



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 202242/22
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: ALEXANDRE BORSATO, ALEXANDRE COSTA BASSO, BETTINA TARARAN MACHADO, ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT, FILIPE EDUARDO BERGER SILVA, HELPMED SAUDE LTDA, HERA SERVICOS MEDICOS LTDA, JOCEMEURI CORA CANTO, MARIA LUIZA QUEIROZ, RODRIGO DANIEL MANJABOSCO, TAYARA PRISCILA XAVIER
ADVOGADO / PROCURADOR: BRUNA LACORTE, CARLOS HENRIQUE DE MATTOS SABINO, CONRADO MIRANDA GAMA MONTEIRO, FERNANDO VASCONCELOS SOCREPPA, LEANDRO PEREIRA DA COSTA, LUIZA CASTRO SANTOS FURTADO, PAULO VIRGILIO DE CARVALHO CANTERGIANI, RAMON MATHEUS CAVALCANTE TRAUZYNSKI, RODRIGO PUPPI BASTOS, THIAGO WIGGERS BITENCOURT
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 510/24 - Tribunal Pleno

DENÚNCIA. 1. Dispensa de Licitação. Emergência fabricada. Ocorrência. 2. Fiscalização da execução contratual. Ausência de controle de frequência. Inocorrência. 3. Terceirização. Precarização do trabalho. Inocorrência. 4. Inobservância de recomendações emanadas pelo Ministério Público de Contas. Inocorrência. **CGM e MPC** pela procedência parcial da denúncia com aplicação da penalidade de multa. Pela **procedência parcial** da denúncia com aplicação da penalidade de **multa**.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia, nos termos da LC nº 113/2005¹ c/c com o artigo 275 do Regimento Interno² deste Tribunal, formulada por **J.C.C** em desfavor do **M.P.G.** em virtude de possíveis irregularidades no processo de Dispensa de Licitação nº 37/2021 cujo objeto foi a contratação de empresa para gestão e prestação de serviços de atendimento médico hospitalar junto as unidades de saúde **H.M.L.P** e **UPA de S.** e que redundou na celebração dos Contratos Administrativos

¹ Art. 34. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.

Parágrafo único. O denunciante deverá fornecer identificação e dados de onde poderá ser encontrado.

² Art. 275. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 045/2021 e 046/2021 no montante global de R\$ 7.300.287,24 (sete milhões, trezentos mil, setecentos e oitenta e sete reais e vinte e quatro centavos).

Em síntese, a denunciante relata as seguintes irregularidades perpetradas pela denunciada: **(i)** descumprimento das Leis Federais nº 8.666/93 e 14.133/2021 no tocante a processo de dispensa de licitação; **(ii)** ausência de projeto básico; **(iii)** instituição de modalidade de licitação atípica; **(iv)** correção da proposta vencedora após a sua apresentação; **(v)** falta de publicidade da contratação; **(vi)** falta de controle da frequência da mão de obra contratada; **(vii)** precarização do trabalho; **(viii)** inobservância de recomendação emanada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Processo distribuído por sorteio para a relatoria do Conselheiro Nestor Batista, conforme Termo nº 1463/2022 (Peça nº 3).

Após saneamento dos autos³, determinou-se, por intermédio do Despacho nº 531/22-GCNB (Peça nº 13), a oitiva prévia da denunciada, tendo sido protocolado por essa a Petição Intermediária nº 434470/22 (Peças nº 18 a 48).

Por meio do Despacho nº 934/22-GCNB (Peça nº 49) foi realizado o juízo de admissibilidade do feito com o recebimento da denúncia em razão **(a)** do descumprimento das Leis Federais nº 8.666/93 e 14.133/2021 no tocante ao processo de dispensa de licitação; **(b)** da falta de controle da frequência da mão de obra contratada; **(c)** da precarização do trabalho e **(d)** da inobservância de recomendação emanada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, tendo sido determinada a intimação da municipalidade para esclarecimentos e citação dos seguintes denunciados: **(i)** Prefeita Municipal (E.S.S); **(ii)** Gestor da Fundação Municipal de Saúde (R.D.M); **(iii)** Gestores dos Contratos nº 45/2021 e 46/2021 (T.P.X; M.L.Q; F.E.B; A.C.B; A.B e B.T.M)⁴; **(iv)** Coordenadora de Contratos (T.P.X)⁵ e **(v)** empresas signatárias dos Contratos nº 045/2021 (H.S.M. LTDA) e

³ Conforme consta no Despacho nº 392/22-GCNB (Peça nº 5), determinou-se a correção da autuação em razão de equívoco cometido no momento do protocolo da exordial. Além disso, a denunciante foi intimada a anexar cópia dos documentos de identificação, nos termos do art. 34 da LC 113/2005.

⁴ Nos termos do Despacho nº 934/22-GCNB, os Gestores dos Contratos nº 45/2022 e 46/2022 foram citados em decorrência do apontamento referente à "falta de controle da frequência da mão de obra contratada".

⁵ Nos termos do Despacho nº 934/22-GCNB, a Coordenadora de Contratos foi citada em decorrência do apontamento referente ao "descumprimento das Leis Federais nº 8.666/93 e 14.133/2021 no tocante ao processo de dispensa de licitação".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

046/2021 (H.S LTDA-ME)⁶.

Após comunicações processuais⁷, a municipalidade e as partes apresentaram, respectivamente, esclarecimentos e alegações de defesa nos seguintes termos: **(i) M.P.G.** (Peças nº 78 e 83); **(ii)** Presidente da Fundação Municipal de Saúde (Peças nº 101 e 102); **(iii)** Gestores dos Contratos nº 045/2022 e 046/2022 (Peças nº 85, 88, 104, 106, 118)⁸; **(iv)** Coordenadora de Contratos (Peça nº 95); **(v)** Signatária do Contrato nº 045/2021 (Peças nº 115, 123 e 124) e **(vi)** Signatária do Contrato nº 046/2021 (Peças nº 98 a 99 e 110 a 113).

Redistribuição do feito para a minha relatoria por força do §2º do art. 342 do Regimento Interno, conforme Termo nº 584/23-DP (Peça nº 108).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 1033/23-CGM (Peça nº 128), sugeriu a realização de diligências, a qual foi indeferida por este Relator, conforme Despacho nº 130/23-GCAZ (Peça nº 127).

Em sede de instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) manifestou-se pela procedência somente no que concerne ao processo de dispensa de licitação, sugerindo a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, alínea “d”, da Lei Orgânica desta Corte, à E. S. S., Prefeita do Município, e à R. D. M., presidente da Fundação Municipal de Saúde, diante do descumprimento das disposições do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, acompanhou a conclusão técnica acerca da procedência parcial desta Denúncia, sem prejuízo da aplicação de multas aos responsáveis, nos termos do Parecer nº 485/23-7PC (Peça nº 129) da lavra a ilustre Procuradora Sra. Juliana Sternadt Reiner.

É o relatório.

⁶ Nos termos do Despacho nº 934/22-GCNB, as empresas signatárias dos Contratos nº 45/2022 e 46/2022 foram citadas em decorrência do apontamento referente à “falta de controle da frequência da mão de obra contratada”.

⁷ Intimação à municipalidade conforme consta na Peça nº 52. Citações implementadas nos seguintes termos: **(i)** Prefeita Municipal – Peças nº 53 e 67; **(ii)** Presidente da Fundação Municipal de Saúde – Peças nº 54, 89, 92, 93 e 107; **(iii)** Gestores dos Contratos nº 045/2022 e 046/2022 – Peças nº 56 a 60, 69 a 73, 76, 86 e 96; **(iv)** Coordenadora de Contratos – Peças nº 55 e 68; **(v)** Signatária do Contrato nº 045/2021 – Peças nº 61 e 74 e **(vi)** Signatária do Contrato nº 046/2021 – Peças nº 62 e 75.

⁸ Apesar de ter sido regularmente citada (Peças nº 56 e 69), a Gestora de Contrato M.L.Q não protocolou suas alegações de defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inexistindo questões preliminares a serem analisadas, passo ao exame de mérito, o qual será realizado por meio de tópicos específicos para melhor compreensão e organização desta decisão.

2.1 Descumprimento das Leis Federais nº 8.666/93 e 14.133/2021 no Tocante ao Processo de Dispensa de Licitação

Nas folhas nº 5 a 8 da Petição Inicial, denuncia-se a infringência do art. 37, XXI, da Constituição Federal⁹ em razão da ocorrência de “emergência fabricada” no processo de dispensa nº 037/2021, a qual estaria configurada a partir dos seguintes elementos de prova: **(i)** ciência por parte da Administração quanto à impossibilidade de prorrogação do Contrato Administrativo nº 394/2016¹⁰; **(ii)** relato da Controladoria indicando a demora dos agentes públicos responsáveis em dar início à nova contratação, mesmo diante da impossibilidade de prorrogação do Contrato nº 394/2016 e da carência de médicos no quadro da Municipalidade para o enfrentamento da pandemia da COVID-19¹¹; **(iii)** relato do Procuradoria Geral do Ente indicando a reiterada conduta do referido órgão quanto à falta de organização e planejamento de suas contratações.

Em vista disso, foi determinada a citação dos seguintes agentes públicos: Prefeita Municipal (E.S.S); Gestor da Fundação Municipal de Saúde (R.D.M) e Coordenadora de Contratos (T.P.X).

Em sede de contraditório, a Coordenadora de Contratos argumentou que o Processo Administrativo nº 37764/2021, o qual visava a contratação de serviços médicos destinados a atender duas unidades de saúde (H.M.A.P. e a UAP

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

¹⁰ O Contrato Administrativo nº 394/2016 tinha por objeto a prestação de serviços de atendimento médico e ambulatorial especializada de alta complexidade e de serviços de apoio na área de urgência do H.M.A.P. e na U.P.A de S, sendo que esse já havia sido prorrogado por sessenta meses e o final da sua vigência ocorreria em 29/07/2021 (fl. nº 1 da Peça nº 40).

¹¹ Informação extraída da Recomendação Administrativa nº 04/2021, a qual foi transcrita, parcialmente, na folha nº 6 da Peça nº 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de S.) em virtude da impossibilidade de prorrogação do Contrato Administrativo nº 394/2016 foi interrompido para a efetivação de dispensa de licitação devido a “diversas situações fáticas” ocorridas durante o referido o processo licitatório (fls. 2 a 3 da Peça nº 95).

O Presidente da Fundação Municipal de Saúde citou que: *(i)* a precariedade da estrutura física das instalações do H.M.A.P e UPA de S. levou a Fundação Municipal de Saúde a negociar junto ao Governo do Estado a possibilidade de repasse da administração das referidas unidades de saúde; *(ii)* não havia mais possibilidade de prorrogação do contrato Administrativo nº 394/2016; *(iii)* a pandemia causada pelo COVID-19 acarretou o afastamento de diversos profissionais de saúde da municipalidade, circunstância que reforçou o caráter emergencial da contratação (fl. 2 da Peça nº 101).

Não foram apresentadas alegações de defesa por parte da Prefeitura Municipal quanto a este tópico. Todavia, os esclarecimentos preliminares da municipalidade (fl. nº 1 da Peça nº 18) vão ao encontro das manifestações do Presidente da Fundação Municipal de Saúde e da Coordenadora de Contratos.

A priori, julgo conveniente transcrever trecho de relato feito por R.D.M. na folha nº 9 da Peça nº 101¹² dando conta da conjuntura fática que permeava o início da sua gestão na área de saúde naquela ocasião:

Esclarece-se ainda, **que além da indisponibilidade de profissionais no período pandêmico**, a FMS ficou impedida de realizar novas contratações no início da gestão 2021-2024, seja pelas negativas recebidas da então Controladora do Município alegando o alto índice prudencial, seja pela falta de planejamento da gestão anterior, 2017-2020, que mesmo tendo ciência da redução gradativa e da posterior extinção do programa Mais Médicos com os profissionais que migravam vindos de Cuba, **o que causou um déficit de aproximadamente 60 médicos no quadro do Município.**

[...]

Quanto à precarização do trabalho do HMAP, destaca-se que, havendo a contratação dos serviços médicos, não haveria prejuízos ao atendimento. Entretanto a estrutura apresentava

¹² Alegações de Defesa protocoladas pelo Presidente da Fundação Municipal de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inúmeros riscos à saúde da população, vez que a mais de 10 anos não passava por reforma em sua ala cirúrgica e em outros setores essenciais ao funcionamento do Hospital, como a ala de esterilização de materiais, o laboratório e o próprio Pronto Atendimento, **que fora então realocado na estrutura que veio a transformar-se na UPA de S.** (grifo nosso)

Depreende-se da narrativa existência, naquela época, de uma carência generalizada de profissionais médicos e que os problemas de infraestrutura física diziam respeito ao H.M.A.P, sendo que a UPA de S. foi utilizada para realocar algumas demandas do retrocitado hospital municipal, ou seja, não havia, naquele momento, maiores empecilhos ao funcionamento dessa unidade de saúde.

Diante do cenário, foi oficializado, no dia 03/02/2021, o início das tratativas entre o Fundo Municipal da Saúde e a U.E.P.G. com a finalidade de viabilizar a reforma e ampliação do H.M.A.P e a criação do Ambulatório Médico de Especialidades, sendo que entre os dias 29/04/2021 a 07/05/2021 foram feitas avaliações na estrutura física da referida unidade de saúde, com a emissão, no dia 10/05/2021, de parecer técnico opinando pela inviabilidade da formalização do convênio devido a desqualificação estrutural do H.M.A.P para suportar o projeto e pela falta de recursos financeiros para a realização da obra¹³.

Em paralelo, os dados disponíveis na folha nº 1 do Processo de Dispensa nº 37/2021 (Peça nº 40) revelam a ciência da Administração acerca do Contrato Administrativo nº 394/2016 cujo objeto era a prestação de serviços de atendimento médico e ambulatorial especializado de alta complexidade e de serviços de apoio na área de urgência do H.M.A.P. e da U.P.A de S., sendo que esse já havia sido prorrogado por sessenta meses e o final da sua vigência dar-se-ia no dia 29/07/2021.

Ademais, da leitura do Processo de Dispensa nº 37/2021, folha nº 87 da Peça nº 42, também foi possível inferir a existência de algumas pendências de natureza burocrática junto à Secretaria Estadual de Saúde, mais especificamente sobre a pactuação de demandas de responsabilidade do Estado do Paraná,

¹³ Informações extraídas das folhas nº 8 e 9 da Instrução nº 1033/23-CGM (Peça nº 126).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme segue:

Quanto aos apontamentos referentes as "ações tardias" da gestão frente a abertura de licitação para o serviço, vez que não havia possibilidade de renovação do contrato, esclarece-se que, em momento algum houve inércia da gestão, pois haviam tratativas do Governo Municipal para com o Governo Estadual, **quanto a cessão do Hospital Municipal para a administração Estadual**. Para isso, foram realizadas reuniões junto à SESA, e ao próprio Governador, como pode ser comprovado com as atas e agendas da Senhora Prefeita, caso a Controladoria deseje.

E ainda, estavam em trâmite **as adequações do antigo Hospital da Criança, atual HUMAI, uma vez que havia a necessidade de pactuação com o estado, com a SESA, frente aos serviços atualmente atendidos pelo Município, mas que na realidade são de responsabilidade do Governo Estadual**, como é o caso do banco de leite, da porta de entrada de atendimentos de urgência e emergência Infantil (PAI), os quais ainda não foram pactuados pelo Estado quanto ao local em que estes serviços serão sediados. Diante disso, **o Município necessitava avaliar o impacto do realojamento desses serviços na UPA e no PAC, ou em outro local, o que necessita de parecer técnico diante dos fluxos atualmente adotados frente a Pandemia de Covid-19**, já que a Upa SP, que antes realizava atendimento infantil, passou a ser referência para o atendimento dos sintomático-respiratórios, e o PAC está sobrecarregado com todos os demais atendimentos antes prestados também pela UPA Santa Paula, e, sem que houvesse diminuição do número de casos de covid, não era possível a restauração dos fluxos.

Prevendo evitar a desassistência dos serviços, mas também uma irregularidade em processo licitatório, já que Município poderia estar contratando um serviço que passaria para o Estado, a FMS precisou aguardar as deliberações da SESA quanto a estes serviços, o que gerou a necessidade de abertura de dispensa de licitação, diante do prazo de vencimento do contrato e da indefinição de decisões governamentais que estão acima da pura vontade do Município.

Como se observa, os elementos de informação disponíveis nos autos permitem deduzir que as "diversas situações fáticas" que teriam condicionado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à gestão da Fundação Municipal de Saúde seriam as seguintes: **(i)** incertezas na celebração de convênio com o Governo do Estado em relação ao H.A.M.P; **(ii)** necessidade de adequações do antigo Hospital da Criança, atual HUMAI, a fim de solucionar pendências burocráticas junto a Secretaria Estadual de Saúde; **(iii)** impossibilidade de prorrogação do Contrato Administrativo nº 394/2016 e **(iv)** escassez de profissionais médicos durante a pandemia provocada pela COVID-19.

Pois bem, parece-me que as alegações de defesa narram fatos, mas que, salvo melhor juízo, não foram os motivos que ensejaram a espera de 142 dias¹⁴ para a instauração do processo licitatório destinado a substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016, conforme fundamentação a ser exposta adiante, a qual está em anuência parcial com o posicionamento da Coordenadoria de Gestão Municipal e com o Ministério Público de Contas.

A primeira incoerência da justificativa narrada pelas partes reside no aparente desprezo quanto aos inegáveis e sabidos riscos de demora e/ou insucesso quanto à efetivação da citada parceria com o Governo do Estado e quanto à regularização das pendências burocráticas junto a Secretaria Estadual de Saúde, sendo oportuna transcrição de trecho de declaração feita por R.D.M. na fl. nº 9 da Peça nº 101:

Cabe ainda destacar que tantas foram as **indefinições entre o Governo do Município e do Estado quanto à destinação e as referências de atendimento**, não apenas do Hospital Amadeu Puppi, mas também quanto **ao Hospital da Criança**, que várias vezes noticiaram-se nos meios de comunicação e redes sociais oficiais que, por exemplo, o Pronto Atendimento infantil seria mantido no então HUMAI, algo que fora previsto em legislação no momento da concessão do prédio a UEPG, mas que não se concretizou; assim também aconteceu com o HMAP, uma vez que após a vistoria realizada pela UEPG, a FMS recebeu a negativa quanto ao que havia sido negociado em reunião junto a Secretaria de Saúde do Estado.

Tais indefinições, que possuem cunho meramente político, sem observar a finalidade social das instituições e nem mesmo as questões técnicas regulamentadas tanto pelo Ministério da

¹⁴ O início da Gestão do Presidente da Fundação Municipal de Saúde ocorreu em 01/01/2021, sendo que a instauração do Processo de Contratação nº 37764/2021 deu-se somente em 24/05/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Saúde, quanto pela SESA-PR, (...) (sem grifo no original).

Ora, a conjuntura vivenciada naquele momento requeria uma atuação diligente, sendo plenamente factível, executável e esperado do gestor público médio que as tratativa sobre a celebração do dito convênio e da resolução das demais pendência corressem em paralelo ao início da fase de planejamento da licitação para a substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016, dada a impossibilidade de renovação desse e em razão das incertezas relevantes quanto à formalização da parceria e da resolução dos entraves administrativos junto à SESA/PR.

Se assim tivesse ocorrido, em 10/05/2021, data em que a administração teve ciência da inviabilidade da celebração do convênio com o governo do Estado e diante da permanência das indefinições relacionadas às questões burocráticas, a fase interna da licitação destinada a substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016 já estaria em estágio avançado e com tempo hábil para a conclusão da fase externa e celebração dos novos contratos.

Por outro lado, supondo-se que a formalização da parceria com o Governo do Estado avançasse, inexistiria prejuízos à municipalidade, eis que a instauração de processo licitatório e a sua evolução até certa etapa não obrigaria à municipalidade a efetivar a contratação, ou seja, não haveria o que se falar em se contratar um serviço a ser repassado para o Estado.

Veja, não se está aqui a defender que os agentes públicos tinham a obrigação de “prever” o insucesso quanto à celebração da tida parceria, mas que a conjuntura fática e as circunstâncias de tempo requeriam, diante do dever constitucional de licitar, a adoção de uma postura cautelosa em razão dos inegáveis “riscos”, de frustração das ações intentadas pela Administração.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, nas fls. nº 9 e 10 da Instrução nº 2105/23 (Peça nº 128), posicionou-se em sentido semelhante ao tecer os seguintes comentários sobre tal aspecto:

Entretanto, as justificativas apresentadas não são aptas a afastar a irregularidade, considerando que **o início das tratativas com o**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

governo do Estado do Paraná, a reforma e ampliação da estrutura são situações incertas que demandam tempo para a sua análise e eventual conclusão.

[...]

Portanto, entende-se que **o denunciado poderia ter realizado a contratação por meio de licitação pelo período de doze meses até a finalização de tais atos**, quando teria certeza do que iria ocorrer. (sem grifo no original)

Para mais, o art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93¹⁵ não veda a celebração de contratos de prestação de serviços de natureza continuada com prazos inferiores a 12 meses, ou seja, diante de incertezas e considerando o dever de licitar da Administração, seria factível a celebração de ajustes com prazo de duração de 6 meses, os quais poderiam ser renovados caso necessários.

A segunda incoerência da narrativa feita pelas partes reside na real relevância e impacto das alardeadas “pendências burocráticas junto a SESA/PR” para a instauração intempestiva do processo de licitação destinado à substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016, eis que no Parecer Jurídico nº 1.495/2021, juntado ao Processo de Dispensa nº 37/2021 (fl. 163 da Peça nº 42), é retratada a seguinte circunstância de fato:

Considerando que o processo licitatório para a referida contratação, o qual tramita através do SEI37764/2021, ainda não finalizou por motivos de indefinições quanto à permanência do Hospital Municipal sob a gestão do Município, bem como indefinições quanto à permanência do Pronto Atendimento Infantil localizado no Hospital da Criança, cuja gestão foi assumida há pouco tempo pelo ente estatal (junho/2021), **e possivelmente este Pronto Atendimento Infantil**

¹⁵ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até cento e vinte meses, caso haja interesse da administração

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seja realocado no PAC S.

Ora, as indefinições burocráticas quanto à possível transferência dos atendimentos Pronto Atendimento Infantil do Hospital da Criança para a UPA de S. não impediu a delimitação das especificações do objeto e dos quantitativos serviços propostos no Contrato Emergencial nº 046/2021¹⁶, tendo sido relativizada a imprescindibilidade da alardeada avaliação do impacto quanto ao realojamento desses serviços e do parecer técnico diante dos fluxos atualmente adotados frente a Pandemia de Covid-19, os quais, outrora, inviabilizaram a abertura do processo de licitação.

Em outras palavras, as alegadas “pendências burocráticas”, bem como a elaboração de “avaliação do impacto quanto ao realojamento desses serviços e de parecer técnico diante dos fluxos atualmente adotados frente à Pandemia de Covid-19” nunca foram, de fato, condicionantes que limitaram a atuação diligente quanto à instauração do processo de licitação destinado à substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016.

A terceira incoerência, retratada nas fls. nº 8 e 9 da Instrução nº 2105/23 (Peça nº 128), decorre da tardia abertura do processo de licitação nº 37764/2021, em 27/05/2021, já sem tempo hábil para a conclusão do certame.

Desta forma, a interrupção na tramitação do Processo de Administrativo nº 37764/2021 afigura-se como agravante da displicência administrativa da gestão do referido Órgão, porquanto dificilmente seria possível concluir as fases internas e externa, bem como a celebração dos respectivos contratos, de uma licitação complexa e de alto valor no exíguo prazo de 66 (sessenta e seis) dias.¹⁷

Tal circunstância sustenta os termos do que foi denunciado: a celebração dos contratos emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desorganização e falta de planejamento (desídia) da Administração e não por fatos alheios à vontade

¹⁶ PAC S refere-se a unidade de saúde denominada nesta decisão como UPA de S, a qual teve a sua carência de mão de obra suprida pelo Contrato Emergencial nº 046/2021.

¹⁷ A evidência disponível nas folhas nº 8 e 9 da Instrução nº 2105/23-CGM (Peça nº 128) revela que o processo de licitatório nº 37764/2021 foi instaurado no dia 24/05/2021, 66 (sessenta e seis) dias antes do fim da vigência do Contrato nº 394/2016 que ocorreria em 29/07/2021, e ficou sem nenhuma movimentação até a data de 01/07/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das partes.

A caracterização de tal erro grosseiro por parte da gestão da Fundação Municipal de Saúde é reforçada pela manifestação da Controladoria constante nas folhas nº 83 e 84 da Peça nº 42, conforme segue:

Ressalta-se em relação a justificativa apresentada "Considerando que o processo licitatório para a referida contratação, o qual tramita através do processo SEI37764/2021, ainda não finalizou;" **que era sabido pela FMS que o contrato venceria em 29/07/2021 e que não haveria possibilidade de prorrogação conforme consta à inicial. Neste sentido esta Controladoria entende que a FMS tardou quanto a tomada de providências à nova licitação, a qual já era certa independente das demais justificativas, tendo em vista ser de conhecimento de todos a falta de profissionais médicos no quadro do Município e ainda o momento de enfrentamento a pandemia Covid-19.**

Destaca-se que o SEI37764/2021 **teve início em 24/05/2021, sem tempo hábil para a conclusão do processo e que encontra-se sem movimentação desde o dia 01/07/2021**, não tendo elementos suficientes para que possamos considerar que a licitação está ocorrendo, dessa forma, a informação de justificativa para contratação por dispensa não está corretamente embasada. Foi atestado que a justificativa apresenta argumentos contraditórios. (sem grifo no original).

Não bastasse isso, a Procuradoria Geral do Município retratou, por meio do Parecer Jurídico nº 1.495/2021 juntado ao Processo de Dispensa nº 37/2021 (fl. 170 da Peça nº 42), a contumácia do Órgão no tocante à falta de planejamento e organização nas suas contratações, conforme segue:

Consoante ao exposto, e, pelo que se pode observar nos autos, mais uma vez se confirma as escrituras, conforme consta do Livro do Eclesiastes, 1.9[1], **NÃO HÁ NADA DE NOVO DEBAIXO DO CÉU.**

A mesma falta de planejamento se repete.

Sempre é a mesma correria.

Tudo fica para a última hora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

Deste modo, **não há como apresentar qualquer justificativa para a realização de uma dispensa, no mesmo dia em que um contrato de longa duração está vencendo ou em um dia depois**, posto que quando se iniciou o contrato já se sabia o dia em que ele iria encerrar, **de modo que as providências, independente, com de tratativas com o Estado ou outros parceiros, deveriam serem iniciadas em tempo razoável**. Assim, em caso de frustração dessas, haveria tempo hábil, para se finalizar o Processo de Dispensa.

Portanto, **não há como não constatar, que a presente dispensa está ocorrendo, por uma emergência, decorrente, não de fatos alheios à vontade das partes, mas por desídia da Administração**.
(sem grifo no original)

Assim, em consonância com o posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho a procedência da denúncia quanto a este tópico, eis que as evidências disponíveis indicam a infringência, dentre outros, do art. 37, XXI, da Constituição Federal¹⁸ em razão de celebração dos contratos emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desídia da Administração e não por fatos alheios à vontade das partes.

Com a caracterização e tipificado da irregularidade, passo ao exame da responsabilização das partes. De pronto, discordo da manifestação da instrução técnica (fl.10 da Peça nº 128) quanto à penalização da Prefeita Municipal porque a responsabilidade para a instauração do processo de licitação destinado à substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016 era da Fundação Municipal de Saúde.

De fato, a Chefe do Poder Executivo Municipal esteve envolvida nas negociações relacionadas ao H.M.A.P, todavia, as questões administrativas

¹⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indispensáveis à continuidade da prestação dos serviços públicos na área de saúde estavam sobre o encargo da Fundação Municipal de Saúde.

Nessa perspectiva, tem-se que o responsável pelo referido Órgão, R.D.M., também esteve à frente de todas as tratativas relacionadas aos imbrólios do H.M.A.P e das pendências do antigo Hospital da Criança, estando ciente da conjuntura adversa vivenciada naquele momento e dos riscos da demora e/ou de insucesso das ações por ele intentadas para a resolução de retrocitadas demandas.

Para mais, não consta nos autos qualquer indício acerca da contrariedade do gestor frente à demora de sua subordinada, Coordenadora de Contratos, na abertura do processo de licitatório nº 37764/2021, ao contrário disso, pois os elementos de convicção disponíveis na fl. 87 da Peça nº 42; na fl. 2 da Peça nº 101 e nas fls. 7 a 10 da Peça nº 128 denotam que a interrupção da fase interna do referido processo licitatório¹⁹ alinha-se as convicções administrativas expressamente defendidas pelo Presidente da Fundação Municipal de Saúde.

Quanto à conduta da Coordenadora de Contratos, há que se levar em conta que os relatos das Controladoria Geral (fls. nº 83 e 84 da Peça nº 42) e da Procuradoria Geral (fl. 170 da Peça nº 42) revelam a existência da reiterada desorganização no planejamento das contratações do Órgão, não podendo ser ignorado que a interrupção na tramitação do Processo Administrativo nº 37764/2021 afigura-se como agravante da displicência administrativa da gestão do referido Órgão, porquanto dificilmente seria possível concluir as fases internas e externa, bem como a celebração dos respectivos contratos, de uma licitação complexa e de alto valor no exíguo prazo de 66 (sessenta e seis dias).

Nessa perspectiva, a incumbência de dar início à fase interna do procedimento licitatório para substituição do Contrato Administrativo nº 394/2016 era da Coordenadora de Contratos, a qual se manteve, imprudentemente, inerte até o dia 24/05/2021.

Portanto, em consonância parcial com a manifestação da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho a imputação da penalidade de multa tipificada na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei

¹⁹ A evidência disponível na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar nº 113/2005²⁰ ao (i) Presidente da Fundação Municipal de Saúde (R.D.M.) e à Coordenadora de Contratos (T.P.X) em razão da infringência, dentre outros, do art. 37, XXI, da Constituição Federal²¹ devido à celebração dos contratos emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desorganização e falta de planejamento da Administração e não por fatos alheios à vontade das partes.

2.2 Falta de Controle da Frequência da Mão de Obra Contratada.

Denuncia-se a infringência, dentre outros, do art. 67 da Lei Federal nº 8666/93²² e do art. 63, § 2º, III, da Lei Federal nº 4.320/67²³ devido a não realização de controle de frequência dos terceirizados vinculados aos Contratos nº 045/2021 e 046/2021, tendo a suposta irregularidade se baseado nos depoimentos prestados pela Chefe do Setor de Enfermagem e pelo Diretor Técnico de uma das unidades de saúde vinculadas a Fundação Municipal de Saúde (fls. 13 e 14 da Peça nº 3).

O **M.P.G**, nas Peças nº 78 a 83, prestou os seguintes esclarecimentos que: (i) os fiscais de contratos atuavam presencialmente nos locais de prestação de serviços; (ii) o controle das faltas dos profissionais e demais circunstância passíveis de afetar a execução dos serviços eram registradas em um “livro de ocorrências diárias”, o qual ficava sob responsabilidade do setor de recepção em cada uma das unidades de saúde; (iii) os atestes das notas fiscais,

²⁰ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

²¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

²² Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

²³ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

[...]

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processados pelos respectivos gestores, fundavam-se nos relatórios extraídos do sistema computacional “TASY” e os dados disponíveis no referido documento permitiam aferir o quantitativo de atendimentos realizados, os horários, as evoluções registradas em sistema e os demais pontos importantes para a execução dos serviços.

Em sede de contraditório, os gestores/fiscais dos Contratos nº 45/2021 e 46/2021 F.E.B.S (Peça nº 85); A.C.B. (Peça nº 88); M.L.Q. (Peça nº 91); B.T.M (Peças nº 104 e 106) e A.B (Peça nº 118) relataram, em síntese, que havia a fiscalização “*in loco*”, bem como a conferência dos dados constantes no sistema computacional “TASY”, sendo que as impropriedades eram anotadas no “livro registro de ocorrência diário”.

A Coordenadora de Contratos, T.P.X (Peça nº 95), alegou que: **(i)** a Procuradoria Geral do Município delineou que a contratação se referia a “serviços médicos” e não a “profissionais com vínculo empregatício”; **(ii)** o controle da execução do objeto dava-se por meio dos registros no sistema computacional “TASY”; **(iii)** os fiscais dos contratos realizavam as fiscalizações “*in loco*” e repassavam para o gestor uma planilha de conferência de horas médicas e **(iv)** a partir das informações prestadas pelos fiscais era realizadas notificações e glosas nas faturas dos respectivos signatários dos contratos.

O Presidente da Fundação Municipal de Saúde, R.D.M., reiterou as alegações de defesa interpostas pela Coordenadora de Contratos, T.P.X. (fls. 2 a 8 da Peça nº 101).

As signatárias dos Contratos nº 045/2021, empresa H.S.M. LTDA (Peças nº 123 a 125), e 046/2021, empresa H.S. LTDA-ME (Peça nº 110), declaram que realizavam controle eletrônico de frequência de seus empregados e que a apuração média para fins de faturamento continha a conferência prévia dos quantitativos efetivamente executados.

A CGM, fls. 10 a 13 da Instrução nº 1033/23-CGM (Peça nº 126), anuiu integralmente às contrarrazões das partes, alicerçando suas conclusões, dentre outras, nas evidências disponíveis nas folhas nº 4 a 8 da Peça nº 95.

Pois bem, os em anuência à conclusão da unidade de instrução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica e do Ministério Público de Contas, entendendo que os elementos de convicção carreados aos autos demonstram a implementação de rotinas de controle da frequência da mão de obra contratada, inexistindo, ainda, indícios que apontem para a inidoneidade dos elementos de prova apresentados pelas partes, conforme fundamentação a ser retratada adiante.

De início, registro que as signatárias do Contratos nº 045/2021 e 046/2021 trouxeram aos autos relatórios de controle de jornada por elas emitido (Peças nº 113 e 124) indiciando a existência de controle quanto ao: **(i)** dia da execução do serviço; **(ii)** duração do atendimento; **(iii)** identificação do terceirizado e **(iv)** local da execução dos serviços.

Importante mencionar que nos processos de pagamento referentes ao contrato emergência nº 046/2021 eram instruídos com o retromencionado relatório de controle de jornada (Peças nº 21 a 31).

Outro indício que aponta para existência de algum tipo de controle sobre a execução dos serviços foi detectado na fl. 65 da Peça nº 31, conforme segue:

Relatório de Intercorrências nos plantões

Dia 02/08

Ultrapassou a quantidade de horas médicas nas 24 horas. (Sobra de 9 horas).

Dia 04/08

Dr. Nicoli Schneider está na escala, porém não possui registro biométrico e não consta no livro diário e sem registro de atendimento no TASY.

Dia 06/08

Dr. Francisco R. C. Santos está na escala, porém não possui registro biométrico e não consta no livro diário e sem registro de atendimento no TASY.

Dia 07/08

Faltam 18 horas médicas (Horários em abertos na escala).

Dia 14/08

De acordo com a escala, a Dr. Vamilly L. de J. Santos realizou um plantão das 08:00 às 12:00, faltando 2 horas.

Dia 15/08

De acordo com a escala, houve falta de 06 horas no primeiro horário (Horário vago das 07:00 às 13:00).

Dia 25/08

De acordo com a escala, houve falta de 06 horas. (Horário vago na escala).

Dia 30/08

De acordo com a escala, houve falta de 06 horas. (Horário vago na escala).

Para mais, nas folhas 4 a 8 da Peça nº 95 também foram acostados alguns elementos de prova que indiciam a existência de um procedimento mínimo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para fins de controle da execução dos serviços.

Diante do exposto e em anuência as manifestações uniformes da unidade de instrução técnica e Ministério Público de Contas, proponho a improcedência da denúncia quanto a este tópico.

2.3 Precarização do Trabalho.

De acordo com o que foi narrado na fl. nº 4 da Peça nº 3, a precarização do trabalho promovida pela Fundação Municipal de Saúde em decorrência da celebração dos Contratos Administrativos nº 045/2021 e 046/2021 estaria caracterizada devido à diferença entre os valores pagos pela Administração às contratadas daqueles repassados por essas aos seus empregados.

Os elementos de convicção disponíveis nas fls. nº 13 e 14 da Instrução nº 1033/23-CGM (Peça nº 126) revelam que as deduções feitas pelas signatárias dos contratos emergenciais nas remunerações repassadas aos terceirizados referem-se, tão somente, aos custos indiretos dos serviços, praxe comum e inerente à natureza do objeto contratado, qual seja, a intermediação de mão de obra.

Diante do exposto e em anuência as manifestações uniformes da unidade de instrução técnica e Ministério Público de Contas, proponho a improcedência da denúncia quanto a este tópico.

2.4 Inobservância de Recomendação Emanada pelo Ministério Público de Contas.

A inobservância à recomendação expedida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná teria ocorrido pela manutenção do Contrato nº 394/2016 com a empresa **H.G.S LTDA-ME**, tendo sido relatado que o procedimento que deu origem aos Contratos nº 045/2021 e 046/2021 não contemplou a preferência por instituições filantrópicas ou sem fins lucrativos, tendo ocorrido direcionamento a empresas com fins lucrativos que prestaram serviços de má qualidade em outras municipalidades (fls. 15 da Peça nº 03).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para mais, também foi relatado possível conluio entre a empresas **H.G.S LTDA-ME** (signatária do Contrato nº 394/2016) e a **H.S.M. LTDA** (signatária do Contrato nº 045/2021), eis que haveria a mera substituição de uma empresa pela outra e que as duas pessoas jurídicas pertencem à mesma pessoa física (**T.G.M.**) (fls. nº 15 e 16 da Peça nº 3).

De início, cabe destacar que o Contrato nº 394/2016 com a empresa H.G.S LTDA-ME perdeu a sua vigência no dia 29/07/2021 e a legalidade do seu procedimento licitatório não foi objeto de a análise nestes autos, devendo ser rememorado que a gestão da Prefeitura Municipal e do Presidente da Fundação Municipal de Saúde iniciou-se 01/01/2021.

Na verdade, a denúncia, quanto a este tópico, foi genérica, estando desprovida de outros elementos de prova que demonstrem, de fato, que a execução dos Contrato Administrativo nº 394/2016 deu-se ao arrepio dos preceitos principiológicos que regem a administração, devendo ficar consignado que a emissão de alerta por parte do Ministério Público de Contas aos municípios do Estado do Paraná²⁴ acerca de problemas envolvendo a atuação da empresa H.G.S LTDA-ME não constitui, por si só, motivo idôneo a ensejar a rescisão unilateral do contrato.

Dando continuidade, o § 1º do art. 199 da Constituição impõe que 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, de maneira que a participação do parceiro privado poderá ocorrer por meio de convênio ou contrato administrativo.

Com efeito, o art. 130, § 3º, II, da Portaria de Consolidação nº 1/2017 do Ministério da Saúde reza que os contratos administrativos serão firmados entre o ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde, sendo que o §2º do mesmo dispositivo regulamenta o comando do §1º do art. 199 do texto Constitucional ao autorizar a celebração do ajustes com pessoas jurídicas com fins lucrativos somente

²⁴ Conforme consta na folha nº 15 da Instrução nº 1033/23-CGM (Peça nº 126).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

após ter sido assegurada a preferência a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

Pois bem, como já mencionado, o procedimento licitatório referente ao Contrato Administrativo nº 394/2016 não foi objeto destes autos, e, ainda que fosse, restaria configurada, no caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal por força do Prejulgado nº 26²⁵.

Para além, ainda que a celebração dos contratos emergenciais decorrentes do processo de dispensa nº 37/2021 tenha ocorrido por desídia da Administração, entendo que a conjuntura vivenciada naquele momento de pandemia e as circunstâncias de ordem prática retratadas no tópico 2.1 desta decisão acabaram por condicionar a ação do agente público quanto à questão em apreço, devendo ficar registrado, conforme informações disponíveis no Portal de Transparência do Ente²⁶, que no exercício de 2022 houve a celebração de contrato com Organização Social para a gestão da UPA de S²⁷.

No tocante ao suposto conluio entre as empresas **H.G.S LTDA-ME** (signatária do Contrato nº 394/2016) e a **H.S.M. LTDA** (signatária do Contrato nº 045/2021), tem-se que o único fundamento empregado para sustentar a denúncia reside no fato das referidas pessoas jurídicas possuírem sócio em comum.

Insta mencionar que nas fls. nº 10 a 47 da Peça nº 95 é citado procedimento investigativo do Ministério Público do Estado do Paraná com o mesmo objeto desta denúncia, o qual encontra-se “em andamento” e sob sigilo de nível 1²⁸.

Em sede de contraditório, **H.S.M. LTDA** (signatária do Contrato nº 045/2021) aduz que *(i)* a identidade entre o representante legal das referidas pessoas jurídicas não gera nenhum impedimento ou ilegalidade à contratação; *(ii)* somente a empresa **H.G.S LTDA-ME** é quem responde por improbidade administrativa, mas que não há nenhuma condenação; *(iii)* não houve competição entre as duas empresas e *(iv)* a denúncia tem conotação política.

²⁵ Processo nº 541093/17. Acórdão nº 1030/19-STP. Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Ementa: Prejulgado. Prescrição da pretensão sancionatória nos processos do Tribunal de Contas. Possibilidade. Aplicação das normas de direito público que tratam do tema e, no que couber, das regras do Código de Processo Civil.

²⁶ Pesquisa realizada no Portal de Transparência do Ente no dia 28/07/2023 as 09h e 37m.

²⁷ Ajuste celebrado com fulcro no art. 24, XXIV, da Lei Federal nº 8.666/93 após a realização de credenciamento, devendo ser ressaltado que a regularidade quanto a tal procedimento não foi aferida por este Relator por não constituir objeto deste processo.

²⁸ Pesquisa realizada no sítio oficial do Ministério Público do Estado do Paraná no dia 28/07/2023 as 11h e 05m.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não foram apresentadas alegações de defesa pela Prefeitura Municipal e pelo Presidente da Fundação Municipal de Saúde em relação a este tópico.

Antes de adentrar no mérito da questão, registro que fraudes em procedimentos licitatórios podem envolver sofisticada estrutura organizativa, com ajustes entre agentes públicos e privados que, na maioria das vezes, requerem o uso de métodos investigativos mais incisivos, a serem aplicados, na realidade dos Tribunais de Contas, a partir dos riscos identificados e indícios, bem como dos impactos estimados no caso de concretização desses.

Nessa perspectiva e como bem pontuado pela CGM na fl. nº 10 da Instrução nº 1033/23-CGM (Peça nº 126), o parecer jurídico acostado nas fls. 163 a 174 da Peça nº 42 mencionou, objetivamente, a desídia administrativa por parte da Fundação Municipal de Saúde, mas destacou a regularidade formal e material do procedimento.

Inclusive, a conjuntura retratada no tópico 2.1 desta decisão indica que tanto a atuação da Controladoria Geral como da Procuradoria Geral do Município fora independentes, aprofundadas, proativas e incisivas quanto às impropriedades e falhas na gestão da Fundação Municipal de Saúde, não tendo sido relatado, ao menos documentalmente, nenhuma suspeita quanto a possível direcionamento ou a existência de sobrepreço.

Em complemento, o conteúdo do Processo de Dispensa nº 37/2021 (Peças nº 40 a 42) evidências que: *(i)* houve publicidade da abertura do procedimento emergencial (fl. 6 da Peça nº 40); *(ii)* nove instituições privadas ofereceram proposta (fls. 36 a 142 da Peça nº 40) e *(iii)* os formatos das distintas propostas, bem como as datas e os erros de formatação e cálculo indiciam que essas foram confeccionadas de maneira independente por cada um dos interessados.

Assim, as denúncias que pesam contra a **H.G.S LTDA** aliadas à existência de administrador comum entre essa e a **H.S.M. LTDA** constituem, de fato, um risco, mas que, salvo melhor juízo, foi mitigado, no caso concreto, em razão das evidências que apontam para a efetiva atuação das demais linhas de defesa do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Jurisditionado e para a regularidade formal e material do procedimento.

Diante do exposto e em anuência as manifestações uniformes da unidade de instrução técnica e Ministério Público de Contas, proponho a improcedência da denúncia quanto a este tópico.

3. VOTO

Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** por:

- I- reconhecer a **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Denúncia em razão da infringência, dentre outros, do art. 37, XXI, da Constituição Federal²⁹ devido à celebração dos contratos emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desorganização e falta de planejamento da Administração e não por fatos alheios à vontade das partes;
- II- imputar a penalidade de multa tipificada na alínea “g” do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005³⁰ ao **(i)** Presidente da Fundação Municipal de Saúde (R.D.M.) e à Coordenadora de Contratos (T.P.X) em razão da infringência, dentre outros, do art. 37, XXI, da Constituição Federal³¹ devido à celebração dos contratos

²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

³⁰ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

³¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desorganização e falta de planejamento da Administração e não por fatos alheios à vontade das partes.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, e na sequência à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos regimentais.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Denúncia, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** em razão da infringência, dentre outros, do art. 37, XXI, da Constituição Federal devido à celebração dos contratos emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desorganização e falta de planejamento da Administração e não por fatos alheios à vontade das partes;

II - Determinar a imputação da penalidade de multa tipificada na alínea "g" do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005 ao (i) Presidente da Fundação Municipal de Saúde (R.D.M.) e à Coordenadora de Contratos (T.P.X) em razão da infringência, dentre outros, do art. 37, XXI, da Constituição Federal devido à celebração dos contratos emergências nº 045/2021 e 046/2021 por desorganização e falta de planejamento da Administração e não por fatos alheios à vontade das partes;

III - Determinar, para além, com o trânsito em julgado do presente o

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, e na sequência à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente