



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 222775/14

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MORRETES

INTERESSADO: HELDER TEOFILO DOS SANTOS, HYGEA GESTAO & SAUDE LTDA

ADVOGADO /

PROCURADOR: ALEXANDRE BLEY RIBEIRO BONFIN, CARLOS HENRIQUE DE MATTOS SABINO, CRISTIANA VELEDA BERMUDEZ DE OLIVEIRA, FABIO FERREIRA, IGOR KOPCZYNSKI, LEANDRO PEREIRA DA COSTA, MARCUS VINICIUS KLOSTER, MARIA VITORIA KALEL COSTA, PAULO VIRGILIO DE CARVALHO CANTERGIANI, RODRIGO PUPPI BASTOS, SÉRGIO LUIZ CHAVES, THIAGO WIGGERS BITENCOURT

RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO Nº 2632/18 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Morretes. Terceirização irregular de serviços de saúde. Violação à exigência de concurso público. Perpetuidade da contratação apta afastar alegação de emergência. Irregularidades nos procedimentos de licitação. Responsabilidade do gestor. Pela Procedência da Tomada de Contas Extraordinária. Irregularidade com a aplicação de sanções.

### RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária, instaurada a partir de determinação do item II do Acórdão 2818/15-Segunda Câmara (peça 29), com o objetivo de apurar irregularidades e responsabilidades na destinação de recursos aos contratos firmados pelo Município de Morretes com a empresa Hygea Gestão e Saúde Ltda., para prestação de serviços médicos no Hospital e Maternidade de Morretes.

No Acórdão que determinou a instauração da Tomada de Contas Extraordinária, restou reconhecida a irregularidade das contratações decorrentes da Dispensa de Licitação nº 14/2013 e do Pregão nº 43/2013, para terceirização de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços públicos de saúde, tendo em vista violação à exigência de concurso público, falhas de planejamento, falhas nos procedimentos licitatórios, uso de modalidade indevida para o objeto e prestação de serviços antes da formalização da contratação.

O então Prefeito, Sr. Helder Teófilo dos Santos, apresentou defesa (peça 87) com os mesmos argumentos trazidos no contraditório do Relatório de Inspeção (que gerou o presente procedimento):

i) emergência na contratação de profissionais de saúde pela encampação do Hospital e Maternidade de Morretes;

ii) ausência de informações quanto à situação financeira do Município em razão da ocultação de informações pela gestão anterior; e

iii) saneamento da situação em 2015 com a realização de concurso público.

A empresa Hygea apresentou contraditório (peça 91) na qual defendeu que:

i) nenhuma irregularidade nos contratos foi atribuída à empresa, mas apenas nos procedimentos anteriores, sendo que eventuais impropriedades nestes pontos poderiam ser imputadas à empresa;

ii) os serviços foram efetivamente prestados, sendo indevida qualquer restituição;

iii) a fixação do lucro presumido em 8% do contrato é arbitrária e não corresponde à realidade; e

iv) também defendeu a regularidade das contratações com argumentos semelhantes aos do gestor.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 2762/18 (peça 97), opinou pela Irregularidade da Tomada de Contas Extraordinária, com aplicação de 3 (três) multas ao gestor. Contudo, acolheu os argumentos da Hygea para afastar a responsabilidade da empresa.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 393/18-6PC (peça 98), ratificando parecer anterior de lavra do Procurador Elizeu



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corrêa (Parecer nº 6485-SMPJTC, peça 80), opinou pelo reconhecimento da Irregularidade das contas, com a determinação de restituição de valores pela empresa, no patamar de 8% (oito por cento) sobre o valor do contrato e aditivos (lucro presumido), com fundamento no Decreto nº 3000/99 (regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto de renda), além de aplicação multas administrativas e multa proporcional ao dano.

É o relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

A questão da irregularidade das contratações foi discutida e esgotada no julgamento do Relatório de Inspeção, que originou a presente Tomada de Contas Extraordinária, por meio do Acórdão nº 2818/15-Segunda Câmara (peça 29), mantido pelos Acórdãos nº 2114/16-Tribunal Pleno (peça 54) e nº 3758/16- Tribunal Pleno (peça 63).

Oportunamente, para se evitar alegação de omissão, são necessárias algumas considerações acerca do tema.

Primeiramente, as alegações de emergência não foram acompanhadas de suporte probatório. Além disso, a situação emergencial é caracterizada por excepcionalidade e temporalidade.

O artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93 estabelece que a contratação em caso de emergência deve se limitar a obras e serviços que tenham prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Tal disposição serve como norte interpretativo acerca dos prazos de duração de contratos emergenciais. Observo que a contratação da empresa Hygea, analisada como um todo, durou mais de dois anos, com a abertura de Concurso Público pelo Edital nº 01/2015, de modo que o contrato não pode ser considerado emergencial.

Há evidente falha do gestor, no sentido de que demorou mais da metade de seu mandato para organizar as finanças municipais e promover concurso público para área essencial que é saúde pública.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O que se evidencia é que, a par da inicial existência de emergência, utilizou-se a terceirização para supostamente “economizar” recursos, realizando-se outro procedimento licitatório (após a Dispensa de Licitação nº 14/2013, o Pregão nº 43/2013), do que se extrai a perenidade apontada pela Unidade Técnica.

Veja-se que em 2014 o Município já se encontrava abaixo dos limites de gastos com pessoal, sendo exigível, com base numa administração prudente, planejamento e estudos necessários para uma análise célere das finanças municipais, que permitiria a realização do concurso em menor tempo, com a ocupação das vagas pelos aprovados e encerramento de contratos “emergenciais” também em menor tempo. Assim, faltou diligência, planejamento e compromisso do gestor em solucionar a situação, tornando permanente uma contratação irregular.

A responsabilidade do gestor decorre da contratação de empresa terceirizada para gestão integral do Hospital e Maternidade de Morretes, em substituição de pessoal técnico, que deveria ser contratado diretamente pelo Município. Há violação ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e ao Prejulgado nº 6 deste Tribunal, conforme decisões anteriores citadas pela CGM (peça 97).

Além dos vícios na contratação, foram constatados vícios internos nos procedimentos.

Na dispensa o gestor não apresentou justificativa para a escolha da empresa Hygea Gestão & Saúde, nem a justificativa dos preços contratados.

Já o Pregão não é adequado para a escolha e contratação de serviços de profissionais de saúde, que exigem conhecimentos técnicos, especialmente em urgência e emergência, em que a qualidade do profissional no primeiro atendimento pode ser vital.

Veja-se que, à época, já era exigível do gestor o cumprimento destas normas. Em 2010, o TCU julgou caso semelhante em relação ao Estado da Paraíba, que já havia sido considerado irregular pelo TCE-PB, no qual se considerou irregulares contratações de serviços médicos por Pregão. Destaca-se um trecho do voto que orientou o Acórdão<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> ACÓRDÃO Nº 4218/2010 – TCU – 1ª Câmara, Processo TC 010.472/2007-2, sessão de 13/07/2010.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Quanto ao mérito, entendendo ser irregular a terceirização de serviços que constituam atividade-fim da unidade contratante, conforme amplamente tem decidido este Tribunal de Contas da União, com o agravante de se tratar de área na qual o poder público exerce atividade essencial. Contudo, acolho a manifestação do Ministério Público, quanto à inadequação da aplicação da multa ao responsável pela prática do ato irregular, por configurar bis in idem, haja vista a existência de imputação de multa anteriormente pelo TCE/PB. Do contrário, pela prática do mesmo ato – terceirização de serviços de saúde – o responsável estaria sendo duplamente apenado, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, tal como decidido nos Acórdãos nºs 1.062/2009 e 3.351/2008, ambos da Segunda Câmara.*

Quanto aos pedidos de restituição do lucro presumido do contrato, pela empresa Hygea, além de aplicação de sanção proporcional ao dano ao gestor municipal, entendo plenamente cabíveis, pelos motivos que passo a expor.

Conforme bem assinalou o *Parquet*, houve evidente subversão do ordenamento, o qual estabelece a licitação como regra a sua dispensa como exceção.

*“A legislação de regência traz ínsita a garantia de possibilidade de efetiva, real e isonômica competição, objetivando impedir favorecimentos e benefícios. A mens legis implícita na norma legal veda qualquer conduta que, direta ou indiretamente, comprometa a isonomia, a moralidade administrativa e a impessoalidade, princípios esses que devem presidir as licitações e contratações públicas”  
Parecer Ministerial nº 6485/17 (peça 80)*

O transcorrer do processo demonstrou que não se alocaram critérios objetivos para a escolha da contratada, tampouco se demonstrou a correspondência



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos valores com a realidade, ferindo-se os princípios da isonomia, da motivação dos atos administrativos, da economicidade e da eficiência.

Ademais, a condição de legitimar a contratação direta não pode decorrer da falta de planejamento, ou de desídia administrativa, o que permitiria a simulação de uma série de situações emergenciais, com o cunho de se burlar o regramento estabelecido para o regime público, esvaziando-se os princípios da impessoalidade e moralidade.

Quanto a contratação por pregão, revela-se igualmente eivada de vícios, eis que o contrato firmado entre as partes nem ao menos contemplou o detalhamento dos valores pagos à empresa, tais como encargos trabalhistas, previdenciários e também o lucro advindo da avença, conforme bem assinalou o *parquet* de contas.

Desse modo, em que pese não haver evidencia de inexecução dos serviços, a contratação ilícita impõe a recolocação das partes no estado patrimonial que se encontravam antes dela, evitando-se o enriquecimento indevido de ambas.

Nesse sentido, torna-se indiferente a participação da empresa na formação do vício, eis que pode se considerar até mesmo a nulidade dos contratos, operando-se a regra prevista no art. 59 c/c § 1º, da Lei nº 8.666/93, entendimento este já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça.

*“AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE COBRANÇA. LICITAÇÃO. NULIDADE. CONCORRÊNCIA DO PARTICULAR. OBRA EFETIVAMENTE ENTREGUE CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES DO EDITAL. INDENIZAÇÃO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 49 DO DECRETO-LEI 2.300/86 (ATUAL ART. 59 DA LEI 8.666/93).*

*1. Argumenta a autarquia federal que o artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86 (atualmente artigo 59 da Lei 8.666/93) "estabelece como condição para o dever de indenizar o contratado a não imputabilidade da*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*irregularidade que motivou a nulidade do contrato firmado com a Administração", o que não ocorreu no caso em que foi constatada a participação da contratada na nulidade contratual em virtude de superfaturamento da obra.*

*2. O caput da regra geral estabelece para todos os casos de nulidade do contrato administrativo, o retorno ao estado anterior à avença (Art 49. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos) exatamente como ocorre no direito privado (art. 182 do CC/02). O parágrafo único protege o contratante de boa-fé que iniciou a execução do contrato, merecedor, portanto de proteção especial à sua conduta (A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado, pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa).*

*3. Em relação ao contratado de má-fé, não lhe é retirada a posição normal de quem sofre com a declaração de invalidade do contrato - retorno ao estado anterior, prevista no caput do artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86. Esse retorno faz-se com a recolocação das partes no estado anterior ao contrato, o que por vezes se mostra impossível, jurídica ou materialmente, como ocorre nos autos (obra pública), pelo que as partes deverão ter seu patrimônio restituído em nível equivalente ao momento anterior, no caso, pelo custo básico do que foi produzido, sem qualquer margem de lucro.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*(RESP nº 1153337/AC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2012)*”.

Vale lembrar que o total pago à referida empresa durante os exercícios de 2013 a 2015 atingiu a significativa monta de R\$ 5.743.220,27 (cinco milhões, setecentos e quarenta e três mil, duzentos e vinte reais e vinte e sete centavos), sendo R\$ 3.808.529,59 (três milhões, oitocentos e oito mil, quinhentos e vinte e nove reais e cinquenta e nove centavos), referentes à Dispensa de Licitação e ao Pregão sob análise (também ocorreram pagamentos em função do Pregão nº 49/2014, os quais não são abrangidos pela presente Tomada de Contas Extraordinária).

<b>EMPENHO</b>	<b>DATA</b>	<b>EMPENHADO</b>	<b>VALOR PAGO</b>
1514	02/04/2013	R\$ 147.137,05	R\$ 147.137,05
1537	02/04/2013	R\$ 83.335,60	R\$ 83.335,60
2133	02/05/2013	R\$ 161.282,50	R\$ 161.282,50
2163	06/05/2013	R\$ 73.683,80	R\$ 73.683,80
2940	07/06/2013	R\$ 160.169,22	R\$ 160.169,22
3393	28/06/2013	R\$ 77.016,75	R\$ 77.016,75
3398	28/06/2013	R\$ 73.683,80	R\$ 283.535,27
3400	28/06/2013	R\$ 153.740,10	R\$ 153.740,10
3974	25/07/2013	R\$ 233.349,20	R\$ 232.981,20
5047	02/09/2013	R\$ 233.109,37	R\$ 233.109,37
5669	01/10/2013	R\$ 156.216,84	R\$ 156.216,84
6299	04/11/2013	R\$ 167.238,03	R\$ 180.396,85
7002	20/12/2013	R\$ 84.098,63	R\$ 84.098,63



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

150	02/01/2014	R\$ 260.834,56	R\$ 260.537,30
800	31/01/2014	R\$ 180.856,60	R\$ 180.856,60
1377	25/02/2014	R\$ 164.970,20	R\$ 164.970,20
2117	27/03/2014	R\$ 549.795,99	R\$ 548.491,41
4143	25/06/2014	R\$ 599.991,10	R\$ 505.469,53
5568	29/08/2014	R\$ 121.501,37	R\$ 121.501,37
<b>Total</b>			<b>R\$ 3.808.529,59</b>

Assim, é imperiosa a condenação da empresa à restituição dos valores auferidos irregularmente, tendo-se como base o patamar de 8% sobre os valores pagos.

Ao contrário do que afirma a defesa da Hygea (peça 91), a contratação não ocorreu de forma regular, conforme se demonstrou. De modo que a condenação à restituição do lucro presumido não se configura como locupletamento do município em detrimento da empresa, mas sim a correção de vício que beneficiara indevidamente o particular, em ofensa ao direito, o que é defeso pelo ordenamento.

Nesse sentido, considerando que a má-fé do gestor resta caracterizada, podendo até mesmo ter incorrido no tipo penal previsto no art. 89 da Lei de Licitações<sup>2</sup>, entendo como adequada a aplicação do referencial proposto pelo *parquet* de contas para definir o lucro presumido de 8%, eis que baseado no Decreto nº 3.000/99, do Poder Executivo Federal, utilizado como base para a própria arrecadação do Imposto de Renda pela Receita Federal do Brasil.

É a fundamentação.

---

<sup>2</sup> Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando-se **IRREGULARES** das contas sob a responsabilidade do **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, **DETERMINANDO-SE** a aplicação das seguintes sanções:

a) Restituição do montante de **R\$ 304.682,37** (trezentos e quatro mil seiscentos e oitenta e dois reais e trinta e sete centavos), equivalente ao lucro presumido de 8% (oito por cento) sobre o total recebido em razão da Dispensa nº 14/2013 e do Pregão nº 41/2013, devidamente corrigidos desde as datas dos pagamentos, pela empresa **Hygea Gestão & Saúde Ltda.**, aos cofres do Município de Morretes;

b) Multa proporcional ao dano, no patamar de 30% (trinta por cento) sobre o montante indicado no item “a” (referencial de R\$ 304.682,37 a ser devidamente atualizado), na forma do art. 89, §1º e §2º da Lei Complementar nº 113/2005 ao **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, Prefeito à época;

c) Multa prevista no art. 87, IV, “d” da Lei Complementar nº 113/2005 ao **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, em face da contratação e ordenação de despesa sem o adequado processo licitatório (Dispensa nº 14/2013);

d) Multa prevista no art. 87, IV, “g” da Lei Complementar nº 113/2005 ao **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, em razão da terceirização imprópria dos serviços de saúde, em violação ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal;

e) Comunicação e liberação de acesso aos autos ao Ministério Público Estadual (MPE), para adoção de medidas cabíveis em sua esfera de atuação.

Nestes termos, **DETERMINO** a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para os devidos trâmites. E após o trânsito em julgado da presente decisão, seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

É o voto.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos,**

## **ACORDAM**

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

**I** - Julgar **PROCEDENTE** a presente Tomada de Contas Extraordinária, considerando **IRREGULARES** as contas sob a responsabilidade do **Sr. Helder Teófilo dos Santos**;

**II** - determinar a restituição do montante de **R\$ 304.682,37** (trezentos e quatro mil seiscientos e oitenta e dois reais e trinta e sete centavos), equivalente ao lucro presumido de 8% (oito por cento) sobre o total recebido em razão da Dispensa nº 14/2013 e do Pregão nº 41/2013, devidamente corrigidos desde as datas dos pagamentos, pela empresa **Hygea Gestão & Saúde Ltda.**, aos cofres do Município de Morretes;

**III** - aplicar multa proporcional ao dano, no patamar de 30% (trinta por cento) sobre o montante indicado no item “a” (referencial de R\$ 304.682,37 a ser devidamente atualizado), na forma do art. 89, §1º e §2º da Lei Complementar nº 113/2005 ao **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, Prefeito à época;

**IV** - aplicar a multa prevista no art. 87, IV, “d” da Lei Complementar nº 113/2005 ao **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, em face da contratação e ordenação de despesa sem o adequado processo licitatório (Dispensa nº 14/2013);

**V** - aplicar a multa prevista no art. 87, IV, “g” da Lei Complementar nº 113/2005 ao **Sr. Helder Teófilo dos Santos**, em razão da terceirização imprópria dos serviços de saúde, em violação ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal;

**VII** - determinar a comunicação e liberação de acesso aos autos ao Ministério Público Estadual (MPE), para adoção de medidas cabíveis em sua esfera de atuação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VIII** - determinar a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para os devidos trâmites. E após o trânsito em julgado da presente decisão, seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Sala das Sessões, 24 de setembro de 2018 – Sessão nº 32.

**NESTOR BAPTISTA**

Presidente