



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000357714

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003955-82.2021.8.26.0229, da Comarca de Hortolândia, em que é apelante PERINATAL SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, é apelado MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U. Sustentou oralmente o Dr. Dalmo Henrique Branquinho.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente sem voto), LEONEL COSTA E BANDEIRA LINS.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

PERCIVAL NOGUEIRA
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Voto n.º 42.933

Apelação Cível nº 1003955-82.2021.8.26.0229

Comarca: Hortolândia

Apelante: PERINATAL SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.

Apelado: MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA

Juíza: Marta Brandão Pistelli

CONTRATO ADMINISTRATIVO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES – Diante de reiteradas irregularidades praticadas pela empresa Apelante, apuradas no bojo de processos administrativos, inclusive constatadas no relatório emitido pela Controladoria Geral da União, o qual observou a ocorrência de “enriquecimento ilícito” e “prejuízo ao erário”, tem-se que a retenção (glosa) cautelar, após o exercício do contraditório e ampla defesa, é medida acertada – Sentença de improcedência mantida – Recurso desprovido.

Trata-se de Recurso de Apelação (fls. 1435/1445), tempestivamente interposto por Perinatal Serviços Médicos Ltda., em face da r. sentença de fls. 1426/1430, cujo relatório se adota, a qual julgou improcedente a “Ação Ordinária” encetada em face do Município de Hortolândia, pela qual se almeja a anulação do ato administrativo que determinou a retenção do pagamento da importância de R\$ 2.112.046,38 (dois milhões, cento e doze mil, quarenta e seis reais e trinta e oito centavos).

A sentença segue reproduzida na parte que ora interessa:

“(…) É o relatório. Fundamento e Decido. O caso é de julgamento antecipado, na forma do artigo 355, inciso I do Novo Código de Processo Civil. Efetivamente, a questão de

mérito a ser analisada é de direito e de fato, mas não se mostra necessária a produção de provas em audiência. Os documentos apresentados pelas partes permitem o deslinde da causa, como veremos. Dessarte, "Presentes as condições que ensejam o julgamento antecipado da causa, é dever do juiz, e não mera faculdade, assim proceder" (STJ, 4ª T., REsp. 2.832 RJ, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, j. 14.8.90, DJU 17.9.90, p. 9.513; no mesmo sentido, RSTJ 102/500 e RT 782/302). Inicialmente, afasto a alegação de prescrição. Isto pois, conforme Súmula 383, do STF, "A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo." Assim, considerando que a autora reclama o pagamento de notas fiscais emitidas em 2017, e o presente feito fora ajuizado em 2021, não decorreu o prazo quinquenal. A preliminar de falta de interesse de agir confunde-se com o mérito. No mérito, na esteira de outras demandas que versam sobre os mesmos fatos, os pedidos são improcedentes. Reclama a autora que o município réu deixou de adimplir os valores representados pelas Notas Fiscais de fls. 02, embora tenha cumprido com suas obrigações. O réu, em sua defesa, afirma que não houve o adimplemento das obrigações contratuais por parte da autora. Defende também que o bloqueio preventivo está amparado pelo contrato firmado entre as partes e decorre de prudência e zelo ao erário. Pois bem. Conforme pode ser aferido às fls. 1379/1392, referente ao julgamento da ação declaratória (processo N° 1004967-05.2019.8.26.0229), restou concluído que: (...) E.

Tribunal de Justiça bandeirante, em sede de apelação, confirmou o decidido em primeira instância (fls. 1393/1408), acrescentando que: (...) Assim, uma vez reconhecidos como cumpridos todos os requisitos do ato administrativo da Fazenda Pública Municipal, deve ser rejeitado o pedido apresentado pela autora para que seja anulado o ato administrativo que determinou a retenção dos valores devidos à requerente. Não fosse o bastante, o pagamento das mesmas notas fiscais fora objeto do mandado de segurança nº 1005298-21.2018.8.26.0229 e, como já adiantado naquela oportunidade, há previsão contratual para o bloqueio de verbas em caso de ajuizamento de ação trabalhista contra a autora. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos, extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil. Pela sucumbência, condeno a autora ao pagamento dos honorários da parte contrária, que arbitro, nos termos do art. 85, do CPC, em 10% do valor atualizado da causa. Preteridos os demais argumentos e pedidos, incompatíveis com a linha adotada, ficam as partes advertidas de que a oposição de embargos de declaração fora da/s hipóteses legais e/ou com postulação meramente infringente ensejará a imposição da multa prevista pelo artigo 1026, § 2º, CPC. Após o trânsito em julgado, nada mais sendo requerido, arquivem-se os autos com as cautelas legais. Int.”

Inconformada, recorre a empresa, com amparo nas seguintes assertivas: **(a)** que a fundamentação da sentença foi baseada indevidamente no resultado da ação declaratória que se refere à

aplicação da multa; e **(b)** que as ações trabalhistas que, em tese, justificaram a retenção, foram todas extintas, sem qualquer ônus financeiro (fls. 1441).

Alude que o Município, ao realizar as retenções, o fez com o único propósito de enriquecer ilicitamente.

O requerimento final está vazado nos seguintes termos:
“Posto isso, requer que, no mérito, o Recurso de Apelação seja TOTALMENTE PROVIDO, reformando integralmente a sentença proferida na origem, para condenar o município Apelado ao pagamento de todos os valores pleiteados em inicial, com juros e correção monetária. Requer, ainda, a inversão do ônus da sucumbência já com a devida majoração dos honorários advocatícios pelo trabalho adicional dos procuradores da Apelante” (fls. 1444/1445).

Recurso devidamente processado (fls. 1463). Sobrevieram contrarrazões de apelação (fls. 1466/1480). O Apelante se opôs ao julgamento virtual (fls. 1511 e 1514).

Os autos foram inicialmente distribuídos ao Exmo. Des. Borelli Thomaz que, antevendo a prevenção deste recurso àquele relatado pelo Des. Ricardo Dip (processo n.º 1004967-05.2019.8.26.0229, declinou para a c. 11ª Câmara de Direito Público, que por sua vez, determinou a remessa do feito à esta Relatoria (fls. 1504/1507 e 1515/1521).

É o relatório.

Em que pesem às razões apresentadas pela apelante, tenho que a sentença recorrida está a salvo de censura.

Cuida-se na origem de “Ação Ordinária” ajuizada pela empresa Perinatal, em face do Município de Hortolândia, pretendendo a cobrança de três notas fiscais emitidas em fevereiro e maio de 2017, totalizado a importância de R\$ 2.956.484,15.

A este propósito afirma que as partes ajustaram em 17/julho/2014, o contrato administrativo n.º 312/2014, originário do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n.º 47/2014, tendo por objeto a “prestação complementar de serviços na área de saúde pública da rede municipal de Hortolândia” (fls. 40), consubstanciada na disponibilização de profissionais médicos para atendimento em plantões nas unidades de saúde do Município.

O contrato tinha prazo de duração de 12 meses, sendo prorrogado por quatro termos aditivos 360/2015, 521/2015, 592/2015 e 614/2016, encerrando-se em 30 de abril de 2017 (fls. 137/138).

Contra a empresa foi instaurada sindicância PMH n.º 8048/2015, apensado aos Processos Administrativos 8394/14, PMH 11211/2015, PMH 7875/2016, PMH 7530/2016, PMH 15676/2016 (fls. 641 e seguintes) e PMH 213/2018, com o propósito de apurar diversas irregularidades, entre elas: **(a)** a ausência de atendimento a um paciente que posteriormente veio a óbito, **(b)** saídas antecipadas de médicos

plantonistas, (c) ausência de plantonistas (d) atrasos, (e) entrada na emergência da unidade de saúde sem que houvesse médico pediatra para o atendimento; (f) utilização de receita em nome de paciente menor de idade para obtenção, em benefício próprio, de medicamento psicotrópico, (g) não preenchimento de fichas de pacientes, (h) pendência de ações indenizatórias e trabalhistas, com risco de eventual responsabilidade subsidiária e/ou solidária do ente público.

Fato é que contra a Autora foi aplicada a penalidade de multa de 20% sobre o valor da Nota de Empenho. Foram, também, expedidas cópias dos processos administrativos ao Ministério Público e ao Conselho Federal de Medicina.

E não se olvide que a retidão da multa foi analisada e mantida em sede de anterior Ação Declaratória, processo n.º 1004967-05.2019.8.26.0229, onde figuram como partes as mesmas entidades aqui litigantes. *Verbis*.

“(...) As sanções aplicadas observaram as prescrições da normativa local, regente das penalidades aplicáveis ao contrato firmado entre as partes, conforme exposto na cláusula 10.1, não se vislumbrando excesso na cumulação das sanções em virtude da gravidade das infrações, atinentes à má prestação de serviços de saúde em unidades de pronto atendimento.

(...)

POSTO ISSO, meu voto nega provimento ao apelo de Perinatal Serviços Médicos Ltda., mantendo a r. sentença

prolatada nos autos de origem 1004967-05.2019 da 2ª Vara da Comarca de Hortolândia. Fixa-se em 11% do valor da causa a totalidade dos honorários advocatícios devidos ao procurador do Município requerido”.

Outro fato relevante consiste na fiscalização realizada por parte do Ministério da Saúde, pelo qual restou constatado:

“Trata este Relatório dos resultados dos exames realizados sobre a utilização dos recursos financeiros federais repassados ao município de Hortolândia/SP para financiar o Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC).(…)

Os trabalhos de fiscalização abrangeram o período de 01 de julho de 2014 a 30 de abril de 2017. Os recursos financeiros federais repassados ao município, na mesma época, para aplicação no MAC totalizaram R\$ 54.464.655,99.(…)

O termo contratual no valor estimado de R\$ 34. 1 64.000,00, foi firmado em 18 de julho de 2014, em decorrência do Pregão Presencial nº 47/14, vencido pela aludida empresa. A vigência inicial do termo de doze meses foi prorrogada até abril de 2017, quando o contrato foi rescindido pelas partes.(…)

A prefeitura na vigência do contrato pagou à empresa Perinatal R\$ 94.241.685,35.

21.2. Prejuízo aos erários municipal e federal em decorrência da alteração da forma de contratação dos médicos que prestaram serviços ao Município em

decorrência do avençado no Contrato nº 312/14.

Enriquecimento ilícito da empresa, sem justa causa.

De acordo com a proposta comercial apresentada pela Perinatal, por ocasião do PP 47/14 o valor da hora médica cobrada da prefeitura, em decorrência do contrato firmado entre ambas, foi calculada tendo como referência o vencimento pago a um médico contratado como "celelista" ("registrado em carteira "), maneira pela qual são chamados os funcionários contratados com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Os empregados "registrados em carteira ", em razão dos encargos sociais e trabalhistas, apresentam, em princípio, um custo mais elevado ao contratante em relação àqueles contratados de forma autônoma (pagos mediante recibo de pagamento de autônomo).

*Na análise da execução contratual, verificou-se, no entanto, a partir consultas realizadas a sistemas corporativos da CGU e no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – Cnes (página de acesso público mantida pelo Departamento de Informática do Serviço Único de Saúde - Datasus na internet), **que os médicos que prestaram serviços ao município, em geral, não eram registrados como empregados da empresa, menos na maior parte da vigência contratual.** No período (mês de julho de 2017), em que foi possível identificar a existência de médicos registrados pela Perinatal e que prestavam serviços em Hortolândia, observou-se, contudo, que o total de horas atribuídas a esses médicos no Cnes era bastante inferior ao total de horas contratadas pela prefeitura. No Cnes a quase totalidade dos médicos que prestaram serviços por*

intermédio da Perinatal estão cadastrados com vinculação de “intermediado” e “autônomo”.

(...)

Entre julho de 2014 e dezembro de 2015 nenhum dos médicos registrados na empresa Perinatal prestava serviços em Hortolândia, conforme pode-se inferir a partir de consultas realizadas no Cnes e em sistemas da CGU.

*Em julho de 2016, único mês desse ano disponível para consultas por meio dos sistemas da CGU, dos 57 médicos registrados pela empresa somente 26 apresentavam registros no Cnes como prestadores de serviços no município de Hortolândia. No Cnes no mês de agosto, há um total de 662 horas semanais (cerca de 3.100 horas mensais), atribuídas a esses médicos, **representando cerca de 1/6 das 19.500 horas (estimadas) mensais contratadas.** O mês de agosto foi utilizado como referência, pois a quase totalidade desses médicos foram contratados em meados de julho de 2016.*

(...)

Pelo demonstrado verifica-se que a Perinatal recebeu cerca de 48% a mais do que lhe era devido pelos serviços prestados, pelo menos até dezembro de 2015, ao deixar de registrar os médicos que eram intermediados por ela para prestarem serviços ao município de Hortolândia.

*Considerando que de julho de 2014 até dezembro de 2015 a prefeitura **pagou** a Perinatal, por conta do Contrato n. 312/14, cerca de R\$ 46.990.469,21 **o potencial prejuízo ao erário atingiu aproximadamente R\$ 15.240.152,18,** no período, valor esse correspondente*

aos 48% cobrados indevidamente a mais pela hora médica pela empresa contratada. Atendo-se somente aos recursos Financeiros federais oriundos do MAC, utilizados nesses pagamentos (R\$ 8.802.374,00), o potencial prejuízo ao erário federal monta em aproximadamente R.\$ 2.854.824.00”.

Logo, diante das reiteradas irregularidades praticadas pela empresa Apelante, inclusive constatadas no relatório emitido pela Controladoria Geral da União, o qual observou a ocorrência de “enriquecimento ilícito” e “prejuízo ao erário”, tem-se que a retenção (glosa) cautelar, verificada no âmbito administrativo, após o exercício do contraditório e ampla defesa, é medida acertada.

Nesse sentido, merece destaque a fundamentação do v. Acórdão proferido no já mencionado Recurso de Apelação n.º 1004967-05.2019.8.26.0229:

“Em 30 de abril de 2019 sobreveio a decisão do PA 213/2018, infligindo as penas de multa correspondente a 20% sobre o saldo do contrato, totalizando o valor de R\$ 771.741,80, e de suspensão do direito de contratar com a administração pública por 12 meses, nos termos do inciso V do art. 4º e do inciso III do art. 5º da Lei hortolandense 2.130/2008 (e-págs. 984-6). O recurso administrativo interposto pela suplicante foi indeferido por decisão proferida em 17 de maio de 2019, reiterando-se o decisum anterior (e-pág. 1.018).

Assim, o M. Juízo de origem apreciou o feito com base no exame desse processo administrativo 213/2018, não se cingindo este, ao contrário do que afirma a recorrente, a um só atraso de médico, mas antes referindo-se à situação envolvendo a morte de um paciente e às demandas compensatórias e indenizatórias promovidas contra o Município requerido.

Escora-se a tese da nulidade do ato administrativo no desvio de finalidade, uma vez que o Município de Hortolândia teria aplicado a sanção a fim de bloquear o pagamento de três faturas relativas aos serviços contratados, valores que são objeto de ação monitória ajuizada em data anterior às penas em tela.

Em que pese à propositura da ação monitória -em 28 de novembro de 2018- ter ocorrido antes do ato impugnado, cabe ressaltar que a Municipalidade hortolandense já apurava as infrações contratuais desde 2015, tendo até mesmo infligido as penas de multa e de suspensão do direito de contratar com o poder público em relação aos mesmos fatos em 3 de outubro de 2017, anulando esse ato no exercício da autotutela em virtude da inobservância, naquela oportunidade, do procedimento para aplicação de sanções previsto na Lei municipal 2.130/2008 (de 2-10). Assim, não se sustenta a tese de que a imposição das penalidades em debate teria como finalidade real obstar o pagamento de valores devidos pelos serviços ajustados, não se avistando o apontado vício no ato sub examine”.

Em outras palavras, a glosa cautelar realizada pela Municipalidade, no âmbito do Contrato Administrativo nº 312/04 e aditivos, encontra previsão no inciso IV do art. 80 da Lei 8.666, de 1993, expresso no sentido da possibilidade de “retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração”, o que afasta a caracterização de ilegalidade.

Por essas razões, entendo que nenhum reparo deva ser feito na sentença recorrida.

Isso posto, **meu voto nega provimento ao recurso, majorando-se a verba honorária em mais 1% (um por cento), nos termos do artigo 85, § 11, CPC, observada a gratuidade judiciária.**

JOSÉ PERCIVAL ALBANO NOGUEIRA JÚNIOR

Relator

Assinatura eletrônica