as demais.

Por fim, quanto à manifestação apresentada pelo Sr. Alexei da Costa Santos, Presidente da Comissão de Licitação, em conformidade com o parecer ministerial, entendo que deverá ser reconhecida a nulidade da citação, por ter sido realizada em endereço no qual não mais residia.

De acordo com os documentos apresentados, há cerca de 07 (sete) meses antes de determinada sua inclusão no feito, o Sr. Alexei já não residia no local constante do Ofício de Contraditório, o que acarretou sua revelia, ante a falta de ciência do presente processo. Tal fato é corroborado pelo próprio Aviso de Recebimento subscrito por pessoa diversa do destinatário (peça 312).

Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a ausência de regular citação ou intimação para exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa constitui hipótese de nulidade absoluta².

Deixo, contudo, de determinar o retorno do processo à fase instrutória em razão da prescrição.

² Cito, a título de exemplo, os Acórdãos nº 3553/18-STP (Recurso de Revista nº 77607/18, unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares), nº 2833/18-STP (Pedido de Rescisão nº 630510/18, unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares – relator e Auditores Tiago Alvarez Pedroso e Cláudio Augusto Kania), nº 2895/17-STP (Pedido de Rescisão nº 601947/16, unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares), nº 6150/15-STP (Recurso de Revista nº 334283/14, unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo – relator e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Cláudio Augusto Kania).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com efeito, como não houve a citação válida do interessado durante o período de até cinco anos após a ocorrência dos fatos analisados nos autos, entre os exercícios de 2013 e 2014, a pretensão sancionatória encontra-se fulminada pela prescrição, nos termos do Prejulgado 26.

3. DO VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso interposto por LETTICE APARECIDA DIAS CANETE e pelo provimento parcial dos recursos interpostos por RENI CLÓVIS DE SOUZA PEREIRA e JORGE YAMAKOSHI, nos seguintes termos:

- a) Afastar a responsabilização do Sr. RENI CLÓVIS DE SOUZA PEREIRA pelas irregularidades constantes dos itens 3.4 e 3.5, bem como as multas correspondentes, mantendo-se as demais, decorrentes dos itens 3.2 e 3.3.
- b) Afastar a responsabilização do Sr. JORGE YAMAKOSHI pelas irregularidades constantes dos itens 3.2 e 3.3, bem como as multas correspondentes, mantendo-se as demais, decorrentes dos itens 3.4 e 3.5.

Apresento VOTO também pelo reconhecimento da nulidade de citação do Sr. ALEXEI DA COSTA SANTOS, deixando de determinar o retorno do feito à fase instrutória em razão da prescrição da pretensão sancionatória em relação à irregularidade que lhe foi atribuída (item 3.5).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Conhecer, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, negar provimento ao recurso interposto por LETTICE APARECIDA DIAS CANETE e dar provimento parcial aos recursos interpostos por RENI CLÓVIS DE SOUZA PEREIRA e JORGE YAMAKOSHI, nos seguintes termos:

a) afastar a responsabilização do Sr. RENI CLÓVIS DE SOUZA PEREIRA pelas irregularidades constantes dos itens 3.4 e 3.5, bem como as multas correspondentes, mantendo-se as demais, decorrentes dos itens 3.2 e 3.3;

b) afastar a responsabilização do Sr. JORGE YAMAKOSHI pelas irregularidades constantes dos itens 3.2 e 3.3, bem como as multas correspondentes, mantendo-se as demais, decorrentes dos itens 3.4 e 3.5.

II – reconhecer a nulidade de citação do Sr. ALEXEI DA COSTA SANTOS, deixando de determinar o retorno do feito à fase instrutória em razão da prescrição da pretensão sancionatória em relação à irregularidade que lhe foi atribuída (item 3.5).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente