TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	724032/21
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	ANA CAROLINA MORO RIBAS DE ALMEIDA, BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO, CARLOS ALBERTO GOMES DE FIGUEIREDO, DENISE CRISTINA TORRENS, ELIANE DO ROCIO LENKIU, FLAVIA LIMA GERMANO, HYGEA GESTAO & SAUDE LTDA, IRVANDO LUIZ CARULA, IVAN RODRIGUES, JOAO PEDRO TORRENS FERREIRA, LUIZ CARLOS SETIM, LUIZ HENRIQUE TORRENS FERREIRA, LUIZ HORTENCIO FERREIRA (FALECIDO(A) EM 2019), MARGARIDA MARIA SINGER, MED-CALL SUL SERVICOS MEDICOS LTDA, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, NELSON GONCALVES, PATRICIA GALANTE STRADIOTTO VIEIRA
ADVOGADO PROCURADOR:	ANDRÉ LEONARDO MEERHOLZ, BÁRBARA DE LUCCA OCAMPOS DA ROSA, CARLOS HENRIQUE DE MATTOS SABINO, FELIPE KLEIN GUSSOLI, FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES, JOSE AUGUSTO PEDROSO, JULIO CESAR BROTTO, LEANDRO PEREIRA DA COSTA, LUZARDO FARIA, NARA ELAINE XAVIER DA SILVA, PAULO VIRGILIO DE CARVALHO CANTERGIANI, PEDRO HENRIQUE GALLOTTI KENICKE, RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE, RODRIGO PUPPI BASTOS, ROGERIA FAGUNDES DOTTI, SANDRA KEIKO IKOMA, THIAGO WIGGERS BITENCOURT
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2430/25 - Primeira Câmara

Voto divergente. Tomada de Contas Extraordinária. Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Pinhais. Pelo reconhecimento da prescrição, na esteira do opinativo ministerial, com resolução de mérito.

1. RELATÓRIO (Conselheiro Relator Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada por determinação do Acórdão n.º 2.693/2021 da Primeira Câmara (peça 2), com o fim de apurar indícios da ocorrência de irregularidades em contratações de serviços

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

médicos e de saúde, no exercício financeiro de 2013, no âmbito da **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**.

Destaco que a presente Tomada de Contas Extraordinária foi instaurada em razão de decisão emanada nos autos da Prestação de Contas Anual n.º 270390/14 da Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Pinhais, relativa ao exercício de 2013, nos quais foi proferida uma primeira decisão, através do Acórdão n.º 1.630/16-S1C, que determinou a realização de inspeção *in loco* para apurar eventuais irregularidades na contratação de serviços médicos e de saúde, sem adentrar no mérito da prestação de contas.

Atendendo à determinação contida no Acórdão n.º 1.630/16-S1C, a Coordenadoria de Auditoria (CAUD) elaborou o Relatório de Fiscalização n.º 10/2020 (peça 3).

A decisão de mérito sobre a Prestação de Contas Anual aconteceu através do Acórdão n.º 2.693/21-S1C (peça 2), que julgou as contas regulares com ressalvas, e foi determinada a instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária para apurar "as responsabilidades e irregularidades elencadas no Relatório de Fiscalização n.º 10/2020-SJP".

No Relatório de Fiscalização n.º 10/2020-SJP (peça 3), foram identificados três problemas centrais nas contratações efetivadas:

> (i) terceirizações indevidas, em hipóteses não autorizadas pela legislação;
>
> (ii) sobrepreço nos valores contratados e pagos às empresas;
>
> (iii) ausência de fiscalização adequada.

A partir dos três problemas, originou-se uma matriz contendo 5 Achados, conforme se extrai:

> Achado 1: Contratação Irregular de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), no período de 31/07/12 até 06/11/13, através de empresas privadas, o que seria vedado pelo art. 16 da Lei Federal n. 11350/2006[1];

[1] Figuram como responsáveis Irvando Luiz Carula, que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde de 31/01/12 até 31/12/12, Ivan Rodrigues, que ocupava o cargo de Prefeito Municipal de 01/01/09 até 31/12/12, Brasílio Vicente de Castro Filho, que foi Secretário Municipal de Saúde de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Achado 2: Precariedade no Procedimento Administrativo de Formação do preço máximo licitado no PP n. 195/2013 – SERMALI, ocorrido no período de 06/02/12 até 31/12/13;[2]

Achado 3: Sobrepreço nos valores licitados nos Lotes I e II da CP 07/2012 – SERMALI e superfaturamento na execução contratual derivada, com possível dano apurado no montante de R$ 838.900,55 (oitocentos e trinta e oito mil novecentos reais e cinquenta e cinco centavos), ocorrido no período de 06/02/12 até 31/12/13;[3]

Achado 4: Sobrepreço nos valores licitados no Lote III do PP 131/2012 – SERMALI e Superfaturamento na execução contratual derivada, com possível dano apurado no valor de R$ 731.839,29 (setecentos e trinta e um mil oitocentos e trinta e nove reais e vinte e nove centavos), ocorrido no período de 06/02/12 até 31/12/13;[4]

Achado 5: Deficiência nos procedimentos de fiscalização e controle da execução contratual derivada na Concorrência Pública 07/2012 e do Pregão Presencial 131/2012, ocorrido no período de 31/07/2012 até 31/03/2014.[5]

01/01/13 até 01/01/17, Luiz Carlos Setim, que ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 01/01/13 até 31/12/16.

[2] Sob responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Setim que ocupava o cargo de Prefeito Municipal no período de 01/01/13 até 31/12/16, sob responsabilidade do Sr. Brasílio Vicente de Castro Filho, que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 01/01/2013 até 01/01/17 e do Sr. Nelson Gonçalves, que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações no período de 07/01/13 até 29/12/14.

[3] A responsabilização cabe ao Sr. Irvando Luiz Carula que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 31/01/12 até 31/12/12, ao Sr. Carlos Alberto Gomes de Figueiredo que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações no período de 26/03/10 até 31/12/12, ao Sr. Luiz Carlos Setim que ocupava o cargo de Prefeito Municipal no período de 01/01/13 até 31/12/16, ao Sr. Brasílio Vicente de Castro Filho que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 01/01/13 até 01/01/17. Além das empresas MED CALL Sul Serviços Médicos EIRELI com vínculo contratual de 30/11/12 até 31/12/13, e da empresa HYGEA Gestão & SAÚDE LTDA com vínculo contratual de 06/11/12 até 31/12/13.

[4] De responsabilização cabe ao Sr. Irvando Luiz Carula que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 31/01/12 até 31/12/12, ao Sr. Carlos Alberto Gomes Figueiredo que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações no período de 26/03/10 até 31/12/12, ao Sr. Luiz Carlos Setim que ocupava o cargo de Prefeito Municipal no período de 01/01/13 até 31/12/16, ao Sr. Brasílio Vicente de Castro Filho que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 01/01/13 até 01/01/17, além da empresa MED CALL SUL SERVIÇOS MÉDICOS EIRELI com vínculo contratual no período de 06/11/12 até 05/03/14.

[5] Sob responsabilidade do Sr. Irvando Luiz Carula que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 31/01/12 até 31/12/12, do Sr. Ivan Rodrigues que ocupava o cargo de Prefeito Municipal no período de 01/01/09 até 31/12/12, do Sr. Luiz Carlos Setim que ocupava o cargo de Prefeito Municipal de 01/01/13 até 31/12/16, do Sr. Brasilio Vicente de Castro Filho que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde no período de 01/01/13 até 01/01/17, da Sra. Eliane do Rocio Lenkiu que ocupava a função de Presidente da Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços da Secretaria Municipal de Saúde no período de 14/03/2013 a 07/03/2014.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Entre as peças 2 e 59, encontram-se anexadas peças oriundas do processo de Prestação de Contas Anual n.º 270390/14, as quais são necessárias para a instrução do presente feito.

Por meio do Despacho n.º 1.486/21-GCAML (peça 62), o então Conselheiro Relator Artagão de Mattos Leão determinou a citação dos interessados, estabelecendo prazo para a manifestação.

Os seguintes interessados apresentaram contraditório: *Eliane do Rocio Lenkiu*, que ocupou a função de presidente da Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços da Secretaria Municipal de Saúde no período de 14/03/2013 a 07/03/2014, na peça 91; Irvando Luiz Carula, secretário municipal de Saúde no período de 1º/02/2012 a 31/12/2012, na peça 103; Nelson Gonçalves, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações no período de 07/01/13 a 29/12/14, na peça 113; município de São José dos Pinhais, na peça 125; Deisa Maria Janke de Castro, Cristiane Janke de Castro Motter, Mônica Janke de Castro Prosdócimo, Vanessa Janke de Castro e Brasílio Vicente de Castro Neto, todos sucessores de Brasílio Vicente de Castro Filho, falecido, secretário municipal de Saúde no período de 1º/01/13 a 1º/01/17, na peça 141; Luiz Carlos Setim, prefeito municipal no período de 1º/01/13 a 31/12/16, na peça 172; Hygea Gestão e Saúde Ltda., empresa contratada pelo Município de 06/11/12 a 31/12/13, na peça 176; Carlos Alberto Gomes de Figueiredo, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações no período de 26/03/10 a 31/12/12, na peça 180.

O processo foi distribuído para a minha relatoria através do Termo de Redistribuição n.º 250/22-DP (peça 183).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução n.º 90/23-CGM (peça 184), opina pelo reconhecimento da prescrição, pelo consequente encerramento dos autos e, subsidiariamente, pelo sobrestamento até decisão definitiva no âmbito do Processo n.º 541093/17.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 32/23-5PC (peça 185), opina pelo afastamento da tese de prescrição, com o retorno dos autos à CGM para a análise do mérito. Alternativamente, opina pelo sobrestamento do feito até a deliberação plenária sobre a revisão do Prejulgado n.º 26.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Por meio do Despacho n.º 778/23-GCMRMS (peça 186), determinei o retorno dos autos à CGM para que instruísse o feito quanto ao mérito.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 3.930/23-CGM (peça 188), opinou pelo trancamento das contas e pelo arquivamento do processo ante a ocorrência da prescrição, pois o Prejulgado n.º 26 foi revisado pelo Acórdão n.º 1.919/23-TP.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 765/23-5PC (peça 189), corrobora a instrução da CGM acima mencionada.

Por meio do Despacho n.º 1.696/23-GCMRMS (peça 190), determinei o encaminhamento dos autos à CGM e ao Ministério Público de Contas para que realizassem suas análises do mérito.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 644/24-CGM (peça 192), opina pela improcedência do feito, pelo seu encerramento e arquivamento em face da prescrição e, alternativamente: pela procedência do Achado 1, com irregularidade das contas e aplicação de multa administrativa a Irvando Luiz Carulla e Ivan Rodrigues e pela regularidade com ressalva das contas de responsabilidade de Brasílio Vicente Filho e Luiz Carlos Setim; pela procedência em relação ao Achado 2, com irregularidade das contas e aplicação de multa administrativa a Brasílio Vicente Filho, Nelson Gonçalves e Luiz Carlos Setim; e, no que toca aos Achados de 3 a 5, pela inclusão na autuação e citação de Luiz Hortêncio Ferreira (técnico contábil que atestou a normalidade dos encargos sociais e trabalhistas praticados na CP n.º 07/2012 e na PP n.º 131/2012) e Patrícia Galantes Stradiotto Vieira (advogada, chefe de Departamento de Licitações e Contratos, que, à época, assinou o Parecer Jurídico), pela intimação da "responsável técnica pela contabilidade do Município do exercício de 2013 e da atual responsável, respectivamente, Ana Carolina Moro Ribas de Almeida e Flavia Lima Germano", e intimação da empresa Med-Call Sul Serviços Médicos Eireli, concedendo-lhe nova oportunidade para manifestação.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 222/24-5PC (peça 193), corrobora a Instrução n.º 644/24 da CGM.

Por meio do Despacho n.º 979/24-GCMRMS (peça 194), determinei as citações e intimações sugeridas pela unidade técnica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Através do Despacho n.º 1.085/24-GCMRMS (peça 205), determinei a citação dos herdeiros de Luiz Hortêncio Ferreira em razão de seu falecimento.

Apresentaram contraditório: Denise Cristina Torrens, Luiz Henrique Torrens Ferreira e João Pedro Torrens Ferreira (viúva e filhos de Luiz Hortêncio Ferreira), na peça 225; Flávia Lima Germano, na peça 227; Ana Carolina Moro Ribas de Almeida, na peça 229; e Patrícia Galante Stradioto Vieira, na peça 232.

Por meio do Despacho n.º 1.931/24-GCMRMS (peça 237), determinei o encaminhamento dos autos à CGM e ao Ministério Público de Contas para apreciação dos novos contraditórios.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, na Instrução n.º 191/25-GCM (peça 238), opina pelo **encerramento e arquivamento** do feito em decorrência da prescrição e, **alternativamente**, pela sua **procedência**, com irregularidade das contas:

> [...] conforme Matriz de Responsabilização e Medidas de natureza sancionatória, administrativa e correcional contante as fls. 90 a 108 e 111 a 115, da peça nº 3, a exceção da responsabilização imputada no Achado 1 a BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO, Secretário Municipal de Saúde no período de 01/01/2013 a 01/01/2017, e a LUIZ CARLOS SETIM, Prefeito no período de 01/01/2013 a 31/12/2016, a qual, nos termos da Instrução nº 644/24 – CGM (peça nº 192), deverá ser pela procedência e regularidade das contas com ressalva, sem a aplicação de sanções e medidas.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 58/25-5PC, da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, opina pelo **encerramento** do feito diante da ocorrência de prescrição.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, discordo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas no que concerne à ocorrência de prescrição.

A Prestação de Contas Anual é um processo de iniciativa do jurisdicionado. A sua decisão, no corrente caso, determinou a instauração da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

presente Tomada de Contas Extraordinária. Todavia, os interessados, idênticos em ambos os feitos, já estavam cientes de todos os fatos, do trâmite e da tratativa que esta Corte de Contas estava dando ao caso no processo inicial, sendo, este segundo, uma continuação do primeiro.

Haveria prescrição se o TCE-PR levasse mais de cinco anos para instaurar a Tomada de Contas Extraordinária após o trânsito em julgado da Prestação de Contas Anual, o que não ocorreu.

A nova redação do Prejulgado n.º 26 – TCE/PR, revisada pelo Acórdão n.º 1.919/23-TP, preleciona:

> I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores 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;
>
> II - 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, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e reiniciará somente a partir do trânsito em 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;
>
> III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.

A Prestação de Contas Anual n.º 270.390/14 se referia ao exercício de 2013, tendo sido instaurada em 28/03/2014. Ela tramitou regularmente no Tribunal de Contas, sem interrupções por lapsos temporais consideráveis, até

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

25/11/2021, conforme se denota da Certidão de Trânsito em Julgado n.º 955/21-S1C.

A Tomada de Contas Extraordinária, por sua vez, foi instaurada em 02/12/2021.

Ou seja, a Prestação de Contas Anual foi instaurada dentro do prazo escorreito, nos moldes do inciso III do Prejulgado n.º 26. Deu-se início à contagem do prazo prescricional com o seu trânsito em julgado, conforme preleciona o inciso II do Prejulgado n.º 26. Todavia, em menos de um mês, o prazo prescricional foi interrompido diante da instauração da Tomada de Contas Extraordinária, de modo que não houve o transcurso de prazo superior a cinco anos para que se consumasse a prescrição.

Assevero que a contagem do prazo prescricional se faz de forma diversa nos processos de iniciativa do Tribunal e nos de iniciativa do jurisdicionado.

Assim, tratando-se da hipótese mencionada, não há que se falar em ocorrência de prescrição no presente caso, razão pela qual passo à análise do mérito.

No que concerne ao Achado 01 – Contratação Irregular de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) através de empresas privadas, o que seria vedado pelo art. 16 da Lei Federal 11.350/2006, o item 1 do Lote 2 do Edital de Concorrência Pública n.º 07/2012-SERMALI previa a contratação de agentes comunitários de saúde (ACS), sagrando-se vencedora a empresa Hygea Gestão & Saúde Ltda.-ME, com a qual o município de Pinhais formalizou a ARP n. 485/2012 e, após, celebrou o Contrato Administrativo n.º 314/2012. Durante todo o ano de 2013 o serviço foi efetivado e os pagamentos a ele correspondentes foram realizados.

Todavia, o item 1 do Lote 2 da Concorrência Pública n.º 07/2012 se revela ilícito, uma vez que contraria o § 4º do art. 198 da Constituição Federal:

> § 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

A contratação dos agentes comunitários deveria ter acontecido por meio de processo seletivo público, o que não aconteceu.

Ademais, a Lei n.º 11.350/2006, que regulamenta a atividade de Agente Comunitário de Saúde, em seu art. 2º, disciplina:

> Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

Assim, o vínculo dos agentes deveria ser direto com a Administração Pública, e não com empresa contratada pelo ente federado, como ocorreu no caso em tela.

O art. 16 da Lei n.º 11.350/2006 estabelece uma única exceção à contratação dos agentes de saúde por meio de teste seletivo público, qual seja, quando ocorrer surto epidêmico, caso em que será possibilitada a contratação temporária ou terceirizada, conforme se denota:

> Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

Todavia, a demanda do secretário de Saúde para a contratação não menciona a existência de surto epidêmico na municipalidade, de modo que a contratação, na forma como foi efetuada, revela-se irregular.

Ademais, antes da publicação do Edital da Concorrência Pública n. 07/2012, a unidade de recursos humanos do Município se manifestou nos autos, apontando a existência de concurso público para a contratação de Agente Comunitário de Saúde ainda válido, com trinta e sete candidatos aprovados e que até então não haviam sido convocados. Inexiste qualquer prova nos autos de que esses trinta e sete aprovados foram convocados antes da assinatura do Contrato n.º 314/2012.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Entretanto, ainda que não houvesse concurso vigente, ficou evidenciado que o tempo que transcorreu entre o pedido de realização de licitação e a celebração do contrato com a empresa Hygea era suficiente para o Município ter realizado um novo teste seletivo público para contratações adicionais, caso necessárias.

Desse modo, o Contrato n.º 314/2012 encontra-se eivado de vício insanável.

Igualmente, é imprescindível pontuar que o município de São José dos Pinhais vem realizando contratações terceirizadas de forma contínua, conforme se constata da ACP n.º 438.04.2017, de onde se extrai a informação sobre a existência dos Contratos Administrativos n.os 057/2010 e 052/2011.

A equipe de fiscalização apontou que os profissionais contratados não eram comprometidos e engajados com o serviço, uma vez que contratados de forma precária (com vínculo precário).

Irvando Luiz Carulla, secretário de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, alegou que, quando assumiu a pasta, era praxe do Município contratar empresas privadas para realizar o atendimento à saúde, porém, não tinha como rescindir o contrato ao assumir, pois prejudicaria a prestação do serviço, que é essencial, uma vez que o pessoal do quadro próprio de servidores não conseguiria suprir a demanda. A realização de teste seletivo, por sua vez, não atenderia essa demanda com a celeridade necessária e havia inúmeras restrições de contratação em razão de ser ano eleitoral. Nesse cenário, afirma o interessado que requereu a instauração de dois certames para contratar empresas privadas que fornecessem pessoal para realizar serviço de saúde (Concorrência Pública n.º 07/2012 e Pregão Presencial n.º 131/2012). Afirma que solicitou a convocação de cerca de 800 candidatos aprovados em teste seletivo e concurso público durante a sua gestão, dos quais 602 foram efetivamente convocados pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos. Todavia, não consegue comprovar tal assertiva em razão do decurso do tempo e pelo fato de a documentação correspondente estar arquivada na Prefeitura, a qual não mais tem acesso.

Por sua vez, Ivan Rodrigues, prefeito de São José dos Pinhais no período de 1º/01/2009 a 31/12/2012, alega que os serviços de saúde no Município

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

eram caóticos desde 2001 e que, em 2008, foi declarada situação de emergência pelo Decreto n.º 2.194/2008, diante das calamitosas condições do serviço. O prefeito que o antecedeu assinou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual, o qual o Município não tinha condições de cumprir e para o qual nem sequer havia previsão orçamentária. Assim, não teve alternativa que não fosse a de municipalizar o hospital. Todavia, diante do alerta do TCE-PR de que o procedimento era vedado, buscou alternativas que respeitassem a legislação, através de uma contratação primeira por meio de Dispensa de Licitação e, em 2012, outra, através de abertura de certame licitatório.

Mas, enquanto transcorria o Concurso Público n.º 74/2010, ante a necessidade de continuação do serviço de saúde, foi necessário manter as contratações com terceiros até a posse dos servidores aprovados, razão pela qual foi instaurada a Concorrência Pública n.º 20/2011, com a finalidade de complementar o necessário para a prestação do serviço de saúde até que os concursados fossem nomeados. Contudo, a licitação foi revogada diante de impugnações por parte dos concorrentes. Assim, os contratos com empresas privadas foram firmados para evitar a paralização do serviço. Ressalta que sua gestão enfrentou a pandemia do vírus H1N1 (do início de 2009 a agosto de 2010), o que tornou necessária a rápida alocação de mão de obra na área da saúde.

Brasílio Vicente de Castro Filho, secretário municipal de Saúde de 1º/01/2013 a 31/12/2016, faleceu em 28/02/2022. Seus sucessores alegam que ele não era secretário quando da realização do certame e da celebração do contrato (o Contrato n.º 250/2012 foi assinado em 05/09/2012 e o Contrato n. 314/2012 foi assinado em 06/11/2012), de modo que não há nexo de causalidade no que toca ao interessado, o qual pressupôs a regularidade na contratação diante da existência de parecer da Procuradoria-Geral do Município que a atestava. Entendeu que a execução indireta dos serviços por meio de empresas terceirizadas era a alternativa para a execução direta. Contudo, a validade do concurso para o cargo de Agente Comunitário de Saúde se encerrou em 19/05/2012, tendo expirado, portanto, antes do início da gestão de Brasílio Filho.

Afirmam que a Lei Complementar n.º 85/2013 criou “90 (noventa) vagas de Agente Comunitário de Saúde e 65 (sessenta e cinco) vagas de Agente de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Combate às Endemias" e, a partir desse momento, foram tomadas medidas internas para a realização de novo concurso público para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde, que culminaram no Decreto Municipal n.º 2.003, de 4 de fevereiro de 2015, que iniciou o trâmite para a realização do concurso público. Contudo, em decorrência de inconsistências, o concurso foi revogado em 10/07/2018, após o fim de sua gestão, que ocorreu em dezembro de 2017, razão pela qual não restou alternativa ao gestor que não a manutenção dos contratos questionados.

Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, alega que: i) não era viável demitir um setor inteiro sem estar preparado para as substituições, pois a prestação do serviço seria interrompida; ii) confiou que os setores responsáveis providenciariam a transição necessária dentro do menor tempo; iii) a contratação realizada pela gestão antecedente gozava de presunção de legalidade; iv) criou vagas para Agentes Comunitários de Saúde através da Lei Complementar n.º 85/2013; v) quando seus gestores tiveram ciência da irregularidade, tomaram uma série de providências para regularizar a situação.

Entendo que a situação deva ser olhada sob o prisma do art. 22 da LINDB, o qual prevê que é necessário analisar a questão considerando os obstáculos e reais dificuldades dos gestores.

De fato, Brasílio Vicente de Castro Filho e Luiz Carlos Setim assumiram os respectivos cargos diante de uma situação de irregularidade preexistente. Eles tomaram providências para tentar alterar a situação: criaram vagas para o cargo de Agente Comunitário de Saúde e realizaram concurso público. A ausência de mudança efetiva no cenário como posto decorre do respeito ao interesse público diante da necessidade de continuação do serviço.

Desse modo, em relação a ambos, entendo pela regularidade com ressalva do Achado 1.

Entretanto, Ivan Rodrigues e Irvando Luiz Carulla não conseguiram demonstrar que, na sua administração, tenham sido tomadas medidas para admitir todos os candidatos aprovados no concurso público e que tenham providenciado a realização de novo teste seletivo para o cargo de Agente Comunitário de Saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Dessa forma, em relação a eles, é procedente o Achado 1, sendo, as contas, irregulares, com a aplicação da multa administrativa prevista nos arts. 85, I, e 87, IV, *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 a cada um dos responsáveis.

No que concerne ao Achado 2 – Precariedade no Procedimento Administrativo de Formação do preço máximo licitado no PP n. 195/2013 – SERMAL, constata-se do Relatório de Fiscalização n.º 10/2020-SJP (peça 3) que a municipalidade, para a formação do preço máximo, utilizou somente duas cotações, quais sejam, as apresentadas pelas empresas Hygea Gestão & Saúde Ltda. e Med Call Sul Serviços Médicos Eireli e, para itens como plantões, valeu-se de valores contratados no Pregão Presencial n.º 131/2012-SERMARELI.

A pesquisa de preços se revela precária, uma vez que foram consultadas somente duas empresas para a maioria dos itens licitados e, para outros itens, junto a empresas que, de acordo com relatórios feitos pela CSCI (Relatório de Auditoria n.º 01/2013), cotaram valores com sobrepreço (tanto na CP n. 07/2012-SERMALI quanto no PP n.º 131/2012-SERMALI).

A pesquisa de preços, conforme realizada, contraria o art. 15, V, da Lei n.º 8.666/93:

> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
>
> [...]
>
> V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
>
> § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
>
> § 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.
>
> § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:
>
> I - seleção feita mediante concorrência;
>
> II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;
>
> III - validade do registro não superior a um ano.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Somente através de larga pesquisa de preços, é possível alcançar a construção de um preço máximo justo e que, consequentemente, traga maior vantajosidade.

Nesse sentido caminha a jurisprudência desta Corte de Contas:

> A propósito, oportuno o pronunciamento do Ministério Público de Contas em seu parecer: o teor do presente recurso se limita a repetir as alegações já afastadas anteriormente, inovando apenas ao indicar a suposta negativa de vigência aos referenciados dispositivos legais do Decreto-Lei n.º 4.657/42. A mera alegação de que a adoção de apenas uma fonte de pesquisa deve ser vista sob a luz do formalismo mitigado, ante o impacto emergencial à época, não prospera, uma vez que os procedimentos licitatórios em apreço iniciariam antes do primeiro diagnóstico positivo da Covid-19 no Brasil, e pelo fato de que nem toda a frota seria utilizada para transporte dos munícipes de Assis Chateaubriand.
>
> [...] a jurisprudência desta Corte fixou que a pesquisa de preço não deve ser restrita a uma única fonte de informações, de modo que tal conduta contrariou o art. 15, inciso V, § 1º1 da Lei nº 8.666/93, vigente naquele momento. Inclusive, cabe enfatizar que os recorrentes pugnam pelo afastamento da restituição de valores, no entanto tal pedido já se concretizou por intermédio do julgamento do Recurso de Revista sob o nº 539620/22.
>
> Tem-se que, em relação aos Srs. Maykon Douglas de Almeida Silva e Antônio Rodrigues da Silva ora recorrentes, permanecem a irregularidade das contas extraordinariamente tomadas, em razão da fiscalização realizada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão nos pregões presenciais nº 036 e 037, ambos de 2020, promovidos pelo Município de Assis Chateaubriand, e a aplicação de uma multa administrativa, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal. (Acórdão n. 267/25-TP)

> Representação. Município de Arapoti. Pregão Eletrônico nº 13/2023-PMA. Contratação de Software. A exigência de software nativamente web é regular, por estar no âmbito da discricionaridade do gestor. Pesquisa de preços deve obter referência de diversas fontes e a ausência de obtenção deve ser suficientemente justificada. A exigência de requisitos técnicos e funcionais dos sistemas no início da implantação deve se limitar a percentual razoável, com recomendação de 70%, salvo hipóteses excepcionais justificadas de modo técnico

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

> e específico para cada item que compõe a solução. Instrução da CGM e Parecer do MPC pela parcial procedência com aplicação de multas e expedição de recomendação. Pela Procedência Parcial com Determinação" (Acórdão n. 321/2024, do Tribunal Pleno).
>
> Em vez de aprovar a contratação, competia ao Procurador Jurídico, após verificar que a requisição dos serviços constantes da peça 14, fl. 7 dos autos não veio acompanhada da necessária pesquisa de preços, consignar no bojo do procedimento que a licitação não poderia prosseguir, sob pena de violação ao artigo 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/93.
>
> O simples apontamento do valor total do serviço impede o rastreamento dos custos unitários que o compõe, inviabilizando a comparação com os preços efetivamente praticados no mercado, comprometendo o planejamento da licitação e do contrato a ser firmado.
>
> A pesquisa de preços na fase de planejamento da licitação, além de permitir a avaliação do custo do serviço em comparação com os valores praticados no mercado, tem o condão de evitar contratações irracionais e desnecessárias e o desperdício de recursos públicos uma vez que circunscreve limitadamente o objeto a ser contratado. A sua ausência deveria ter sido apontada pelo Procurador Jurídico que, diante dessa omissão, incorreu em erro grosseiro.
>
> [...] A pesquisa de preços na fase de planejamento da licitação, além de permitir a avaliação do custo do serviço em comparação com os valores praticados no mercado, tem o condão de evitar contratações irracionais e desnecessárias e o desperdício de recursos públicos uma vez que circunscreve limitadamente o objeto a ser contratado. (Acórdão n. 2.907/23).

No caso em tela, uma larga pesquisa de preços se revela ainda mais necessária pelo fato de se tratar de licitação vultosa, de modo que a Administração deveria ter tido mais cuidado na fase preparatória do certame, notadamente, no que toca à formação do preço para assegurar que ele estivesse dentro dos valores praticados pelo mercado. Todavia, nenhum estudo técnico foi realizado.

Já haviam sido apontadas falhas nos procedimentos licitatórios anteriores (CP 07/2012 e PP 131/2012), mas as mesmas falhas relativas à formação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

de preço se repetiram no presente feito. Ou seja, persiste a ausência de empenho e atenção por parte do Município.

Como se não bastasse, ressalto a disparidade dos valores apresentados pelas duas empresas em diversos itens que fazem parte dos lotes licitados, problema que inexistiria caso tivesse sido realizado um estudo técnico ou mais empresas tivessem sido consultadas em busca de cotação.

Outros dispositivos legais foram desatendidos diante do comportamento leviano da municipalidade:

> Art. 7º
>
> [...] § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> [...] II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
>
> [...]
>
> Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
>
> [...] IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

Não há dúvida de que a Administração deu margem ao risco de sobrepreço e ao superfaturamento do contrato.

Os sucessores de Brasílio Vicente de Castro Filho alegam (peça 141) que: (i) não é competência do secretário municipal executar e supervisionar pessoalmente os inúmeros atos praticados cotidianamente em sua Secretaria em razão da descentralização administrativa; (ii) não há nexo entre a conduta de Brasílio e o resultado; (iii) na fase interna do processo administrativo, há providências tomadas pelo secretário para que fossem adotadas medidas para cotar corretamente os preços de referência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Nelson Gonçalves (secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações de 07/01/2013 a 29/12/2014) apresenta as seguintes alegações: (i) direciona a responsabilidade para a Secretaria Municipal de Saúde, diante da ausência de dados e da falta de profissional médico no quadro da SERMALI, que atuava apenas na condução do roteiro procedimental da licitação; (ii) mesmo não dispondo de quadro técnico capacitado, solicitou a análise de profissionais da saúde sobre os valores do certame; (iii) o parecer assinado por três médicos da Secretaria de Saúde assegurava que os valores excessivamente superiores tinham sido excluídos na soma do valor máximo; (iv) houve a republicação do edital com a diminuição do preço máximo e subtração do Lote 12 – médicos PSF (pois o serviço não pode ser terceirizado); (v) antes da homologação, a proposta vencedora foi encaminhada para a análise da Secretaria de Finanças; (vi) com as alegações, demonstra que agiu com zelo.

O então prefeito, Luiz Carlos Setim, alega a ausência de responsabilidade ante a descentralização administrativa, dentre outras.

As referidas justificativas não se revelam aptas a afastar a responsabilidade dos interessados, uma vez que, em razão dos respectivos cargos que ocuparam, corroboraram para a precariedade do procedimento de formação do preço máximo licitado, com infringência aos dispositivos legais já mencionados.

Assim, revela-se procedente o Achado 2, sendo necessária a aplicação da multa administrativa do art. 87, III, *d*, da Lei Complementar n.º 113/2005 a Nelson Gonçalves e a Luiz Carlos Setim em razão da realização de licitação contendo vícios na formação dos preços.

Deixo de aplicar multa a Brasílio Vicente de Castro Filho em razão de seu falecimento, por se tratar se sanção de natureza personalíssima.

No que toca ao Achado 3 – Sobrepreço nos valores licitados nos Lotes I e II da CP 07/2012-SERMALI e superfaturamento na execução contratual derivada, o Relatório de Fiscalização n. 10/2020-SJP (peça 3) indicou sobrepreço em dois lotes, relativos aos encargos sociais lançados sobre as remunerações dos profissionais contratados, com reflexos no BDI declarado, culminando em superfaturamento na execução do contrato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

A formação do preço máximo do Lote 1 baseia-se em três cotações que foram apresentadas na fase preparatória da Concorrência Pública n.º 07/2012 pelas empresas Hygea, Abdala e Med Call, mas apenas esta última detalhou a composição dos custos unitários.

No que toca especificamente ao Achado 03, revela-se mais profícuo trazer a lume a avaliação técnica criteriosa da CGM (peça 192, p. 40), que realizou um estudo numérico e ponderado dos dados constantes do Relatório de Fiscalização:

> Segundo o relatório, na cotação apresentada pela MED CALL, foram estimados 108,34% (cento e oito inteiros e trinta e quatro centésimos por cento) de encargos sociais sobre a remuneração dos profissionais, benefícios diretos no percentual de 22,68% (vinte dois inteiros e sessenta e oito centésimos por cento) de benefícios diretos (auxílio alimentação, auxílio transporte, sindicais exames, seguros etc) e BDI de 47,00% (quarenta e sete por cento).
>
> Destacando que a administração pública não realizou estudos técnicos para saber se os encargos sociais orçados estavam dentro dos parâmetros legalmente aceitáveis, ou se possuíam aderência com os padrões de mercado, simplesmente aceitando os percentuais propostos, tabulando os dados e formando o preço máximo a partir da média aritmética das 03 cotações, em que, frise-se, somente uma possuía a composição dos custos unitários.
>
> Na fase externa da concorrência, apenas a MED CALL apresentou proposta para a execução do Lote 1, realizando ajustes nos percentuais de encargos sociais, bem como alterando valores dos benefícios diretos concedidos aos profissionais (majorou os valores previstos para o grupo “sindicato, seguros, exames” em 1000%) e incluindo novos itens de custos diretos (processamento da folha de pagamento).
>
> Com efeito, na proposta apresentada a MED CALL reduziu a estimativa de encargos sociais para 104,91% (cento e quatro inteiros e noventa e um centésimos por cento), porém, majorou os benefícios diretos para 31,50% (trinta e um inteiros e cinco décimos por cento), o que resultou em um BDI de 33,98% (trinta e três inteiros e noventa e oito centésimos por cento).
>
> Comparando a cotação apresentada na fase preparatória e a proposta, constatou-se que a redução no percentual de BDI foi compensada pela majoração dos valores atribuídos aos benefícios concedidos aos profissionais, o que, na prática,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

> resulta praticamente no mesmo BDI já que esses acréscimos nos benefícios não foram justificados.
>
> Conclui-se que os valores totais de benefícios diretos passaram de R$ 98.646,26 (noventa e oito mil seiscentos e quarenta e seis reais e vinte e seis centavos) para R$ 135.490,26 (cento e trinta e cinco mil, quatrocentos e noventa reais e vinte e seis centavos), em face da inclusão de custos com “Processamento da Folha de Pagamento” e do aumento dos valores atribuídos ao grupo “exames – seguros de vida – sindicato”, este simplesmente multiplicado por 10 e aquele sequer constava na cotação apresentada na fase preparatória.
>
> A situação se deu unicamente pelo fato de que a administração pública limitou o BDI no Edital (item 3.7.5) a 35% (trinta e cinco por cento), ou seja, para se adequar ao percentual máximo previsto, a empresa simplesmente distribuiu os valores antes cotados dentre os demais grupos de custos, frise- se, sem qualquer justificativa.

Ainda ressalto que o auxílio alimentação foi superestimado, considerando que a Convenção Coletiva de Trabalho prevê um valor de R$ 170,00 (cento e setenta reais) por empregado ao mês, mas a empresa lançou o montante de R$ 260,00 (duzentos e sessenta reais).

Assim, pela proposta apresentada, a Med Call aumentou, sem qualquer justificativa, seu custo mensal em R$ 36.844,00 (trinta e seis mil oitocentos e quarenta e quatro reais), com o fito de compensar a redução do BDI proposto.

Tal assertiva se confirma na medida em que a Med Call, no mesmo período, participou também do Pregão Presencial n.º 131/2012-SERMALI e, no Lote 3, apresentou como insumos e benefício os mesmos valores apresentados na Concorrências Pública n.º 07/2012, sem os acréscimos no grupo “seguros de vida, exames, sindicato” e sem qualquer valor no grupo “despesa com processamento de folha de pagamento”.

O Relatório de Fiscalização aponta que não se pode incluir despesas com processamento de folha no custo direto do contrato, uma vez que tal gasto se consubstancia em despesa administrativa da empresa, devendo fazer parte dos custos indiretos, pois é um gasto que abarca toda a folha de pessoal da Med Call, a qual tinha vários contratos no período, de modo que a despesa já estava contemplada nos custos indiretos que compõem o BDI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Igualmente, no que toca ao percentual de encargos sociais lançados sobre a remuneração dos profissionais, mesmo tendo sido ele reduzido de 108,34% na cotação para 104,91% na proposta, ainda está fora dos percentuais aceitáveis por lei para essa espécie de serviço.

Sobre o assunto, a unidade técnica traz importantes elementos de análise (peça 192):

> Os encargos sociais se caracterizam pelas incidências previstas legalmente sobre as remunerações devidas aos profissionais contratados, basicamente referentes a obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias, sendo aceitável que a empresa estime e lance esse percentual para fazer frente às obrigações que terá que assumir com as contratações. Porém, esses percentuais possuem regramentos legais bem definidos nas legislações trabalhistas e previdenciárias, e nem de longe alcançam o percentual requerido pela empresa na licitação que ora se analisa.
>
> Adota-se como parâmetro a Nota Técnica nº 01/2013 publicada em janeiro de 2013 pela Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal, a qual, na avaliação da equipe técnica, melhor se amolda a situação que ora se analisa. Porém, como esses encargos possuem previsão legal, qualquer que seja a fonte utilizada não serão encontradas variações significativas, modificando apenas a forma de cálculo das provisões (férias, décimo terceiro, verbas rescisórias). Prova disso é que, mesmo com uma metodologia de cálculo diferente, o TCU, na planilha de custos que acompanhou o Pregão Eletrônico nº 10/2011 daquela Corte de Contas, também tendo como objeto a prestação de serviços, chegou ao mesmo percentual máximo de encargos sociais, ou seja, 76,78% (setenta e seis inteiros e setenta e oito centésimos por cento), incidentes sobre a remuneração total dos profissionais contratados.
>
> Também pode ser considerado como parâmetro o Manual de Metodologias e Índices do SINAPI – Sistema Nacional de Custos e Índices na Construção Civil (Oitava Edição – 2014 – Páginas 90 a 97). Neste manual, embora direcionado à serviços de construção civil, traz praticamente as mesmas metodologias de cálculo utilizadas pela Justiça Federal e o TCU, chegando a um percentual máximo para empregados mensalistas de 73,90%. Adota-se neste trabalho, portanto, uma diretriz conservadora para calcular os encargos sociais máximos, já que nesse manual, amplamente utilizado para o exame de preços licitados na construção civil, o percentual é ainda menor.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

> Aqui mais uma vez se verifica a deficiência no procedimento administrativo para a formação do preço máximo licitado, na medida em que o município contratante não realizou qualquer tipo de estudo para saber a real incidência de encargos sociais sobre as remunerações contratadas, mas tão somente baseou o preço em propostas de empresas, a maioria delas sem o detalhamento dos custos unitários. Ainda, na proposta apresentada na fase externa, a MED CALL sequer detalhou a composição dos encargos socais cobrados, tampouco do BDI proposto, mesmo esta obrigação estando expressamente exigida em edital (item 3.7.5).
>
> O relatório indica que em simples pesquisa na internet resultaria em diversas formas de cálculo para a definição dos encargos sociais, o que não foi realizado, limitando-se o município a aceitar os preços cotados e definir o valor em uma simples média das propostas apresentadas. Os estudos utilizados como parâmetro demonstram que o percentual máximo aceitável a ser cobrado como encargos sociais é de 76,78% (setenta e seis inteiros e setenta e oito centésimos por cento), cujo detalhamento se encontra descrito nos Anexos 29 e 30.
>
> Desse modo, conclui-se que os encargos sociais foram majorados, em, no mínimo, 28,13% (vinte e oito inteiros e treze centésimos por cento) sobre o total da remuneração prevista, sendo 104,91% – 76,78%, isso considerando a fase licitatória, já que na execução contratual esse percentual sobe para 29,13%, em virtude do enquadramento da empresa no percentual de acidente de trabalho (RAT), ou seja, a empresa orçou 3% (três por cento) de RAT e, na verdade, o percentual incidente real é de 2% (dois por cento).

Assim, diante do sobrepreço na formação dos valores licitados, tem-se que a execução financeira dos contratos também foi superfaturada, trazendo prejuízo aos cofres municipais. A inspeção dos documentos carreados aos processos administrativos dos pagamentos efetuados pelo Município à empresa Med Call, oriundos da ARP n. 484/2012 e contratos derivados, revela que tanto os encargos sociais cobrados quanto o BDI executado conduzem a um superfaturamento.

De janeiro de 2013 a março de 2014, foram pagos à Med Call R$ 5.479.500,04 (cinco milhões quatrocentos e setenta e nove mil quinhentos reais e quatro centavos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Assim, conclui a unidade técnica de forma assertiva (peça 192, p. 44):

> Nesse período, a MED CALL apresentou folhas de pagamento coletivas, contendo os valores da remuneração individual de cada profissional contratado, acompanhadas dos respectivos resumos onde foi possível identificar os encargos sociais incidentes. Assim, foi possível calcular o total gasto diretamente com os funcionários e encargos sociais incidentes, com exceção dos benefícios diretos, cuja comprovação não foi apresentada por ocasião dos pagamentos requeridos ao município.
>
> Mesmo assim, considerando que o valor dos benefícios diretos é aquele orçado na fase preparatória, com os ajustes no valor do auxílio alimentação, e não aquele proposto na licitação, já expurgados os valores indevidamente lançados a título de processamento de folha de pagamento e os acréscimos realizados sem justificativas, é possível estimar os valores lançados na execução a esse título. Assim, considerando os valores cotados pela empresa na fase preparatória, com os devidos ajustes no valor do auxílio alimentação, conclui-se que o percentual de benefícios diretos é de 16,43% (dezesseis inteiros e quarenta e três centésimos por cento) do valor da remuneração dos profissionais.
>
> Ao tabular todos os dados levantados, a equipe técnica, em seu relatório, comprovou que o BDI executado é, na verdade, de 48,47% (quarenta e oito inteiros e dois centésimos por cento), quando considerada o percentual base de encargos sociais incidente sobre as remunerações.
>
> Constatou-se que a cobrança de encargos sociais em percentuais acima dos aceitáveis e a majoração dos benefícios resultou em BDI acima daquele permitido no Edital (35%), maior, inclusive, que o BDI orçado pela empresa na fase preparatória (47,00%). Assim, a diferença entre o BDI executado e o BDI proposto, na avaliação da equipe de fiscalização caracteriza dano ao erário municipal de SJP, na medida em que no percentual de 33,98%, proposto pela MED CALL, já estavam inclusos todos os custos indiretos, inclusive o lucro desejado.
>
> Em razão disso, considerando o total pago à MED CALL, os custos diretos comprovados (remunerações, benefícios e encargos sociais), as provisões trabalhistas e previdenciárias e o BDI proposto (33,98%), apurou-se um superfaturamento e, por consequência, um prejuízo ao erário no valor de R$

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

534.710,17 (Quinhentos e trinta e quatro mil, setecentos e dez reais e dezessete centavos), conforme demonstrado na tabela demonstrativa que acompanha o Anexo 39.

O valor acima foi obtido pela unidade técnica, mediante a comparação entre o BDI proposto pela empresa e aquele efetivamente cobrado na execução, ou seja, caso a empresa tivesse considerado percentuais aceitáveis de encargos e de benefícios diretos, teria o percentual de BDI (incluindo o lucro) almejado, alcançado com uma proposta menor do que aquela apresentada na licitação.

As memórias de cálculo elaboradas pela equipe técnica estão detalhadas em planilhas específicas constantes dos Anexos 33, 36 e 39 do relatório.

O Lote 2 da Concorrência Pública n.º 07/2012 foi vencido pela Hygea, que foi a única empresa habilitada que apresentou proposta na fase externa do procedimento licitatório.

Como resultado da cotação, a Hygea apresentou percentual de 139,49% de encargos sociais para ACS e 137,78% para ACD, bem como BDI de 35,20%. Por sua vez, a Med Call apresentou 108,34% para os dois cargos e um BDI de 47%.

Somente a Hygea apresentou proposta de valores para o Lote 2 na fase externa da Concorrência Pública n.º 07/2012, de modo que se sagrou vencedora do certame, com a proposta de encargos sociais no percentual de 108,34% e BDI de 33,40%.

Tanto na cotação quanto na proposta, os percentuais apresentados pela Hygea se revelam altos. Da mesma forma que ocorreu no Lote 1, o Município não fez qualquer questionamento sobre o percentual de encargos lançados e tão somente fez uma média dos valores cotados para compor o preço máximo do certame, mesmo diante da grande desigualdade entre os percentuais usados.

Evidentemente que a municipalidade deveria ter questionado os percentuais apresentados por cada empresa cotada e os levados para uma avaliação por parte de seus técnicos para que pudessem conferir os cálculos e realizar estudos que justificassem esses percentuais. Todavia, aceitou as cotações, sem nem ao menos conferir se os valores orçados se encontravam inseridos no padrão de mercado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

A inércia da Administração deu origem ao sobrepreço dos valores máximos do certame e, da mesma forma que no Lote 1, ao superfaturamento na execução do contrato oriundo da Concorrência Pública n.º 07/2012.

A unidade técnica (peça 192, p. 46) tece o seguinte raciocino a respeito:

> Comparando a cotação e a proposta da HYGEA, constata-se que os percentuais de encargos sociais antes cotados a 139,49% foram reduzidos na proposta para 108,34%, coincidentemente o mesmo percentual cotado pela MED CALL na fase preparatória.
>
> Ocorre que, na proposta, o percentual declarado pela HYGEA teve como base de cálculo não somente as remunerações dos profissionais, o que seria correto, mas contemplou também os valores previstos para auxílio alimentação, que não sofrem incidência de encargos sociais, assim, o percentual proposto alcança, na verdade, 136,09% (cento e trinta e seis inteiros e nove centésimos por cento) para ACS e 134,25% (cento e trinta e quatro inteiros e vinte e cinco por cento) para ACD, e não os 108,34% (cento e oito inteiros e trinta e quatro centésimos por cento) declarados pela empresa.
>
> Esse fato não passou despercebido pela controladoria interna, que apontou essa impropriedade no Relatório de Auditoria nº 01/2013, encaminhado ao Secretário Municipal de Saúde e ao Prefeito Municipal em abril de 2013 (Anexo 25).
>
> Para justificar os encargos sociais da proposta, a HYGEA apresentou planilha demonstrativa, onde tentou demonstrar a sua composição unitária. Ocorre que, mesmo tendo apresentado a planilha desdobrada, um exame detalhado no desdobramento mostra que foram utilizados parâmetros distorcidos para chegar ao percentual total.
>
> Com efeito, a empresa incluiu verbas trabalhistas que não se aplicam aos profissionais contratados, exemplo do DSR – Descanso Semanal Remunerado e de “Feriados”, não aplicáveis no caso em exame em face dos profissionais serem todos mensalistas, e em sua remuneração já estarem contempladas essas verbas, não justificando a sua provisão. Essas verbas e seus reflexos são típicos dos contratos de trabalho por hora trabalhada (comumente encontrada na construção civil), o que não é o caso – os empregados contratados são todos mensalistas. Assim, ao lançar 18,91% de DSR e 4,36% para Feriados, e considerando a incidência de encargos também sobre essas verbas (INSS, terceiros, FGTS, RAT), na ordem de 40,8%, conclui-se que o percentual de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

encargos, só nesse cálculo, foi majorado indevidamente em 31,76%.

A majoração dos percentuais de encargos sociais no caso em exame é corroborada pelo fato de que a HYGEA, ao participar do PP nº 195/2013 - SERMALI, também analisado neste processo, estimou em suas planilhas o percentual total de encargos em 83,64% (oitenta e três inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento), também para empregados mensalistas.

Conforme já explicitado acima, o parâmetro a ser utilizado para balizar os percentuais máximos de encargos sociais é aquele encontrado nos estudos realizados pela Justiça Federal e pelo TCU (conforme detalhado no item precedente), no total de 76,78% (setenta e seis inteiros e setenta e oito centésimos por cento).

Só na majoração dos encargos sociais o sobrepreço alcançou 31,56% do valor da remuneração, percentual este ainda maior quando considerada a execução contratual, já que o percentual efetivamente executado caiu para 74,28% em razão de que a empresa se encontrava enquadrada em um RAT de 0,5% e não de 3%, conforme incluído na planilha financeira apresentada na licitação.

Após um detido exame nos documentos que acompanham os procedimentos administrativos de pagamento, a equipe técnica, conclui que a execução contratual demonstra um superfaturamento por parte da HYGEA.

Ao analisar as folhas de pagamento coletivas apresentadas pela HYGEA por ocasião de cada pagamento, verifica-se que o percentual de encargos sociais incidentes sobre as remunerações é de 74,28%, muito abaixo do percentual cotado na fase preparatória (139,49% - ACS e 137,78% - ACD) e proposto na fase externa da CP nº 07/2012 (136,09% ACS e 134,25% - ACD). Esses percentuais superestimados mascaram um BDI muito maior do aquele proposto na Concorrência (33,40%), já que a execução contratual demonstra que esse percentual foi, na verdade, de 61,44%.

Na prática, ocorreu um superfaturamento no valor de R$ 304.190,38 (trezentos e quatro mil, cento e noventa reais e trinta e oito centavos), obtido pela diferença entre o BDI almejado, incluindo o lucro da empresa e aquele efetivamente cobrado do município.

Todas as memórias de cálculo elaboradas pela equipe técnica constam dos Anexos 34, 37 e 40 do relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Igualmente, o Relatório de Fiscalização (peça 3) indica que a Controladoria Interna do Município produziu o Relatório de Auditoria n.º 01/2013 sobre a Concorrência Pública n.º 07/2012, no qual revelou a existência de majoração dos encargos sociais nos dois lotes. O referido relatório foi enviado ao prefeito e ao secretário de Saúde da municipalidade, os quais não tomaram atitude que visasse a uma repactuação contratual para ajustar os valores.

A Procuradoria do Município analisou as planilhas apresentadas pela Hygea e pela Med Call depois do julgamento das propostas, concluindo que os percentuais de encargos que foram usados encontram-se dentro dos parâmetros aceitáveis.

O Edital da Concorrência Pública n.º 07/2012 demandava que a planilha fosse composta com itens que não foram atendidos:

> Item 3.7.5 – Juntamente com a proposta de preços a proponente deverá apresentar planilha considerando todos os itens tais como: salário base, insalubridade, vale alimentação, encargos sociais e BDI no percentual máximo de 35%, etc, os quais deverão ser detalhados com seus respectivos valores.

O ato da Administração municipal fere o art. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n.º 8.666/93, conforme se infere:

> Art. 7º [...]
>
> § 2o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> [...] II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
>
> [...] Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...] IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

A jurisprudência desta Corte de Contas, em consonância com a legislação, também foi burlada no caso em tela:

> Por conta deste regime jurídico de Direito Administrativo, não há que se permitir que o licitante vencedor proponha determinado preço, incluindo determinado custo direto, indireto e seu lucro, e, na execução do contrato, pratique custos diretos menores, auferindo lucro maior, superfaturamento ou enriquecimento sem causa. (Acórdão n. 3.197/2016-TP).

Os sucessores de Brasílio Vicente de Castro Filho trazem as seguintes alegações (peça 141) relativas ao Achado 3: (i) os atos de cotação de preços e exame das propostas nas licitações são anteriores ao início da sua gestão; (ii) os valores propostos pelas empresas foram validados como regulares na licitação; (iii) os preços propostos pelas empresas foram objeto de exame preliminar e devidamente validados pelos setores técnicos do Município; (iv) quando assumiu a Secretaria, havia a legítima confiança de regularidade dos preços registrados e dos contratos deles derivados; (v) o Relatório de Auditoria n.º 01/2013 – a partir do qual se baseia a alegação de superfaturamento – foi elaborado por provocação do próprio secretário logo após assumir a Secretaria, o que revela sua preocupação com a boa gestão; (vi) assinou o Memorando n.º 1.373/2013, requerendo a abertura de concurso público para o preenchimento de cargos na área de Saúde do Município e, via Decreto, foram designados os servidores para compor a Comissão do concurso, contudo, nenhuma das providências subsequentes ao requerimento de abertura do concurso público competiu à Secretaria de Saúde.

Luiz Carlos Setim traz as seguintes alegações: (i) todos os atos questionados nos Lotes 1 e 2 da CP 07/2012, no achado 3, são anteriores ao seu mandato e de seus secretários; (ii) trata-se de atos não relacionados às atribuições próprias do cargo de prefeito; (iii) ao assumir a gestão, havia legítima confiança na regularidade dos procedimentos atestados e aprovados por órgãos técnicos do Município; (iv) é desproporcional alargar a responsabilidade do prefeito para atos que não poderiam estar sob sua vigília na qualidade de prefeito; (v) o Município agia por seus próprios mecanismos para sanar questões que denotassem qualquer ilegalidade; (vi) nos meses iniciais da sua gestão, não se tinha conhecimento dos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

problemas deixados pela gestão anterior e que, logo que os respectivos gestores passaram a tomar conhecimento de problemas, iniciaram ações corretivas que, logicamente, não puderam ser implementadas de imediato diante de diversos empecilhos técnicos.

No contraditório apresentado, a empresa Hygea traz as seguintes alegações no que toca ao Achado 3: (i) não ocorreu superfaturamento, uma vez que a situação dos autos não estaria inserida na legislação e que os serviços são incontroversos, não havendo, nenhum apontamento de fraude ou falha; (ii) o referencial extraído do Edital do TCU e a Nota Técnica 1/2013 do Conselho da Justiça Federal não podem ser considerados normas impositivas capazes de autorizarem a penalização de empresas que não seguirem suas regras; (iii) "*na sua cotação de preços anterior ao certame (fl. 628 dos autos), indicou seus custos e, que, ao contrário do que afirma a instrução, os encargos sociais não são de 139,49% para ACS e 137,78% para ACD, explicando que os encargos foram calculados à base de 110%, pois R$ 42.912,00 x 110% = R$ 47.203,20 para o ACS e R$ 17.500,00 x 110% = R$ 19.250,00 para o ACD, o que, em suas palavras, é um 'equívoco da fiscalização que resultou num efeito cascata e contaminou todo o raciocínio que se seguiu'*"; (iv) 110% é muito parecido com os 108,34%, indicados na proposta levada à licitação, e que são absolutamente aceitáveis, não se permitindo alegar superfaturamento; (v) a informação prestada pela HYGEA em sua proposta foi clara e indene de dúvidas, tanto que aprovada pelo Município.

Irvando Luiz Carula se vale dos seguintes argumentos: (i) errônea a conclusão da CAUD de suposta configuração de sobrepreço nas licitações, haja vista que os preços indicados nos supramencionados editais não destoavam das médias então praticadas por municípios de atendimento e porte semelhantes; (ii) o resultado obtido pela CAUD não levou em consideração a somatória de todos os fatores realmente preponderantes para se chegar a uma conclusão segura sobre a questão, em especial, de sua responsabilidade pessoal; (iii) a CAUD teria equivocadamente deixado de se atentar ao fato de que se cuidavam de situações totalmente diferentes, de municípios com unidades de Saúde e demais estruturas de Saúde inteiramente diversas, que justificavam e emprestavam toda a legitimidade à diferença dos valores então pagos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Carlos Alberto Gomes Figueiredo argumenta que: (i) à época em que realizado o certame, eram insipientes, senão inexistentes, os parâmetros seguros para a formatação de planilhas de formação de custos para os serviços licitados pelo Município; (ii) à época, a estimativa da despesa pública era dimensionada a partir da coleta de orçamentos junto a empresas atuantes no ramo, sendo realizadas pelo menos três cotações e havendo compatibilidade entre elas; (iii) não se esperava, entre as suas competências, aferir a exatidão e questionar as especificações e valores de referência obtidos junto à iniciativa privada nas cotações anexadas ao Termo de Referência e que essas atribuições eram da Secretaria Municipal de Saúde, assim como a coleta de cotações para balizamento do orçamento estimado da Administração; (iv) suas atribuições e competências eram limitadas à autuação e à tramitação administrativas do processo licitatório, o que realizou a contento; v) a CAUD fincou-se em premissas que, além de não terem relação com os específicos serviços contratados, são ulteriores ao procedimento licitatório.

Nenhuma das razões apresentadas é capaz de elidir as constatações apontadas no Relatório de Fiscalização.

Assim, em razão da falta de estudos técnicos para respaldar a formação do preço máximo licitado, da ausência de análise técnica ponderada das cotações que foram apresentadas na fase preparatória e das planilhas trazidas na fase externa da Concorrência Pública n.º 07/2012, bem como da prática de BID além dos limites dispostos em edital e do prejuízo ao erário, é procedente a Tomada de Contas Extraordinária quanto ao Achado 3.

Corroboro o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas no que toca à procedência do item, discordando tão somente de algumas das sanções impostas relativas a esse item.

No que concerne ao ressarcimento de valores, entendo que não existem provas de que os interessados, na qualidade de gestores, tenham se locupletado do valor do dano. Nesse sentido, não há como ressarcir algo do qual não se tem posse.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Assim, compreendo como inadequada a sanção de restituição de valores ao erário estadual por parte dos gestores Brasílio Vicente de Castro Filho e Luiz Carlos Setim, razão pela qual deixo de aplicar a penalidade em comento.

No seu lugar, entendo adequado estipular a sanção de multa proporcional ao valor do dano para mencionados interessados, no percentual de 30%, com fulcro no art. 85, III, e 89, da Lei Orgânica deste TCE-PR.

O Regimento Interno desta Corte não dispõe que a aplicação da multa administrativa (seja a multa comum ou a proporcional ao valor do dano) precise ser atrelada à imposição de ressarcimento.

De acordo com princípio da reserva legal, aplicado ao Direito Administrativo, a administração pública só pode agir ou impor obrigações a particulares se houver uma lei que as autorize, notadamente quando se trata de imposição de penalidades, como no presente caso. Assim, como o regimento interno não atrela a aplicação da multa proporcional ao dano ao ressarcimento, a interpretação lógica é que ambos podem ser aplicados de forma dissociada.

Aliás, o Regimento Interno deste TCE-PR dispõe:

> Art. 98. A decisão que resulte em imputação de multa, reparação de dano e/ou restituição ao erário quantificará os valores, bem como identificará e qualificará os responsáveis pelo ressarcimento de danos causados, quando for o caso, o dispositivo legal aplicável à espécie, a identificação do credor, atribuindo-se, ainda a responsabilidade solidária ou subsidiária, quando cabíveis.
> (...)
> Art. 248. As contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
> I - omissão no dever de prestar contas;
> II - infração à norma legal ou regulamentar;
> III - dano ao erário;
> IV - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
> V - desvio de finalidade.
> (...)
> **§ 5º Na hipótese do inciso V, a decisão do Tribunal de Contas fixará a responsabilidade do ente público beneficiado com o desvio de finalidade, podendo, ainda, excluir a responsabilidade do agente público, para fins de ressarcimento, quando inequívoca sua boa-fé e a integral utilização dos recursos em proveito da entidade, sem prejuízo das sanções pessoais aplicáveis.**[6]

[6] Grifos não constam do original.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Deste modo, o § 5º, do art. 248, expressamente prevê a possibilidade de excluir-se a imposição de ressarcimento, mesmo diante da ocorrência de dano ou cometimento de irregularidade, oportunidade em que é passível de se aplicar qualquer uma das multas administrativas regimentalmente elencadas.

Também o art. 85, III, do Regimento Interno, dissocia expressamente a aplicação da multa proporcional ao dano do ressarcimento:

> Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:
> I – multa administrativa;
> II – multa por infração fiscal**;**
> **III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento**;
> IV – restituição de valores;
> V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;
> VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;
> VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;
> VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.[7]

Além disso, é preciso lembrar que a multa possui caráter sancionatório, diferente da devolução de valores, a qual possui cunho reparatório, conforme bem dispõe a Nota Técnica n.º 2/2020 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, de modo que a distinção de natureza entre ambas, de per si, já é suficiente para não atrelar a aplicação de uma à outra.

Assim, o ressarcimento se configura obrigação de natureza reparatória, desvinculada de caráter punitivo. Trata-se de imposição legal fundada no princípio geral do direito segundo o qual aquele que causa dano a outrem deve repará-lo.

Por fim, é necessário pontuar que a legislação recente vem tomando rumo de considerar os elementos subjetivos para a aplicação de punição aos gestores, bem como levando em consideração a sua realidade administrativa.

[7] Grifos não constam do original.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

O dever de reparação passa a ser condicionado à verificação de três elementos essenciais: (i) ação ou omissão do agente público; (ii) dolo ou erro grosseiro; e (iii) ocorrência de dano efetivo e comprovado ao erário.

A responsabilização subjetiva constitui condição inafastável para a imposição de medidas de ressarcimento, conforme se denota dos Temas 1.199, 666, 897 e 899 do STF.

Na mesma linha, o art. 28 da LINDB introduziu um novo paradigma ao estabelecer que o agente público apenas responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Tal diretriz normativa deve ser interpretada sistematicamente à luz do art. 143 do Código de Processo Civil, que assegura a autonomia técnica e funcional do agente, resguardando sua atuação legítima contra responsabilizações automáticas ou desproporcionais. O referido dispositivo visa conferir segurança jurídica aos gestores públicos, incentivando condutas diligentes, eficientes e inovadoras, desde que pautadas pela boa-fé e dentro dos limites legais.

No caso em tela, não resta comprovada a presença do elemento subjetivo que possibilite a imposição de ressarcimento ao erário pelos gestores. Não há qualquer registro de que eles tenham se locupletado dos valores, quiçá que tenham agido com dolo ou culpa.

Assim, é plenamente possível aplicar a multa proporcional ao valor do dano sem se determinar a restituição de valores, razão pela qual acredito adequado estipular a sanção de multa proporcional ao valor do dano para Brasílio Vicente de Castro Filho e Luiz Carlos Setim, no percentual de 30%.

Além disso, ressalto que as multas administrativas são personalíssimas, razão pela qual excluo as multas que seriam impostas a Brasílio Vicente de Castro Filho, secretário municipal de Saúde de 1º/01/2013 a 1º/01/2017, bem como a Luiz Hortêncio Ferreira, técnico contábil signatário do parecer técnico que atestou a normalidade dos encargos sociais e trabalhistas praticados na Concorrência Pública n.º 07/2012, em razão do falecimento de ambos.

Ademais, entendo que as sanções de proibição de contratar com a Administração Pública e a expedição de Declaração de Inidoneidade às empresas Med Call Sul Serviços Médicos Eireli e Hygea Gestão & Saúde Ltda., sugeridas pela

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

unidade técnica, não mais possuem aplicabilidade prática diante do longo transcurso de tempo entre a prática do ato e a presente decisão.

Assim, imponho:

i) a restituição dos valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 484/2012, no valor de R$ 534.710,17 (quinhentos e trinta e quatro mil setecentos e dez reais e dezessete centavos), aos cofres do Município pela empresa MED CALL – Médicos Associados para Ação em Saúde, com fulcro no art. 85, IV, da LC n. 113/2005;

ii) a aplicação de multa proporcional ao dano, no percentual de 30%, a Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, com fulcro nos arts. 85, III, e 89, § 1º, I, da Lei Orgânica do TCE-PR, em razão de valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 484/2012, levando-se em conta que o valor do dano é de R$ 534.710,17 (quinhentos e trinta e quatro mil setecentos e dez reais e dezessete centavos);

iii) a restituição dos valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 485/2012, no valor de R$ 304.190,38 (trezentos e quatro mil cento e noventa reais e trinta e oito centavos), aos cofres do Município pela empresa HYGEA Gestão & Saúde Ltda.;

iv) a aplicação de multa proporcional ao dano, no percentual de 30%, a Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, com fulcro nos arts. 85, III, e 89, § 1º, I, da Lei Orgânica do TCE-PR, em razão de valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 485/2012, levando-se em conta que o valor do dano é de R$ 304.190,38 (trezentos e quatro mil cento e noventa reais e trinta e oito centavos);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

v) a aplicação da multa administrativa do art. 87, III, *d*, da LC n. 113/2005 a Irvando Luiz Carula, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, em razão da deficiência no procedimento de formação do preço licitado na Concorrência Pública n. 07/2012;

vi) a aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005 a Carlos Alberto Gomes de Figueiredo, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações de 26/03/2010 a 31/12/2012, em razão do encaminhamento do Procedimento Administrativo n. 123/2012 sem a devida análise dos preços máximos cotados pela SMS;

vii) a aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005 a Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão em não implementar medidas para a readequação contratual em face do superfaturamento identificado.

No que concerne ao Achado 4 – Sobrepreço nos valores licitados no Lote III do PP 131/2012 – SERMALI e Superfaturamento na execução contratual derivada, o objeto do Lote 3 do Pregão Presencial n.º 131/2012 era a contratação de médicos PSF 40 horas semanais, tendo, a empresa Med Call, se sagrado vencedora.

A equipe de fiscalização encontrou um sobrepreço no Lote 3 do Pregão Presencial n.º 131/2012, notadamente, no que concerne aos encargos sociais lançados sobre as remunerações, com reflexos no BDI declarado, o que deu azo a um superfaturamento na execução do contrato.

Da mesma forma como ocorreu no item anterior, trago a lume as constatações da unidade técnica (peça 192, p. 67), uma vez que são elucidativas e fulcradas em uma análise numérica completa e escorreita:

> Na cotação apresentada na fase preparatória do pregão pela MED CALL foram incluídos, além da remuneração total e benefícios aos profissionais, encargos sociais no percentual de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

108,34% e BDI de 47,00%, incluídos os custos indiretos, os tributos e o lucro almejado pela empresa.

Como já havia ocorrido na CP nº 07/2012, a administração pública não realizou estudos técnicos para saber se os valores orçados se encontravam dentro dos parâmetros legalmente aceitáveis, ou possuíam aderência com os padrões de mercado, não questionando os percentuais de encargos e BDI lançados pelas empresas fornecedoras.

Na proposta apresentada pela MED CALL, na fase externa, os percentuais de encargos sociais foram reduzidos para 80,71%, e o BDI para 44,20%, sem qualquer questionamento por parte da administração.

Após ser declarada vencedora do Lote 3, a MED CALL apresentou planilha detalhada dos custos, alterando novamente o percentual de encargos sociais, de 80,71% para 104,91% (mesmo percentual lançado na CP 07/2012), reduzindo o BDI para 26,28%.

Analisando os valores propostos, constata-se que a MED CALL projetou um BDI de 26,28%, incluindo seus custos indiretos, tributos e lucro, porém majorou seus encargos sociais para 104,91%, sem qualquer detalhamento de sua composição. Esse percentual, como já discorrido no Achado 1 deste relatório, está muito acima dos padrões aceitáveis para esse tipo de serviço.

Os encargos sociais se caracterizam pelas incidências previstas legalmente sobre as remunerações devidas aos profissionais contratados, basicamente referentes a obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias, sendo aceitável que a empresa estime e lance esse percentual para fazer frente às obrigações que terá que assumir com as contratações.

Porém, esses percentuais possuem regramentos legais bem definidos nas legislações trabalhistas e previdenciárias, e nem de longe alcançam o percentual requerido pela empresa na licitação que ora se analisa.

Adota-se como parâmetro a Nota Técnica nº 01/2013, publicada em janeiro de 2013 pela Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal, a qual, na avaliação da equipe técnica, melhor se amolda à situação que ora se analisa. Porém, como esses encargos possuem previsão legal, qualquer que seja a fonte utilizada não serão encontradas variações significativas, modificando apenas a forma de cálculo das provisões (férias, décimo terceiro, verbas rescisórias etc). Prova disso é que, mesmo com uma metodologia de cálculo um pouco diferente o TCU, na planilha de custos que acompanhou o Pregão Eletrônico nº 10/2011 daquela Corte de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Contas, também tendo como objeto a prestação de serviços, chegou ao mesmo percentual máximo de encargos sociais, ou seja, 76,78% (setenta e seis inteiros e setenta e oito centésimos por cento), incidentes sobre a remuneração total dos profissionais contratados.

Também pode ser considerado como parâmetro o Manual de Metodologias e Índices do SINAPI – Sistema Nacional de Custos e Índices na Construção Civil (Oitava Edição – 2014 – Páginas 90 a 97). Neste manual, embora direcionado a serviços de construção civil, traz as mesmas metodologias de cálculo utilizadas pela Justiça Federal e o TCU, chegando a um percentual máximo para empregados mensalistas de 73,90%. Adota-se neste trabalho, portanto, uma diretriz conservadora para calcular os encargos sociais máximos, já que para serviços o percentual é ainda menor.

Percentuais superestimados de encargos sociais aumentam consideravelmente o BDI almejado pela empresa, conforme será demonstrado adiante, resultando em um superfaturamento na execução contratual.

Uma simples pesquisa na internet resultaria em diversas formas de cálculo para a definição dos encargos sociais, o que não foi realizado, limitando-se o município a aceitar os preços cotados e definir o valor em uma simples média das propostas apresentadas.

Os estudos utilizados como parâmetro demonstram que o percentual máximo aceitável a ser cobrado como encargos sociais é de 76,78% (setenta e seis inteiros e setenta e oito centésimos por cento), cujo detalhamento se encontra reproduzido nos Anexos 29 a 31.

Desse modo, conclui-se que os encargos sociais foram majorados em, no mínimo, 28,13% sobre o total da remuneração prevista, sendo 104,91 – 76,78, isso considerando a fase licitatória, já que na execução contratual esse percentual sobe para 29,13% em virtude do enquadramento da empresa no percentual de acidente de trabalho (RAT), ou seja, a empresa lançou 3% de RAT e, na verdade o percentual incidente é 2%.

Em face do sobrepreço praticado na formação dos valores licitados a execução financeira dos contratos também foi superfaturada, resultando em prejuízo ao erário municipal de SJP.

Após um detido exame em todos os documentos que acompanham os processos administrativos dos pagamentos realizados pelo município à MEC CALL, decorrentes da ARP nº 427/2012 e contratos derivados, constatou-se que tanto os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

encargos sociais cobrados quanto o BDI executado direcionam a um superfaturamento.

Com efeito, a execução contratual demonstra que de janeiro de 2013 a março de 2014 foram pagos à MED CALL R$ 8.812.160,54 (oito milhões, oitocentos e doze mil, cento e sessenta reais e cinquenta e quatro centavos). Nesse período a MED CALL apresentou folhas de pagamento coletivas, contendo os valores da remuneração individual de cada profissional contratado, acompanhadas dos respectivos resumos onde foi possível identificar os encargos sociais incidentes. Assim, foi possível calcular o total gasto diretamente com os funcionários e encargos contratados, com exceção dos benefícios diretos, cuja comprovação não foi apresentada por ocasião dos pagamentos requeridos ao município. Mesmo assim, os benefícios diretos representam, de acordo com a proposta, aproximadamente 3% sobre a remuneração total dos profissionais contratados, possibilitando chegar ao montante de custos diretos cobrados na execução.

Ao tabular todos os dados levantados a equipe técnica comprovou que o BDI executado é bem maior que o da proposta no procedimento licitatório, em razão do lançamento de percentuais de encargos sociais indevidos.

Essa prática resultou em um superfaturamento e, por consequência, em prejuízo ao erário no valor de R$ 681.846,43 (seiscentos e oitenta e um mil, oitocentos e quarenta e três reais e quarenta e três centavos), conforme detalhado em planilhas específicas constantes dos Anexos 38 e 41.

O valor acima foi obtido mediante a comparação entre o BDI proposto pela empresa e aquele efetivamente cobrado na execução, ou seja, caso a empresa tivesse considerado percentuais aceitáveis de encargos, teria o percentual de BDI (incluindo o lucro) almejado, alcançado com uma proposta menor do que aquela apresentada na licitação.

A Controladoria Interna da municipalidade produziu o Relatório de Auditoria n. 01/2013 com o fito de alertar o secretário de Saúde e o prefeito da cobrança de encargos sociais em percentuais aumentados. Todavia, os gestores se mantiveram inertes, de modo que a execução do contrato seguiu seu curso normal durante o exercício financeiro de 2013.

Ainda, a Procuradoria Geral do Município, ao verificar as planilhas trazidas pela empresa vencedora da licitação, apenas analisou os tributos incidentes sobre a folha de pagamento (FGTS, Terceiros e INSS) e os que incidem sobre a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

receita bruta (CSSLL, COFINS, ISS, PIS e IRPJ), sem se pronunciar sobre os demais encargos sociais lançados.

Assim, foram violados os mesmos dispositivos legais mencionados na análise do Achado 3.

Desse modo, em razão da falta de estudos técnicos para respaldar a formação do preço máximo licitado, da ausência de análise técnica ponderada das cotações que foram apresentadas na fase preparatória e das planilhas trazidas na fase externa da Concorrência Pública n.º 07/2012, bem como do sobrepreço dos valores licitados, superfaturamento e do prejuízo ao erário, é procedente a Tomada de Contas Extraordinária com relação ao Achado 4.

Corroboro o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas no que toca à procedência do item, discordando tão somente de algumas das sanções impostas relativas a esse item.

No que concerne ao ressarcimento de valores, entendo que não existem provas de que os gestores tenham se locupletado do valor do dano. Nesse sentido, não há como ressarcir algo do qual não se tem posse.

Assim, da mesma forma como exposto na exposição do Achado 3, em razão da mesma fundamentação lá utilizada, compreendo como inadequada a sanção de restituição de valores ao erário estadual por parte dos gestores Brasílio Vicente de Castro Filho e Luiz Carlos Setim, razão pela qual me oponho à aplicação da penalidade em comento.

Em seu lugar, acredito adequado estipular a sanção de multa proporcional ao valor do dano para os interessados mencionados, no percentual de 30%, com fulcro nos arts. 85, III, e 89 da Lei Orgânica do TCE-PR.

Além disso, ressalto que as multas administrativas são personalíssimas, razão pela qual excluo as multas que seriam impostas a Brasílio Vicente de Castro Filho, secretário municipal de Saúde de 1º/01/2013 a 1º/01/2017, bem como a Luiz Hortêncio Ferreira, técnico contábil signatário do parecer técnico que atestou a normalidade dos encargos sociais e trabalhistas praticados na Concorrência Pública n.º 07/2012, em razão do falecimento de ambos.

Ademais, entendo que as sanções de proibição de contratar com a Administração Pública e a expedição de Declaração de Inidoneidade às empresas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Med Call Sul Serviços Médicos Eireli e Hygea Gestão & Saúde Ltda., sugeridas pela unidade técnica, não mais possuem aplicabilidade prática diante do longo transcurso de tempo entre a prática do ato e a presente decisão.

Assim, imponho:

i) a restituição dos valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n.º 427/2012, no valor de R$ 681.846,43 (seiscentos e oitenta e um mil oitocentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos), aos cofres do Município pela empresa MED CALL – Médicos Associados para Ação em Saúde, com fulcro no art. 85, IV, da LC n.º 113/2005;

ii) a aplicação de multa proporcional ao dano, no percentual de 30%, a Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, com fulcro nos arts. 85, III, e 89, § 1º, I, da Lei Orgânica do TCE-PR, em razão de valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 427/2012, levando-se em conta que o valor do dano é de 681.846,43 (seiscentos e oitenta e um mil oitocentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos);

iii) a aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a Irvando Luiz Carula, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, em razão da deficiência no procedimento de formação do preço licitado no PP 131/2012;

iv) a aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a Carlos Alberto Gomes de Figueiredo, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações de 26/03/2010 a 31/12/2012, em razão do encaminhamento do Procedimento Administrativo n. 123/2012 sem a devida análise dos preços máximos cotados pela SMS;

vii) a aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão em não implementar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

medidas para a readequação contratual em face do superfaturamento identificado.

No que toca ao Achado 5 – Deficiência nos procedimentos de fiscalização e controle da execução contratual derivada da Concorrência Pública n.º 07/2012 e do Pregão Presencial n.º 131/2012, havia dois decretos que regulavam a fiscalização dos contratos administrativos no município de São José dos Pinhais, quais sejam, o de n.º 1.719/2007 – "que instituiu as comissões de liquidação e recebimento de bens e serviços" – e o de n.º 2.663/2009 – "que indicou gestores de contratos nas diversas áreas de atuação municipal".

Fazendo cumprir o Decreto n.º 2.663/2009, ainda na fase preparatória da Concorrência Pública n.º 07/2012, do Pregão Presencial n.º 131/2012 e do Pregão Presencial n.º 195/2012, a Administração designou os servidores para atuar como gestores do contrato bem como publicou as portarias específicas para a composição da Comissão e Recebimento e Liquidação, de acordo com o estabelecido pelo Decreto n.º 1.719/2007.

Aponto que os gestores designados não atuaram nos processos administrativos de liquidação e pagamento dos procedimentos licitatórios, contudo, essa era uma obrigação insculpida no Decreto n.º 2.663/2009.

Nos contratos resultantes da Concorrência Pública n.º 07/2012, do Pregão Presencial n.º 131/2012 e do Pregão Presencial n.º 195/2012 não há designação de fiscais, mas apenas uma menção de que a fiscalização e o controle seriam exercidos pela Secretaria Municipal de Saúde.

Nesse sentido, o art. 67 da Lei n.º 8.666/93 aponta a necessidade de a Administração designar um fiscal de contrato:

> 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Todavia, no caso em tela, o município de São José dos Pinhais não designou fiscal para os contratos, de modo que está configurada a irregularidade severa.

Além da norma da Lei de Licitações, a conduta da municipalidade também infringe o art. 4º, III, e Anexos 1 e 2 da Instrução de Serviço n.º 119/2018 do TCE-PR, conforme se denota:

> Art. 4º - Constituem atribuições e responsabilidades do Fiscal Técnico de Contrato: [...] III – acompanhar e fiscalizar in loco a execução e a entrega do objeto, verificando a sua aderência aos termos contratuais e aferindo se a quantidade, qualidade, validade, valores e preços pactuados, prazo de entrega, especificações e modo de execução, dentre outros, estão compatíveis com o estabelecido no instrumento contratual, apontando as faltas ou defeitos observados; [...].

Também o art. 46 da Instrução Normativa n.º 05/17 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão revela-se burlado:

> Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993. § 1º O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização, instruído com os documentos de que trata o § 4º do art. 42. § 2º As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor do contrato que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

Nesse sentido, assevero que o papel do fiscal, de assegurar o efetivo cumprimento do objeto nos moldes contratados através da constatação direta no local da prestação dos serviços, não foi substituído pela Comissão de Liquidação e Recebimento, que analisava a documentação referente às condições do contrato,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

tampouco pelos gestores designados, os quais eram responsáveis pela relação jurídica criada (e não pela verificação direta e regular do cumprimento do objeto).

Na documentação que acompanha os processos administrativos, consta a assinatura do gestor da unidade onde os serviços foram prestados e o termo de recebimento pela comissão específica. Todavia, não há qualquer análise ou pronunciamento dos gestores ou da Comissão de Liquidação e Recebimento.

Ao menos em tese, os serviços foram prestados pelas empresas contratadas. Contudo, o contrato defeituoso, que não estabeleceu adequadamente, de modo objetivo e claro, os critérios para verificar o cumprimento do objeto, causou um prejuízo na checagem do cumprimento da jornada dos profissionais envolvidos e da quantidade que de fato foi entregue. O cenário como posto é oriundo da insuficiência da definição dos mecanismos de fiscalização e controle dentro dos contratos, que são necessários para efetivar a verificação da real prestação dos serviços.

Sobre o assunto, vale colacionar a constatação da unidade técnica (peça 192, p. 76), que se encontra muito bem construída:

> Evidencia as deficiências constatadas a forma de comprovação da frequência dos profissionais contratados e a documentação complementar necessária para a comprovação da efetiva prestação dos serviços nos Lotes 1 e 2, da CP nº 07/2012, e Lote 3 do PP 131/2012). É que, mesmo os contratos tendo exigido que as empresas se obrigavam a instalar ponto biométrico para o controle de frequência dos profissionais, essa comprovação não foi consignada nos documentos necessários a serem apresentados por ocasião do pagamento e não foi exigida no momento do recebimento do serviço e liquidação da despesa.
>
> É aí que a Comissão de Liquidação e Recebimento poderia mitigar a deficiência contratual, invocando o art. 1°, IV, b, do Decreto Municipal nº 1719/07, que a responsabiliza por examinar e analisar se o serviço está sendo executado de acordo com o constante no contrato.
>
> Veja-se, ressalta claro que, para a verificação do cumprimento do objeto, consistente em jornada diária de trabalho pré-definida, não é satisfatório se exigir, tão somente, folha de pagamento e comprovante de quitação de tributos, e não poderia a Comissão se resguardar de sua responsabilização alegando ausência de previsão contratual. Com os documentos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

apresentados não era possível se atestar que “o serviço está sendo executado de acordo com o constante o contrato”, nas palavras da norma acima mencionada, o que traz a conclusão de que a necessidade de comprovação se consubstanciava exigência normativa, não contratual.

Nem se pode aventar que a norma constituída no Decreto tornaria prescindível a previsão contratual. Os contratos, tais como confeccionados, realmente não proporcionam condições adequadas de fiscalização, mas poderia, sim, a Comissão mitigar o risco criado, ainda que não conduzisse à ideal fiscalização, só possível com a constituição de fiscal e as previsões contratuais mínimas para execução contratual mais segura. É de se concluir, por conseguinte, que o contrato é falho, mas também falhou a Comissão na análise documental, que não poderia atestar a prestação dos serviços com base apenas nos documentos apresentados.

No contrato celebrado com a COPAMED, Lote 2 do PP nº 131/2012, essa insuficiência fica ainda mais evidente, na medida em que, por se tratar de cooperativa de médicos, os documentos exigidos deveriam ser compatíveis com a natureza jurídica dos prestadores e não exigir folha de pagamento, cópias de GPS e GRF etc.

Nos lotes 1 e 2, da CP nº 07/2012, e lote 3, do PP nº 131/2012, a exigência da comprovação da frequência se apresentava como essencial, na medida que a remuneração era realizada por mês, porém vinculadas a jornada semanal de trabalho.

Já no Lote 2 do PP nº 131/2012, a comprovação da frequência se limitava aos plantões presenciais, também remunerados por hora, enquanto a documentação apresentada contemplava tão somente planilhas descritivas contendo os profissionais executores e os dias dos plantões, sem qualquer comprovação de frequência.

Outro ponto importante a ser destacado é que nos contratos administrativos referentes aos Lotes 1 e 2, da CP nº 07/2012, e 3, do PP nº 131/2012, existia previsão expressa de que a empresa contratada disponibilizasse ponto biométrico para o controle da frequência dos profissionais contratados, o que foi suprimido dos contratos celebrados para a execução dos Lotes 1 e 2 do PP nº 131/2012, que previam a contratação de profissionais médicos anestesiologistas (Lote 1) e várias especialidades (Lote 2), todos para cumprirem plantões de 12 horas, ou seja, a remuneração foi definida por hora, fato que obriga o cumprimento da jornada.

Nesses casos deveriam estar previstas contratualmente, no mínimo, a comprovação da frequência dos profissionais contratados e a comprovação do efetivo crédito das verbas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

trabalhistas, acompanhadas de análise da documentação, mesmo que por amostragem, para a verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratada, conteúdo imprescindível para que a administração pública não venha a ser responsabilizada subsidiariamente, nos termos do Enunciado nº 331 do TST.

Já no tocante ao Lote 2 do PP nº 131/2012, em face da contratada ser uma cooperativa de profissionais médicos e os serviços terem sido prestados por pessoas físicas cooperadas, os critérios de comprovação dos serviços também deveriam passar pelo ponto biométrico (no caso dos plantões), já que a remuneração era definida em horas e por relatórios que comprovassem o cumprimento dos serviços objeto dos pacotes de serviços (consultas, exames, procedimentos). Porém, o que restou previsto foi, tão-somente, a apresentação da relação nominal dos profissionais, folha de pagamento, cópias de guias de INSS e FGTS.

Ainda em referência aos processos administrativos de pagamento à COPAMED, há gravíssima evidência de fiscalização desidiosa. Em análise ligeira já se percebe que foram realizados pagamentos que desbordam a previsão contratual, à vista que nos meses de julho, agosto e setembro de 2013 (amostra selecionada para exame) foram pagos plantões médicos em quantidades superiores àquelas previstas contratualmente.

Importante ressaltar que esses pagamentos fora das previsões contratuais já haviam sido identificados pela controladoria interna no Relatório de Auditoria nº 02/2013 – CSCI, e continuaram ocorrendo nos meses selecionados para análise no presente trabalho.

Ora, sem entrar no mérito da prestação dos serviços pela empresa contratada, esses serviços não possuem lastro contratual para justificar o pagamento e, caso tivessem sido prestados em cada período, estes deveriam ser remunerados mediante indenização, a partir de regular processo administrativo, e não via pagamento corriqueiro, não previsto em contrato.

Assim, está evidenciada a precariedade dos contratos administrativos decorrentes da Concorrência Pública n.º 07/2012 e dos Pregões Presenciais n.º 131/2012 e n.º 195/2013, notadamente, no que concerne ao estabelecimento dos mecanismos de fiscalização e controle, como na definição dos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

responsáveis por essa competência, deficiência que causou prejuízo na constatação do efetivo cumprimento contratual.

Além disso, constata-se falha da comissão de recebimento e liquidação na realização do trabalho de controle e fiscalização.

Eliane do Rocio Lenkio, presidente da Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços da Secretaria Municipal de Saúde de 14/03/2013 a 07/03/2014, remete a responsabilidade ao gestor do contrato.

Os sucessores de Brasílio Vicente de Castro Filho alegam que todos os atos praticados e que deram origem às contratações são anteriores ao início da gestão de Brasílio como secretário municipal de Saúde.

Assim, a ausência de designação de fiscais dos contratos, o defeito contratual em definir diretrizes e parâmetros para o controle e a fiscalização da execução, a inobservância das normas aplicáveis à espécie, a efetivação de pagamentos despidos de documentação que assegurasse a prestação na quantidade declarada e a realização de pagamentos sem previsão contratual atestam a procedência do Achado 5.

Desse modo, se faz necessária a imposição das seguintes sanções:

> i) aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a Irvando Luiz Carulla, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, e a Ivan Rodrigues, prefeito municipal de 1º/01/2009 a 31/12/2012, em razão da deficiência na definição de critérios objetivos para a verificação da efetiva prestação dos serviços contratados;
>
> ii) aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a Irvando Luiz Carulla, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, e a Ivan Rodrigues, prefeito municipal de 1º/01/2009 a 31/12/2012, em razão da não designação de fiscais ou comissão específica para acompanhar a execução contratual;
>
> iii) aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a Luiz Carlos Setim, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da celebração de contratos administrativos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

sem a definição de critérios objetivos de verificação da efetiva prestação dos serviços contratados;

iv) aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005 a Luiz Carlos Setim, inscrito sob o CPF n. 003.086.769-04, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da não designação de fiscais específicos para o acompanhamento da execução dos contratos derivados das ARP 427/2012, 484/2012 e 485/2012;

v) aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005 a Eliane do Rocio Lenkiu, presidente da Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços da Secretaria Municipal de Saúde de 14/03/2013 a 07/03/2014, em razão da deficiência nos procedimentos de análise dos processos de pagamento referentes aos contratos derivados das ARP n. 427/2012, 484/2012 e 485/2012.

3. VOTO

Diante do exposto, VOTO da seguinte forma:

Achado 1

a) pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, de responsabilidade de IRVANDO LUIZ CARULLA, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, e de IVAN RODRIGUES, prefeito de 1º/01/2009 a 31/12/2012, e, nos termos do art. 16, III, *b,* da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, pela **irregularidade** das contas, com a aplicação da multa administrativa prevista nos arts. 85, I, e 87, IV, *g,* da Lei Complementar Estadual n. 113/2005 a cada um dos responsáveis em razão da realização de licitação pública com objeto vedado por lei;

b) pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, de responsabilidade de BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO, secretário municipal de Saúde de 1º/01/2013 a 1º/01/2017, e de LUIZ CARLOS SETIM, prefeito de 1º/01/2013 a 31/12/2016, e, nos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

termos no art. 16, II, da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, pela **regularidade com ressalva** das contas em razão das medidas adotadas para sanar a irregularidade, sem a aplicação de sanções e/ou medidas.

Achado 2

a) pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, de responsabilidade de BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO, secretário municipal de Saúde de 1º/01/2013 a 1º/01/2017, de NELSON GONÇALVES, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações de 07/01/2013 a 29/12/2014, e de LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, e, nos termos no art. 16, III, *b,* da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, pela **irregularidade** das contas, com a aplicação da **multa administrativa** dos arts. 85, I, e 87, III, *d,* da Lei Complementar Estadual n. 113/2005 aos dois últimos responsáveis mencionados em razão da realização de licitação contendo vícios na formação dos preços (não se aplica multa administrativa a BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO em razão de seu falecimento, por se tratar de sanção de natureza personalíssima).

Achado 3

Pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, com:

a) a **restituição** dos valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 484/2012, no valor de R$ 534.710,17 (quinhentos e trinta e quatro mil setecentos e dez reais e dezessete centavos), aos cofres do Município pela empresa MED CALL – MÉDICOS ASSOCIADOS PARA AÇÃO EM SAÚDE, com fulcro no art. 85, IV, da LC 113/2005;

b) a aplicação de **multa proporcional ao dano**, no percentual de 30%, a LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, com fulcro nos arts. 85, III, e 89, § 1º, I, da Lei Orgânica

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

do TCE-PR, em razão de valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 484/2012, levando-se em conta que o valor do dano é de R$ 534.710,17 (quinhentos e trinta e quatro mil setecentos e dez reais e dezessete centavos);

c) a **restituição** dos valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 485/2012, no valor de R$ 304.190,38 (trezentos e quatro mil cento e noventa reais e trinta e oito centavos), aos cofres do Município pela empresa HYGEA GESTÃO & SAÚDE LTDA.;

d) a aplicação de **multa proporcional ao dano**, no percentual de 30%, a LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, com fulcro nos arts. 85, III, e 89, § 1º, I, da Lei Orgânica do TCE-PR, em razão de valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 485/2012, levando-se em conta que o valor do dano é de R$ 304.190,38 (trezentos e quatro mil cento e noventa reais e trinta e oito centavos);

e) a aplicação da **multa administrativa** do art. 87, III, *d*, da LC n. 113/2005, a IRVANDO LUIZ CARULA, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, em razão da deficiência no procedimento de formação do preço licitado na Concorrência Pública n. 07/2012;

f) a aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005, a CARLOS ALBERTO GOMES DE FIGUEIREDO, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações de 26/03/2010 a 31/12/2012, em razão do encaminhamento do Procedimento Administrativo n. 123/2012 sem a devida análise dos preços máximos cotados pela SMS;

g) a aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005 a LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão ao não implementar medidas para a readequação contratual em face do superfaturamento identificado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

Deixo de aplicar multas administrativas a BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO em razão de seu falecimento, por se tratar de sanção de natureza personalíssima.

Achado 4

Pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, com:

a) a **restituição** dos valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n.º 427/2012, no valor de R$ 681.846,43 (seiscentos e oitenta e um mil oitocentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos), aos cofres do Município pela empresa MED CALL – MÉDICOS ASSOCIADOS PARA AÇÃO EM SAÚDE, com fulcro no art. 85, IV, da LC n.º 113/2005;

b) a aplicação de **multa proporcional ao dano**, no percentual de 30%, a LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, com fulcro nos arts. 85, III, e 89, § 1º, I, da Lei Orgânica do TCE-PR, em razão de valores superfaturados na execução dos contratos administrativos vinculados à ARP n. 427/2012, levando-se em conta que o valor do dano é de 681.846,43 (seiscentos e oitenta e um mil oitocentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos);

c) a aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005, a IRVANDO LUIZ CARULA, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, em razão da deficiência no procedimento de formação do preço licitado no PP n.º 131/2012;

d) a aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a CARLOS ALBERTO GOMES DE FIGUEIREDO, secretário municipal de Recursos Materiais e Licitações de 26/03/2010 a 31/12/2012, em razão do encaminhamento do Procedimento Administrativo n.º 123/2012 sem a devida análise dos preços máximos cotados pela SMS;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

e) a aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão ao não implementar medidas para a readequação contratual em face do superfaturamento identificado.

Deixo de aplicar multas administrativas a BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO em razão de seu falecimento, por se tratar de sanção de natureza personalíssima.

Achado 5

Pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, com:

a) aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a IRVANDO LUIZ CARULLA, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, e a IVAN RODRIGUES, prefeito municipal de 1º/01/2009 a 31/12/2012, em razão da deficiência na definição de critérios objetivos para a verificação da efetiva prestação dos serviços contratados;

b) aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a IRVANDO LUIZ CARULLA, secretário municipal de Saúde de 31/01/2012 a 31/12/2012, e a IVAN RODRIGUES, prefeito municipal de 1º/01/2009 a 31/12/2012, em razão da não designação de fiscais ou comissão específica para acompanhar a execução contratual;

c) aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a LUIZ CARLOS SETIM, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da celebração de contratos administrativos sem a definição de critérios objetivos de verificação da efetiva prestação dos serviços contratados;

d) aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a LUIZ CARLOS SETIM, CPF 003.086.769-04, prefeito municipal de 1º/01/2013 a 31/12/2016, em razão da não designação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

de fiscais específicos para o acompanhamento da execução dos contratos derivados das ARP n. 427/2012, 484/2012 e 485/2012;

e) aplicação da **multa administrativa** do art. 87, IV, *g*, da LC n.º 113/2005 a ELIANE DO ROCIO LENKIU, presidente da Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços da Secretaria Municipal de Saúde de 14/03/2013 a 07/03/2014, em razão da deficiência nos procedimentos de análise dos processos de pagamento referentes aos contratos derivados das ARP n.º 427/2012, 484/2012 e 485/2012.

Deixo de aplicar multas administrativas a BRASÍLIO VICENTE DE CASTRO FILHO em razão de seu falecimento, por se tratar de sanção de natureza personalíssima.

4. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada com o objetivo de apurar irregularidades na contratação de serviços médicos e de saúde, no âmbito na ***Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Pinhais****, nos exercícios de 2012 e 2013.*

O relator, em seu voto condutor, preliminarmente, afastou a ocorrência da prescrição, considerando que a presente tomada de contas foi instaurada em decorrência do Acórdão n.º 1630/16 – S1C, exarado nos autos de prestação de contas n.º 270390/14. No mérito, propôs a procedência do feito, com a irregularidade das contas, determinação de devolução de valores e aplicação de multas.

Respeitosamente, divirjo do entendimento do i. relator quanto à incidência da prescrição sancionatória e ressarcitória, conforme passo a expor.

A prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Pinhais, relativa ao exercício de 2013, foi autuada nesta Casa em 28/03/2014, sob n.º 270390/14, cujo escopo de análise restou definido por meio da Instrução Normativa n.º 97/2014, deste Tribunal de Contas. Nos autos de prestação de contas foi exarado o Acórdão n.º 1630/16 – S1C, que determinou a realização de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

inspeção in loco na entidade para apurar possíveis irregularidades em relação às contratações de serviços médicos e de saúde.

Sobreveio, então, o Relatório de Inspeção n.º 10/2020 (peça 96 dos autos n.º 270390/14), da Coordenadoria de Auditoria – CAUD, que delimitou novo escopo de análise, com a proposta de conversão do feito em tomada de contas extraordinária, inclusão dos interessados no rol de qualificados e determinação de citação das partes (item 6.2, 6.3 e 6.4 do citado Relatório). Tal opinativo foi acolhido por meio do Acórdão n.º 2693/21 – S1C, de relatoria do então Conselheiro Artagão de Mattos Leão, julgando a prestação de contas regular com ressalvas e determinando a instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária (peça 157).

Destaco que, somente nesse momento processual, com a instauração do processo de tomada de contas extraordinária estabeleceu-se, a meu ver, uma nova relação processual entre as partes diante dos achados a serem analisados[8], datados de ***2012 e 2013****, com a correspondente citação dos interessados através do* ***Despacho n.º 1486****, em* ***2021*** *(peça 62 destes autos).*

Além disso, verifica-se que o processo originário de prestação de contas continha escopo de análise diverso do presente feito, sem a correspondente delimitação de fatos e responsabilidades apuradas na presente tomada de contas extraordinária.

De acordo com o Prejulgado n.º 26 desta Corte, revisado pelo Acórdão n.º 191/23 – Tribunal Pleno, que fixou o entendimento acerca da aplicação da prescrição no âmbito de atuação desta Corte de Contas, o prazo prescricional de cinco anos tem seu termo inicial na data da prática do ato irregular, interrompido com o despacho que ordenar a citação. Transcrevo:

> *PREJULGADO Nº 26 – RETIFICADO PELO ACÓRDÃO Nº 1919/23*
>
> *I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções*

[8] 1. Contratação Irregular de Agentes Comunitários de Saúde (ACS); 2. Precariedade no Procedimento Administrativo de Formação do preço máximo licitado no pp n.º 195/2013 – SERMALI; 3. Sobrepreço nos valores licitados nos Lotes I e II da CP 07/2012 – SERMALI e superfaturamento na execução contratual derivada; 4. Sobrepreço nos valores licitados no Lote III do PP 131/2012 – SERMALI e Superfaturamento na execução contratual derivada; 5. Deficiência nos procedimentos de fiscalização e controle da execução contratual derivada na Concorrência Pública 07/2012 e do Pregão Presencial 131/2012.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

> *pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, (Revogado) 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;*
>
> *II - 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, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)reiniciará somente a partir do trânsito em 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;*
>
> *III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio. (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)*

Neste caso, entendo que se encontra prescrita a pretensão ressarcitória e sancionatória em relação às eventuais irregularidades decorrentes dos achados suscitados, posto que ocorridos nos exercícios de 2012 e 2013, ou seja, há mais de cinco anos da citação dos interessados, que se deu 2021, através do Despacho n.º 1486/21.

A incidência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória nestes autos foram objeto de exame, tanto pela Coordenadoria de Gestão Municipal quanto pelo Ministério Público de Contas, em análise preliminar, cujo trecho do opinativo ministerial, destaco:

> ***Em linha com a instrução técnica, o Ministério Público de Contas entende que resta prescrita a pretensão sancionatória e ressarcitória nestes autos**, com base no Prejulgado nº 26, revisado pelo Acórdão nº 1919/23 - STP, consoante já defendido nos opinativos ministeriais anteriores.*
>
> *Reitera-se que as irregularidades descritas nos achados do Relatório de Fiscalização remontam a 2012 e 2013, enquanto a*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

> *citação dos interessados foi ordenada somente em dezembro de 2021.* ***Além disso, constou da ordem de instauração que "os itens observados nos achados não integravam o escopo de análise da Prestação de Contas do exercício de 2013****, condição que também nos direciona à instauração de procedimento específico para cuidar do tema a fim de se evitar tratamento diferenciado nessa Prestação de Contas Anual". (sem grifos no original)*

Nesta mesma direção, cito, ainda, decisão desta Corte exarada no processo de Tomada de Contas Extraordinária n.º 97205/15, por meio do Acórdão n.º 3653/24, da Primeira Câmara[9], que reconheceu a prescrição com relação a eventuais irregularidades relacionadas aos fatos apurados. Detalho que o citado processo de tomada de contas, assim como este analisado, foi, também, instaurado a partir de determinação constante de acórdão de parecer prévio[10].

Diante do exposto, ***divirjo*** *da proposta de voto apresentada pelo i. relator e proponho* ***VOTO*** *pelo reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória deste Tribunal de Contas com relação a eventuais irregularidades relacionadas aos fatos versados na presente Tomada de Contas Extraordinária, com sua consequente extinção com resolução de mérito, com fulcro nos Prejulgados n.os 26 e 32[11] desta Corte de Contas.*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

[9] Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor). O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela irregularidade com aplicação de multas.

[10] Acórdão de Parecer Prévio n. 507/14 – Segunda Câmara (processo n. 170843/10).

[11] "O reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, impedindo o prosseguimento do julgamento e a consequente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q

ACORDAM

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

I. Reconhecer a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória deste Tribunal de Contas com relação a eventuais irregularidades relacionadas aos fatos versados na presente Tomada de Contas Extraordinária, com sua consequente extinção com resolução de mérito, com fulcro nos Prejulgados n.os 26 e 32[12] desta Corte de Contas.

II. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos moldes dos artigos 398, § 1º, e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVAN LELIS BONILHA. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pela procedência, irregularidade das contas, determinou a restituição de valores e aplicação de multas administrativas. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 4 de setembro de 2025 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

[12] "O reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, impedindo o prosseguimento do julgamento e a consequente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9V6Q