TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	462867/20
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	INSTITUTO CURITIBA DE SAUDE
INTERESSADO:	ANA LUIZA SCHNEIDER GONDIM, DORA MARIA FICINSKI DUNIN PIZZATTO, INSTITUTO CURITIBA DE SAUDE, LUCIANA VARASSIN, MARIA DO CARMO APARECIDA DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE CURITIBA, SAMIR FOUANI
ADVOGADO / PROCURADOR:	FERNANDA ANDREAZZA, INAIA NOGUEIRA QUEIROZ BOTELHO, LUCAS BUNKI LINZMAYER OTSUKA, LUIS FERNANDO NADALIN SIVERS, LUIZ ROBERTO JURASKI LINO, MARIANA NOGUEIRA MICHELOTTO, MARIANA PIGATTO SELEME, MARLUS HERIBERTO ARNS DE OLIVEIRA, PEDRO HENRIQUE SANTOS FARAH, THIAGO FELIPE RIBEIRO DOS SANTOS
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1989/23 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária oriunda de Relatório de Fiscalização. Instituto Curitiba de Saúde. Exercício de 2012. Fiscalização realizada em 2019. Citação ordenada em 2021. Prescrição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária originária de inspeção realizada com a finalidade de dar cumprimento ao Acórdão n.° 5231/14-S2C, exarado no processo de prestação de contas anual, exercício de 2012, do Instituto Curitiba de Saúde – ICS, autuado sob o n.° 149440/13.

A inspeção realizada resultou no seguintes achados:

I - Superfaturamento na aquisição de medicamentos destinados a servidores beneficiários da Lei Municipal nº 8.786/95;

II - Pagamento indevido de Taxa de Administração pelo ICS no âmbito do convênio celebrado com a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba (ISCMC);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

III - Ausência de regulamento próprio para regular as aquisições de bens e contratações de serviços junto à rede credenciada;

IV - Deficiência nos procedimentos de supervisão, acompanhamento, controle e fiscalização por parte da SMRH, quanto à execução dos objetos propostos na Lei Municipal 9626/99 e nos Contratos Administrativos nº 19716/2011 e 20846/2012.

Inicialmente, o relatório de inspeção informa que, por meio da Lei Municipal n.° 9.626/99, foi instituído o Sistema de Seguridade Social dos Servidores de Curitiba, compreendendo o Regime Próprio de Previdência e o Programa de Serviços de Assistência Social Médico-Hospitalar, sendo que a operacionalização deste último foi atribuída ao Instituto Curitiba de Saúde.

Acrescenta que, embora o ICS tenha sido criado como serviço social autônomo, na prática deveria ser enquadrado como uma entidade da Administração Pública Indireta, dadas suas peculiaridades administrativas, patrimoniais e financeiras.

Mais adiante, consigna que foram celebrados o Contrato de Gestão n.° 19716/2011 e o Contrato de Adesão n.° 20846/2012 entre o Município e o Instituto, tendo como objeto a operacionalização do Programa.

Feita essa breve contextualização, passo ao relato dos achados propriamente ditos.

Achado 1: superfaturamento na aquisição de medicamentos destinados a servidores beneficiários da Lei Municipal n.º 8.786/95

O Relatório apontou possível sobrepreço na aquisição de medicamentos, os quais, no entanto, “deveriam ser adquiridos por valores mais baixos do que os praticados no mercado consumidor em geral, conforme disposições da Lei Federal n.° 10.742, de 6 de outubro de 2003 e das Resoluções da CMED”.

Destaque-se que tais medicamentos eram dispensados aos servidores por força da Lei Municipal n.° 8.786/95, por meio da qual o Município se comprometeu a prestar assistência médica gratuita aos servidores que estivessem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

acometidos de doenças que pudessem conduzir rapidamente ao óbito, causar dano grave e irreversível ou invalidez permanente, especificadas no §1°, do artigo 1°, assistência essa que abrangia também o fornecimento de medicamentos.

A operacionalização desta assistência era realizada pelo ICS, em virtude do contrato de gestão n.° 19716/2011, que era indenizado pelo Município quanto aos gastos incorridos a esse título, não havendo contraprestação por parte dos servidores beneficiados.

Propôs, então, a restituição do montante de R$141.935,88 (cento e quarenta e um mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e oito centavos), a ser atualizado, de forma solidária pelo Instituto Curitiba de Saúde, pela senhora Ana Luiza Schneider Gondim (Diretora Presidente do Instituto de 10/08/2010 a 31/12/2012) e pelo senhor Samir Fouani (Diretor Administrativo e Financeiro do ICS no período de 01/04/2008 a 16/01/2014), aos cofres do Município de Curitiba, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária e da expedição de determinação.

Achado 2: pagamento indevido de Taxa de Administração pelo ICS no âmbito do convênio celebrado com a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba (ISCMC)

Observou-se também possível irregularidade consistente no pagamento injustificado de taxa de administração pelo Instituto à Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba – ISCMC em decorrência de convênio celebrado entre ambos.

A unidade ponderou que, embora o Instituto seja uma entidade privada, “as verbas públicas repassadas à ISCMC no âmbito do aludido convênio representam na verdade transferências indiretas de recursos do erário municipal”, e que “não se vislumbrou justificativa para o pagamento de taxas administrativas à ISCMC para a gestão do convênio firmado, não sendo demonstrado a economicidade e vantajosidade da contratação indireta”.

Em decorrência, sugeriu a restituição de R$527.670,11 (quinhentos e vinte e sete mil, seiscentos e setenta reais e onze centavos), aos cofres municipais de Curitiba, a ser atualizado, de forma solidária pelo Instituto Curitiba de Saúde, pela senhora Ana Luiza Schneider Gondim (Diretora Presidente do ICS de 10/08/2010 a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

31/12/2012) e pelo senhor Samir Fouani (Diretor Administrativo e Financeiro do ICS, no período de 01/04/2008 a 16/01/2014), sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária e expedição de determinação.

Achado 3: ausência de regulamento próprio para regular as aquisições de bens e contratações de serviços junto à rede credenciada

Outro ponto levantado pela unidade foi o de que o Instituto não possuía regulamento próprio disciplinando as aquisições de bens e contratações de serviços junto à rede credenciada. Assim, a escolha e contratação de fornecedores era feita com base em critérios informais.

Propôs, então, a aplicação de sanção pecuniária e a expedição de determinação.

Achado 4: deficiência nos procedimentos de supervisão, acompanhamento, controle e fiscalização por parte da SMRH, quanto à execução dos objetos propostos na Lei Municipal 9626/99 e nos Contratos Administrativos n.° 19716/2011 e 20846/2012

Por fim, apontou-se suposta deficiência nos procedimentos de supervisão, acompanhamento, controle e fiscalização por parte da SMRH.

Mesmo tendo solicitado os registros das atividades realizadas, nenhuma documentação hábil a demonstrar a atuação da Secretaria foi apresentada.

Em decorrência, sugeriu a aplicação de sanção pecuniária e a expedição de determinação.

Os autos vieram a este gabinete, ocasião em que solicitei o pronunciamento da Coordenadoria-Geral de Fiscalização acerca da viabilidade e necessidade de ampliação do escopo da inspeção realizada para outros exercícios, considerando que os trabalhos realizados ficaram adstritos ao exercício de 2012 (Despacho n.° 860/20-GCDA, peça 37).

Referida Coordenadoria, embora tenha entendido pela pertinência da ampliação do escopo processual, remeteu os autos à Coordenadoria de Auditorias para avaliação quanto à materialidade e viabilidade de nova ação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

fiscalização no Instituto Curitiba de Saúde em 2021 (Despacho n.° 154/21-CGF, peça 39), sendo que esta última se manifestou pela impossibilidade de tal ampliação (Informação n.° 52/21-CAUD, peça 40).

Este relator, então, devolveu os autos à Coordenadoria-Geral para manifestação quanto à possibilidade de inclusão da matéria no Plano Anual de Fiscalização de 2022 (Despacho n.° 1246/21-GCDA, peça 41), e a resposta foi no sentido de que "uma nova fiscalização não se caracteriza como uma medida oportuna ou tempestiva" (Despacho n.° 1204/21-CGF, peça 42).

Dando continuidade ao trâmite regular do feito, determinei a citação dos interessados (Despacho n.° 1298/21-GCDA, peça 44).

Manifestaram-se o Instituto Curitiba de Saúde (peças 69 a 77 e 82 a 89), o Município de Curitiba conjuntamente com Luciana Varassin (peças 91 a 94), Ana Luiza Schneider Gondim (peças 96 a 98) e Maria do Carmo Aparecida de Oliveira (peças 100 e 101). Permaneceu silente o senhor Samir Fouani.

O feito foi submetido à análise técnica, ocasião em que a Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu pela prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, por considerar que "o Relatório de Fiscalização foi emitido no ano de 2019, porém o período inspecionado é de 01/01/2012 a 31/12/2012, ou seja, o Relatório trata de fatos ocorridos 7 anos antes da inspeção e a determinação de citação dos representados, por sua vez, foi consolidada pelo Despacho 1298/21 – GCDA, 9 anos após os fatos abordados".

Ponderou que, embora o Prejulgado n.° 26, editado por este Tribunal, tenha adotado a tese da imprescritibilidade do dano ao erário, ao considerar o decidido no Tema 899 do Supremo Tribunal Federal "de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas – exceto quando decorrente da prática de ato de improbidade administrativa doloso [...]", bem como o entendimento recém-adotado pelo Tribunal de Contas da União, seria cabível a aplicação da prescrição no presente caso.

Contudo, ao cogitar a possibilidade de entendimento diverso, ingressou na análise de mérito, ocasião em que concluiu pela regularidade do Achado 1, que trata de possível superfaturamento na aquisição de medicamentos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

ao argumento de que o atual entendimento deste Tribunal é o de que o uso da tabela CMED como referencial teria sido superado.

Quanto ao Achado 2, a unidade ponderou que não foram apresentados argumentos hábeis para justificar a taxa de administração cobrada, sendo cabível o ressarcimento e as multas propostas inicialmente.

De outro vértice, o Achado 3 foi considerado sanado, ainda que tardiamente, eis que foi demonstrada a criação de “um robusto regulamento interno com os principais fluxos de licitação, pregão e contratação”.

Por fim, quanto à questão afeta à falta de supervisão, acompanhamento, controle e fiscalização por parte da Secretaria Municipal de Recursos Humanos em relação às obrigações impostas ao Instituto Curitiba de Saúde decorrentes da Lei Municipal n.° 9626/99 e dos contratos administrativos n.° 19716/2011 e 20846/2012, concluiu que não foi apresentada documentação hábil a repelir referido achado, atraindo, portanto, a aplicação das sanções e a expedição da determinação sugerida no âmbito do Relatório.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.° 1167/22-4PC, peça 104), de início, corroborou com o opinativo técnico quanto à incidência da pretensão punitiva. No entanto, no que se refere à pretensão ressarcitória, argumentou que, ao menos por ora, deve prevalecer a imprescritibilidade adotada no âmbito do Prejulgado n.° 26.

No mérito, acompanhou o opinativo técnico pela improcedência dos Achados 1 e 3 e pela expedição de determinação quanto ao Achado 4.

Discordou, contudo, quanto à procedência do Achado 2, tendo em vista que, à época da sua ocorrência, havia sido recém-editada normativa deste Tribunal quanto ao tema (taxa de administração). Aduziu que:

> Com a devida vênia, parece-nos que a aplicação de normativa deste Tribunal, editada em 2011, para fundamentar a responsabilização ressarcitória no âmbito de convênio firmado em 2008, contraria a jurisprudência iterativa deste próprio Tribunal.
>
> Isto porque, contam-se às dezenas as decisões deste Tribunal que deixaram de aplicar as regras da Resolução nº 28/2011 para convênios celebrados

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

> ou em execução no subsequente exercício de 2012, em razão da necessidade de se estabelecer um período de adaptação dos jurisdicionados à normativa interna da Corte.
>
> [...]
>
> Outrossim, a procedência do achado também encontra óbice na previsão contida no art. 23 da LINDB3 (Lei nº 13.655/2018), legislação vigente quando da elaboração do citado Relatório de Fiscalização nº 17/2019.
>
> Ressalta-se, ademais, que tanto o Relatório de Fiscalização nº 17/2019 (peça 03) como a Instrução nº 6220/22-CGM (peça 103) não apresentam indícios de desvio ou de apropriação ilícita das despesas a título de Taxa de Administração

Opinou, então, pela aposição de ressalva, dada a insuficiência de informações quanto aos gastos realizados a título de taxa de administração, sem prejuízo da expedição de determinação quanto ao achado 4, nos moldes em que sugerido pela unidade técnica.

Era o que cabia relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicio o exame a partir da tese prescricional invocada.

Quanto ao tema, considerando que é tratado por este Tribunal no âmbito do Prejulgado n.° 26, convém transcrever os marcos nele fixados:

> Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o **prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado**. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que **a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação**, reiniciará somente a partir do trânsito em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

> julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo. (destaque intencional)

No que se refere ao dano ao erário, por seu turno, consta do Acórdão que fixou o Prejulgado que deveria ser adotada a imprescritibilidade até a deliberação do Tema 899 pelo Supremo Tribunal Federal.

Considerando que sobreveio referida deliberação, este Tribunal de Contas decidiu rediscutir o entendimento até então adotado, porém, até o momento não houve novo julgamento, e foi nesse contexto que o Ministério Público de Contas defendeu a manutenção da imprescritibilidade até que sobrevenha eventual mudança de entendimento.

Pois bem.

Em que pese o raciocínio ministerial não esteja equivocado, entendo que cada caso deve ser analisado com o cuidado que lhe cabe.

Como bem destacou a Coordenadoria instrutiva, no presente expediente, **a origem do suposto dano remonta ao ano de 2012.**

Embora a abertura do procedimento de inspeção tenha sido determinada por meio de acórdão exarado em 2014, a sua realização só foi efetivada em 2019, ou seja, quando decorridos aproximadamente 7 anos dos fatos investigados.

A ordem de citação, por seu turno, só ocorreu em 2021, quando transcorrida quase uma década da ocorrência dos fatos.

A partir desse contexto, com a devida vênia ao entendimento defendido pelo *parquet* – o qual este próprio relator já adotou em ocasiões nas quais reputou adequado –, me parece que neste caso a aplicação indiscriminada da imprescritibilidade implicaria em nítido cerceamento de defesa, tendo em vista que seria atribuído aos envolvidos o ônus de esclarecer fatos ocorridos há uma década, sendo que tal lapso temporal decorreu, em verdade, **por uma inércia deste Tribunal**, uma vez que, **não obstante a deliberação colegiada para a realização**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

de inspeção no Instituto Curitiba de Saúde tenha sido exarada em 2014, referida fiscalização só foi efetivada em 2019.

Nesse contexto, acompanho o opinativo técnico pela prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a todos os achados.

III. VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação aos fatos que compõem o escopo do presente expediente, consistentes nos Achados 1 – Superfaturamento na aquisição de medicamentos destinados a servidores beneficiários da Lei Municipal 8.786/95; 2 – Pagamento indevido de taxa de administração pelo ICS no convênio celebrado com a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba; 3 – Ausência de regulamento próprio para regular as aquisições de bens e contratações de serviços junto à rede credenciada; e 4 – Deficiência nos procedimentos de supervisão, acompanhamento, controle e fiscalização por parte do SMRH quanto à execução dos objetos propostos na Lei Municipal 9626/99 e nos Contratos Administrativos 19716/2011 e 20846/2012.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**, por unanimidade, em:

I – Julgar a presente Tomada de Contas Extraordinária, reconhecendo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação aos fatos que compõem o escopo do referido expediente, consistentes nos Achados 1 –

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4

Superfaturamento na aquisição de medicamentos destinados a servidores beneficiários da Lei Municipal 8.786/95; 2 – Pagamento indevido de taxa de administração pelo ICS no convênio celebrado com a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba; 3 – Ausência de regulamento próprio para regular as aquisições de bens e contratações de serviços junto à rede credenciada; e 4 – Deficiência nos procedimentos de supervisão, acompanhamento, controle e fiscalização por parte do SMRH quanto à execução dos objetos propostos na Lei Municipal 9626/99 e nos Contratos Administrativos 19716/2011 e 20846/2012;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 13 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.Y5C4