TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 463803/16

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL

INTERESSADO: ANTONIO ADIR SILVA, ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO SOCIAL DE CAMPINA GRANDE DO SUL, BIHL ELERIAN ZANETTI, JOEL DE OLIVEIRA, LUIZ CARLOS ASSUNÇÃO, MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL, MYRIAN THOMAZINI BERNARDI

RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2646/22 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Campina Grande do Sul. Ausência de prestação de contas dos Termos de Parceiras 01/2012 e 02/2012. Confusão entre parceria e aquisição por dispensa de licitação. Indevida classificação e contabilização das despesas. Procedência da Tomada de Contas Extraordinária. Irregularidade das contas. Devolução solidária de parte dos recursos repassados. Aplicação de multas ao gestor. Determinação.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Cuida-se de tomada de contas extraordinária derivada de comunicação de irregularidade proposta pela então Diretoria de Análise de Transferências (DAT) noticiando a ausência de prestação de contas de repasses voluntários efetuados pelo Município de Campina Grande do Sul para a Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP, durante os exercícios de 2012 a 2015.

A execução dos repasses ocorreu pelos seguintes ajustes:

a) Termos de Parcerias nº 01/2012 - Saúde

Objeto: para a execução dos Programas Estratégia Saúde da Família, Equipe de Saúde Bucal, Estruturação da Atenção Básica, Centro de Atenção Psicossocial, Estratégia Agentes Comunitários de Saúde e Vigilância em Saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Vigência: 04/05/2012 a 31/01/2015.

b) Termo de Parceria nº 02/2012 - Assistência Social

Objeto: execução dos Programas Federais - CRAS e CREAS.

Vigência: 04/05/2012 a 04/05/2014.

Os valores pendentes de prestação de contas transferidos por meio dos Termos de Parcerias nº 001/2012 e nº 02/2012 estão definidos abaixo, observa-se a existência de valores transferidos fora das respectivas parcerias, vejam-se:

Termo de parceria	Exercícios	Valor repassado
001/2012	2012 a 2015	13.408.602,74
002/2012	2012 a 2014	651.341,83
Valores repassados fora das parcerias na data de 27/04/2012		431.305,31
Total		**14.491.249,88**

Fonte: Instrução 2218/16-COFIT (peça 99)

A comunicação de irregularidade foi recebida por meio do Despacho nº 893/16-CGFC (peça 13), do Conselheiro Fábio Camargo, oportunidade em que foi convertida em tomada de contas extraordinária e determinada a citação das seguintes pessoas: Joel de Oliveira, Antônio Adir Silva, Myrian Thomazini Bernardi, Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul e do Município de Campina Grande do Sul.

Após acostadas aos autos as respostas encaminhadas, foi realizada a primeira análise do feito por meio da Instrução nº 2218/16-COFIT (peça 99), remanescendo as seguintes irregularidades:

1) Ausência de aplicação financeira;

2) Movimentação dos recursos em instituição financeira não oficial;

3) Ausência parcial de prestação de contas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

4) Divergências no saldo inicial e final do Termo de Parceria 001/2012;

5) Ausência de devolução dos saldos bancários das parcerias;

6) Inconsistências nos relatórios de execução;

7) Ausência de registro das transferências no SIT;

8) Terceirização irregular dos serviços públicos;

9) Violação aos Art. 18 e 19 da LRF;

10) Violação aos Art. 2º e 9º da Lei 11350/2006;

11) Ausência de documentos exigidos pela Lei 9790/99 e Decreto 3100/99;

12) Necessidade do envio de documentos complementares para a validação das despesas com pessoal.

Com a indicação dos apontamentos acima, procedeu-se nova intimação dos interessados (peça 100) para se manifestarem sobre as irregularidades e com a juntada dos contraditórios, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) emitiu a Instrução nº 3835/20-CGM (peça 194), concluindo pela procedência da tomada de contas extraordinária com a restituição de valores e aplicação de multas aos responsáveis.

Posteriormente, por meio da última Instrução nº 291/22-CGM (peça 206) a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) se pronunciou novamente pela procedência da tomada de contas extraordinária com a restituição de valores pela PROCAMP, Sra. Myrian Thomazini Bernard e o Sr. Luiz Carlos Assunção, referentes à ausência de aplicação financeira dos recursos recebidos, recursos repassados fora das parcerias, despesas a título de custos operacionais, saldos bancários e não comprovação da correta aplicação dos valores, além da aplicação de multas.

O Ministério Público de Contas (MPC) em sua derradeira manifestação por meio do Parecer nº 288/22-3PC (peça 207), da lavra da Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, ratificou os termos do parecer

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

anterior (Parecer nº 929/20-3PC) e corroborou integralmente as conclusões sugeridas pela unidade técnica.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Conforme definido no capítulo anterior desta decisão, a presente tomada de contas extraordinária tratará dos **Termos de Parceiras nº 01/2012 e 02/2012**, este esclarecimento se faz necessário porque a comunicação de irregularidade que originou esta tomada de contas relacionou outras duas parcerias que foram entabuladas no ano de 2010[1], mas que deixaram de ser objeto de análise neste processo porque já estão compreendidas em outros protocolos[2].

Também é necessário esclarecer a divergência entre o entendimento da então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (COFIT) e o Município de Campina Grande do Sul quanto à natureza da relação travada entre esse e a Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul (PROCAMP), que viabilizou a execução das despesas.

Isto porque em 2015, a COFIT constatou diversos repasses realizados pelo município para a PROCAMP nos exercícios financeiros de 2013 a 2015 (peça 4), porém, sem os registros[3] no Sistema Integrado de Transferências (SIT), sendo, posteriormente e em inspeção local, identificado que o mesmo fato ocorreu também no ano de 2012, motivando a inclusão desse exercício neste processo.

Ocorre que em suas manifestações nos autos, o então prefeito municipal (gestão 2009-2016), Sr. Luiz Carlos Assunção (peças 6, 90 e 188) e o Município de Campina Grande do Sul (peça 188) têm afirmados que desde o mês de janeiro de 2011 e na execução dos termos de parcerias 01/2012 e 02/2012 entabulados entre o Município e a PROCAMP, a relação passou a ser de prestação de serviços por pessoa jurídica e não mais de transferência voluntária.

[1] Termos de Parceria 06/2010 e 07/2010
[2] Processo 540710/12- Termo de Parceria 006/2010 e Processo 541784/12 -Termo de Parceria 007/2010
[3] APA 1090 – Peça 4

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Diante desse contexto, asseveraram que não havia mais transferência voluntária de valores, obrigação de fazer o cadastro dos termos de parceria no Sistema Integrado de Transferências (SIT), encaminhamento de dados ao referido sistema e que a prestação de contas passou a ser feita diretamente no sistema SIM-AM e assim prosseguiram até o fim da vigência dos ajustes.

Para corroborar suas decisões encaminharam cópias dos processos de Dispensa de licitação que viabilizaram a escolha da parceira e assinatura dos termos de parcerias, conforme as informações descritas abaixo:

Nº/Dispensa de licitação	Nº/Termo de Parceria gerado	Peça processual
44/2012	02/2012	6, págs. 23/129
43/2012	01/2012	6, págs. 130/260

No entanto, a então COFIT continuou com a tese de transferência voluntária de recursos e como tal analisou a execução dos referidos termos de parceiras decorrentes das dispensas de licitação, o que implicou no rol dos 12 (doze) achados descritos anteriormente.

Pois bem, inicialmente cabe ressaltar que de acordo com o 9º, da Lei nº 9.790/99, Termo de Parceria é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), destinado à formação de vínculo de cooperação para o fomento e a execução de atividades de interesse público.

Conforme o art. 23, do Decreto nº 3.100/99, que regulamentou a Lei nº 9.790/99, a forma de escolha da OSCIP para a celebração do termo de parceria deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos.

Com efeito, verifico que os dispositivos legais acima definem de maneira específica e única a forma de seleção da OSCIP para a formação da parceria e que, a meu ver, impedem qualquer outra modalidade de escolha que não seja por meio de concurso de projetos.

Como se observa, as despesas ora analisadas, malgrado terem sido executadas sob o manto de termos de parcerias, o vínculo foi constituído de forma

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

transversal porque não se observou a norma regulamentadora e sim a aquisição por meio de dispensa de licitação, modalidade de contratação prevista na Lei nº 8.666/93, em completa deturpação na formação do ajuste e do uso do termo de parceria.

Malgrado os gestores municipais defenderem a legalidade da mudança no tratamento da avença, verifico a impossibilidade de se transformar um ajuste de parceria sujeito à Lei 9.790/99 em contrato sujeito à Lei nº 8.666/93, por absoluta ausência de compatibilidade e de previsão legal.

Por óbvio que a alteração do regime jurídico da parceria para prestação de serviços por pessoa jurídica serve de justificativa para o município não apresentar a prestação de contas das despesas no SIT, em desrespeito à previsão do art. 30, parágrafo único, da Resolução nº 28/2011, obrigação não atribuível à executora/tomadora das despesas.

Verifica-se no relatório da visita técnica realizada em junho de 2016 pela então Coordenadoria de Fiscalização de Transferência e Contratos-COFIT (peça 8), a constatação de que as parcerias já vinham sendo firmadas desde o ano de 2003 e em não haviam sido interrompidas.

Considerando o disposto na Resolução 28/2011, a execução e prestação de contas de valores transferidos exigem cuidados, diretrizes e procedimentos próprios e peculiares em relação à realização de outras despesas e, como bem levantou a COFIT (peça 8), a mudança adotada pelos gestores locais na classificação das despesas pode mesmo se constituir em verdadeira burla à obrigação de prestar contas pelo gestor municipal.

Apesar da forma equivocada na classificação das despesas (e execução híbrida dos termos de parcerias), observo que a realidade dos fatos indicam que houve a realização das despesas e os respectivos pagamentos, conforme se depreende dos documentos (folha de pagamentos) constantes das peças 37 a 67 e 70 a 77 e dos relatórios de empenhos/pagamentos juntados à peça 5.

Verifico também, que por ocasião do primeiro exame realizado por meio da Instrução nº 2218/16-COFIT (peça 99), a unidade técnica constatou que os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

recursos repassados foram na maioria utilizados para pagamentos de despesas de pessoal, fato demonstrado pelos documentos referidos acima, vejam-se:

Instrução nº 2218/16-COFIT (peça 99)

Cumpre informar ainda que os recursos públicos repassados foram utilizados basicamente para pagamento de pessoal e encargos vinculados, bem como para o pagamento de custos administrativos da PROCAMP.

Os pagamentos mensais realizados pelo Município de Campina Grande do Sul à PROCAMP eram subsidiados pela emissão de Nota Fiscal por parte da OSCIP, sendo que sobre o valor bruto faturado, a municipalidade realizada a retenção previdenciária no percentual de 11%, nos termos da Lei 9711/98, sendo creditados nas contas correntes específicas apenas os valores líquidos de cada documento fiscal emitido.

Desse modo, os valores que efetivamente transitaram pelas contas correntes específicas, atinentes a cada um dos Termos de Parceria firmados, estão abaixo sintetizados:

TERMO DE PARCERIA 001/2012			
Ano	Valor Bruto	INSS retido	Valor líquido
2012	3.366.333,16	370.296,65	2.996.036,51
2013	5.522.634,33	607.489,78	4.915.144,55
2014	4.301.063,19	477.177,78	3.823.885,41
2015	218.572,06	24.042,93	194.529,13
Totais	**13.408.602,74**	**1.479.007,14**	**11.929.595,60**
TERMO DE PARCERIA 002/2012			
Ano	Valor Bruto	INSS retido	Valor líquido
2012	259.882,52	28.587,08	231.295,44
2013	308.507,07	33.935,74	274.571,33
2014	82.952,24	9.124,73	73.827,51
Totais	**651.341,83**	**71.647,55**	**579.694,28**
CONSOLIDADO			
Ano	Valor Bruto	INSS retido	Valor líquido
2012	3.626.215,68	398.883,73	3.227.331,95
2013	5.831.141,40	641.425,52	5.189.715,88
2014	4.384.015,43	486.302,51	3.897.712,92
2015	218.572,06	24.042,93	194.529,13
Totais	**14.059.944,57**	**1.550.654,69**	**12.509.289,88**

**Tabela 06 – Repasses.*

As afirmações acima evidenciam que as despesas realizadas no âmbito da execução das parceiras 01/2012 e 02/2012, na sua maioria, foram realizadas e minimamente documentadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Nesse cenário, mesmo considerando a irregularidade pela ausência de prestação de contas no SIT, discordo dos opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal quanto à devolução desses valores diante da apuração e indícios de sua aplicação.

Entendimento que estendo aos pagamentos que somam R$ 431.305,31 (quatrocentos e trinta e um mil trezentos e cinco reais e trinta e um centavos) realizados em 27/04/2012, portanto, fora do prazo de vigência dos termos de parcerias, mas que diante da afirmativa da equipe de fiscalização de que a prestação de serviços pela OSCIP nunca tinha sido interrompido.

Quanto à reponsabilidade atribuídas aos Senhores Antônio Adir Silva (2012/2013) e Joel de Oliveira (01/01/2012 a 31/03/2014), os referidos servidores argumentaram em seu contraditório conjunto (peça 82) que diante da aquisição de serviços de pessoa jurídica, os valores repassados à PROCAMP foram corretamente informados ao Sistema SIM-AM e portanto, não havia qualquer irregularidade nas parcerias posto que estavam amparadas em pareceres técnicos e jurídicos.

Noto, entretanto, que na condição de Controle Interno tinham a obrigação de relatarem aos gestores os equívocos na condução das parcerias conforme determina o art. 27, §2ª, da Resolução/TCE nº 28/2011 e, ao contrário, se alinharam com a decisão equivocada do administrador municipal em conduzir as parcerias como contratações comuns.

Nesse contexto, considero pertinente encaminhar determinação ao Controle Interno do Município de Campina Grande do Sul para que observe as disposições do art. 27, §2º, da Resolução/TCE nº 28/2011 e atue de forma tempestiva ao tomarem conhecimento da ocorrência de irregularidades na execução das parcerias municipais, alertando formalmente a autoridade administrativa competente para a instauração da tomada de contas ou outra providência visando a restauração da legalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

Quanto à signatária da parceria, a Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul-PROCAMP e sua Presidente Sra. Myrian Thomazini Bernardi, aparentemente as decisões que culminaram com a contabilização

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

equivocada das despesas, a não realização dos cadastros das parcerias no SIT e a ausência de prestação de contas foram de responsabilidade dos gestores municipais e não se verifica nos autos a constatação de que os serviços não foram prestados.

Nesse quadro, as falhas detectadas devem ser atribuídas ao gestor municipal que tinha o dever de corrigi-las, nos termos da Resolução/TCE nº 28/2011.

No tocante à conclusão da unidade técnica pela existência de terceirização irregular dos serviços públicos, observo que em sendo obrigação do município a prestação e promoção de ações nas áreas de saúde e assistência social, o art. 3º da Lei nº 9.790/99 autoriza a transferência de ações nessas áreas para terceiros (as entidades qualificadas como OSCIP) e foram firmados os termos de parceria com a PROCAMP que, apesar do tratamento equivocado dado às transferências pelos gestores municipais, aparentemente foram executados, motivo porque não acolho a instrução na conclusão de irregular terceirização.

Assim, acompanho a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e o Ministério Público de Contas (MPC) na conclusão pela irregularidade desta tomada de contas extraordinária, porém, pelos fundamentos acima.

Por fim, proponho a **irregularidade** das contas de responsabilidade de Sr. Luiz Carlos Assunção, com a **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária em razão de ***(a)*** não registrar no sistema SIT as transferências realizadas à PROCAMP, referentes aos Termos de Parcerias 01/2012 e 02/2012; ***(b)*** ausência de prestação de contas dos termos de parceiras 01/2012 e 02/2012 no Sistema SIT; ***(c)*** promover indevidamente a classificação e contabilização de despesas de transferências voluntárias para a dotação 339039 – prestação de serviços por pessoa jurídica e adotar o seguinte:

a) Aplicar 1 (uma) multa prevista no art. 87, III, b, da LCE nº 1134/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção, pela falta de registro no sistema SIT das transferências realizadas à PROCAMP, referentes aos Termos de Parcerias 01/2012 e 02/2012;

b) Aplicar 1 (uma) multa prevista no art. 87, III, a, da LCE nº 113/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção, por não apresentar as prestações de contas dos Termos de Parceria nº 01/2012 e 02/2012;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

c) Aplicar 1 (uma) multa prevista no art. 87, V, B, da LCE nº 113/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção por promover indevidamente a classificação e contabilização de despesas de transferências voluntárias para a dotação 339039 – prestação de serviços por pessoa jurídica;

d) Determinar ao Controle Interno do Município de Campina Grande do Sul para que observe as disposições do art. 27, §2º, da Resolução/TCE nº 28/2011 e atue de forma tempestiva ao tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades na execução das parcerias municipais, alertando formalmente a autoridade administrativa competente para a instauração da tomada de contas ou outra providência visando a restauração da legalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

É a fundamentação.

III - VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA)

Diante do exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** das contas de responsabilidade de Sr. Luiz Carlos Assunção, com a **PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária em razão de ***(a)*** não registrar no sistema SIT as transferências realizadas à PROCAMP, referentes aos Termos de Parcerias 01/2012 e 02/2012; ***(b)*** ausência de prestação de contas dos termos de parceiras 01/2012 e 02/2012 no Sistema SIT; ***(c)*** promover indevidamente a classificação e contabilização de despesas de transferências voluntárias para a dotação 339039 – prestação de serviços por pessoa jurídica.

Em consequência, determino:

a) Aplicar 1 (uma) multa prevista no art. 87, III, b, da LCE nº 1134/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção, pela falta de registro no sistema SIT das transferências realizadas à PROCAMP, referentes aos Termos de Parcerias 01/2012 e 02/2012;

b) Aplicar 1 (uma) multa prevista no art. 87, III, a, da LCE nº 113/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção, por não apresentar as prestações de contas dos Termos de Parceria nº 01/2012 e 02/2012;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

c) Aplicar 1 (uma) multa prevista no art. 87, V, B, da LCE nº 113/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção, por promover indevidamente a classificação e contabilização de despesas de transferências voluntárias para a dotação 339039 – prestação de serviços por pessoa jurídica;

d) Determinar ao Controle Interno do Município de Campina Grande do Sul para que observe as disposições do art. 27, §2º, da Resolução/TCE nº 28/2011 e atue de forma tempestiva ao tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades na execução das parcerias municipais, alertando formalmente a autoridade administrativa competente para a instauração da tomada de contas ou outra providência visando a restauração da legalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para registro e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para arquivamento**.**

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

1. Respeitosamente, divirjo, em parte, do Ilustre Relator, para acompanhar, também em parte, os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, acrescentando ao voto condutor outras irregularidade das contas indicadas na instrução, além da determinação de ressarcimento parcial dos valores repassados.

Conforme bem exposto no voto condutor, o objeto da presente tomada de contas extraordinária envolve as Parecerias 01/12 e 02/12 celebradas entre o Município de Campina Grande do Sul e a PROCAMP (entidade qualificada como OSCIP) e que envolveu repasses de mais de R$ 14 milhões.

Desse total, os recursos transferidos nos exercícios de 2013 a 2015 sequer foram inseridos no SIT, já que os interessados buscaram celebrar, com os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

mesmos objetos, contratos de prestação de serviços por pessoa jurídica, com o propósito de que a transação não mais configurasse transferência voluntária.

Sobre a alteração no regime da parceria me somo à fundamentação trazida no voto condutor, relativa à "*impossibilidade de se transformar um ajuste de parceria sujeito à Lei 9.790/99 em contrato sujeito à Lei 8.666/93, por absoluta ausência de compatibilidade e de previsão legal*".

A propósito, aliás, destaca o Douto Relator que "*Considerando o disposto na Resolução 28/2011, a execução e prestação de contas de valores transferidos exigem cuidados, diretrizes e procedimentos próprios e peculiares em relação à realização de outras despesas e, como bem levantou a COFIT (peça 8), a mudança adotada pelos gestores locais na classificação das despesas pode mesmo se constituir em verdadeira burla à obrigação de prestar contas pelo gestor municipal*."

E é justamente na esteira desse entendimento que divirjo da proposta apresentada quanto à conclusão de que teriam sido comprovadas a s despesas da entidade tomadora dos recursos apenas, com base, apenas, nas notas fiscais emitidas pela PROCAMP.

No caso de parcerias com entidades do terceiro setor, a jurisprudência deste Tribunal de Contas[4], com base na Lei 9.790/99 e no Decreto 3100, bem como nas disposições da Resolução 28/2011, exige que sejam apresentados documentos relativos a todo o valor gasto no seu objeto, exigindo, para tanto, a apresentação de documentos que comprovem efetivamente os gastos realizados.

Tratando-se de despesas com pessoal, como é o caso ora em exame, deve ser apresentada a relação discriminada dos profissionais que prestaram os serviços, os respectivos encargos previdenciários e trabalhistas e suas

[4] Acórdão 48/22, da Segunda Câmara, de minha relatoria, Acórdão 3440/21 – Pleno, relatoria Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, cuja ementa transcrevo: *Recurso de Revista. Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Convênio. OSCIP. Exercícios de 2012 a 2014. Prestação de serviços na área de educação. Ausência de apresentação da documentação necessária para comprovar as despesas realizadas a título de custos operacionais, taxas administrativas, transferências bancárias e despesas com pessoal. Determinação de recolhimento integral dos recursos repassados. Documentação apresentada na fase recursal. Regularização de parte das despesas. Responsabilidade solidária da ex-prefeita municipal. Dever de prestar contas. Ausência de fiscalização da correta aplicação dos recursos. Realização de repasses e despesas fora da vigência do convênio e sem a cobertura do termo de convênio ou aditivo. Terceirização indevida de serviços públicos, por intermédio da entidade tomadora, resultando em despesas sem licitação e em contratação de pessoal sem concurso público, por parte do concedente. Instituição que serviu tão somente como fornecedora de mão de obra para o exercício de atividades típicas de atribuição do Poder Público. Manutenção da irregularidade das contas e das medidas e sanções impostas. Recurso conhecido e parcialmente provido, tão somente para o fim de reduzir o montante a ser recolhido aos cofres públicos.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

guias de recolhimento, devendo-se, ainda confrontar esses gastos com os valores que constam dos extratos bancários.

Dessa forma, por se tratar de parceria e não de obrigação contratual, não se admite, via de regra, como meio idôneo de prova da destinação dos recursos transferidos a mera apresentação de notas fiscais emitidas pela tomadora dos recursos, no caso PROCAMP, dada sua natureza unilateral.

Por essa razão é que remanescem as irregularidades indicadas na derradeira instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal, que, no curso da instrução, não foram afastadas pelas defesas dos interessados.

Frise-se aqui que não se está deixando de reconhecer que efetivamente houve, em certa medida, prestação de serviços decorrentes das parcerias celebradas, como bem observado pela Douto Relator. No entanto, nem a entidade parceira nem o Município repassador e seus respectivos gestores se desincumbiram do ônus de demonstrar a utilização da integralidade dos recursos repassados no objetivo final das parcerias.

Isso fica evidenciado na leitura dos itens apontados como irregulares na Instrução 291/22 (peça 206), notadamente, quanto ao item 2.8, referente ao Achado 8, ilustra que em relação às despesas de pessoal, houve somente a parcial comprovação, conforme trecho que transcrevo:

> Após concessão de contraditório, a PROCAM logrou comprovar apenas parcialmente as despesas com pessoal. Sendo assim, cabível a aplicação de multa administrativa e a restituição dos valores relativos às despesas não comprovadas, conforme Instrução nº 3835/20 – CGM:
> Segundo destacou a COFIT, a execução financeira das parcerias demonstrou que os valores repassados foram utilizados, basicamente para pagamento de retenções previdenciárias incidentes sobre as notas fiscais emitidas, folha de pagamento, inclusive férias e rescisões contratuais, encargos sociais vinculados à folha de pagamento, inclusive multa rescisória (INSS, FGTS, IRRF) e custos operacionais (taxas administrativas). Ainda, segundo a Unidade Técnica, o valor líquido repassado no período, já descontado a retenção previdenciária, correspondeu a R$ 12.509.289,88 (doze milhões, quinhentos e nove mil, duzentos e oitenta e nove reais e oitenta e oito centavos), estando inclusos neste total, os valores relativos às

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

> taxas administrativas cobradas, no montante de R$ 976.134,44 (novecentos e setenta e seis mil, cento e trinta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), de forma que seria forçoso reconhecer que as despesas com pessoal e encargos totalizam R$ 11.533.155,44 (onze milhões, quinhentos e trinta e três mil, cento e cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos). (...) Pois bem, considerando que a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (COFIT), apontou como irregulares despesas não comprovadas no valor de R$ 11.533.155,44 (onze milhões, quinhentos e trinta e três mil, cento e cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos), e se consideramos a boa-fé dos gestores, podemos considerar que a PROCAMP logrou êxito em demonstrar que realizou pagamentos de folha, no valor de R$ 3.797.679,80 (três milhões, setecentos e noventa e sete mil, seiscentos e setenta e nove reais e oitenta centavos), e de férias e rescisões no valor de R$ 1.004.818,62 (um milhão, quatro mil, oitocentos e dezoito reais e sessenta e dois centavos), **é possível afirmar que restou pendente de comprovação despesas que alcançaram a monta de R$ 6.730.657,02 (seis milhões, setecentos e trinta mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e dois centavos),** valores que devem ser devolvidos ao Erário, por quem deu causa. (sem destaque no original)

Entendo, assim, que deve ser mantida a determinação de restituição dos valores sem comprovação da execução de despesas, devidamente atualizados, no valor de **R$ 6.730.657,02.**

Passo a tratar do demais itens indicados pela instrução que, além de irregulares, devem ensejar a devolução de valores, como é caso do item 3.1 "*realização de repasse fora da vigência pactuada*", em que, além de os repasses formalmente não estarem amparados na cobertura "contratual", inexistiu a respectiva prestação de contas dos recursos empregados**.**

Nesse sentido, a manifestação da unidade técnica**:**

> Importante salientar que, para além da ausência da documentação suporte para o repasse, inexiste prestação de contas desses valores, nem nos presentes autos, nem nos protocolos n°s 540710/12

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

> e 541784/12, restando pendente de comprovação, a destinação dos valores recebidos (fl. 6 da peça 206)

Subsiste, portanto, o dever de ressarcimento, no importe de R$ 431.305,31.

O mesmo dá em relação ao item 4.1, que trata do *"pagamento de taxas administrativas sem a demonstração de sua utilização"*, que somou a expressiva quantia de R$ 976.134,44, cuja jurisprudência já está sedimentada nesta Corte sobre o dever de ressarcir quando não demonstrados, detalhadamente, os efetivos custos que a originaram, inclusive exigindo-se o nexo com as parcerias celebradas.

Nesse sentido, novamente, vale transcrever a constatação da unidade técnica:

> No caso ora analisado, restou comprovado que a PROCAMP não logrou êxito em demonstrar a correta aplicação dos recursos a título de taxas administrativas e/ou custos operacionais, dada a ausência de planilha de rateio destes custos indiretos, assim como como restou evidente que o Município manobrou utilizando rubrica orçamentária com intuito de se furtar da responsabilidade de exigir documentos capazes de comprovar a correta execução das despesas, ferindo de morte o princípio contábil da essência sobre a forma, razão pela qual entendemos que os recursos devem ser ressarcidos ao Erário, por quem deu causa (fl. 8 da peça 206).

Mesma situação do item 5.1: *"Achado 5: divergências no saldo inicial e final do termo de parceria 001/2012 e 02/2012, ausência de parcial prestação de contas*", que somaram o valor de R$ 866.550,38, relativo, segundo a PROCAMP, a despesas com provisões, mas que não restaram comprovadas nos exercícios de 2012 a 2015.

A propósito, "*Apontou a COFIT, na Instrução nº 2218/16 – COFIT (peça 99), a divergência entre os relatórios de execução, que indicam que as contas estavam zeradas, e os extratos bancários que apontavam saldo inicial. Concedido contraditório, os representados não esclareceram se este saldo foi utilizado e, não tendo sido, qual foi a destinação deste no final da vigência das parcerias*" (fl. 9 da peça 206).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Ainda no mesmo sentido, foram apontados como irregulares no item 2.6, achado 6, os valores dos saldos das parcerias não devolvidos ao erário, que importaram no valor de **R$ 334.216,80**. A instrução indica, novamente, que "*não foi esclarecido pelos representados a destinação dos saldos das contas bancárias das parcerias apontados na na Instrução nº 2218/16 – COFIT*" (fl. 10 da peça 206).

Dentro desse contexto, diante dos inúmeros vícios e nas carências de documentos apontadas, que se somam às inconsistências nos relatórios de execução (item 2.9 da Instrução 291/22 – peça 206), impossibilitando a validação das despesas informadas, as quais destoam dos extratos bancários, conforme apontado no item 2.7, achado 7, apenas a comprovação mínima de que serviços objeto das parcerias foram realizados não é suficiente para afastar o dever de restituição parcial de valores, que passam dos 6 milhões de reais.

Por último, divirjo do douto relator, para o fim de acompanhar os pareceres que instruem o feito quanto à terceirização irregular dos serviços públicos (Achado 10), pois como indicado pela unidade técnica, os objetos das parcerias eram voltados à execução de programas federais de Saúde da Família e demais projetos vinculados "Estratégia de Saúde Bucal (ESB), Estratégia Agentes Comunitários de Saúde (EACS) e Vigilância em Saúde(VS), que, apesar de comportarem, quando devidamente justificado e partir do devido planejamento, a atuação em parceria com a entidade privada, não podem se resumir a utilização da OSCIP como mera intermediadora de mão de obra, em substituição aos servidores públicos, o que de fato ocorreu.

Em reforço, reprise-se a indicação da instrução, de ter havido "manobra" em sua contratação, com dispensa de licitação e celebração de contrato de prestação de serviços, para os exercícios de 2013 a 2015.

Com relação ao disposto no item 2.1, Achado 1, relativo aos valores devidos de aplicação financeira, que não restaram devolvidos ou mesmo justificados pelos responsáveis no importe de R$ 85.543,69, analisando a planilha elaborada pela instrução, na peça 99, fls. 32 a 82, verifico que, em que pese configurada a omissão, as datas em que as aplicações deixaram de ser feitas, indicam serem curtos esses períodos, o que, somado ao expressivo valor dos recursos repassados, de mais de R$ 14 milhões, justificam o afastamento da condenação à devolução.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Outrossim, levando-se em conta os vultuosos valores a serem objeto de condenação dos gestores ao ressarcimento, deixo de aplicar outras multas administrativas sugeridas na instrução, além daquelas indicadas pelo Douto Relator, bem como, a multa proporcional ao dano, divergindo, nesse particular, das manifestações da CGM e do Ministério Público de Contas.

2. Face ao exposto, proponho divergência parcial, para o fim de acrescentar ao voto do Ilustre Relator as seguintes irregularidades, com a devolução solidária dos valores abaixo indicados, devidamente atualizados, pelo Prefeito à época, Sr. Luiz Carlos Assunção, pela Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP e por sua dirigente, Sra. Myrian Thomazini Bernardi:

a) Ausência de comprovação de despesas de pessoal no valor de R$ **6.730.657,02** (item 2.8 da Instrução 291/22 - peça 206);

b) Realização de repasse fora da vigência da parceria e sem comprovação de despesas no valor de **R$ 431.305,31** (item 3.1da Instrução 291/22 - peça 206);

c) Pagamento de taxas administrativas sem a demonstração de sua utilização, no valor de **R$ 976.134,44** (tem 4.1da Instrução 291/22 - peça 206);

d) Divergências no saldo inicial e final do termo de parceria 001/2012 e 02/2012, no valor de **R$ 866.550,38** (item 5.1 da Instrução 291/22 - peça 206)

e) Saldos das parcerias não devolvidos ao erário, no valor de **R$ 334.216,80** (item 2.6 da Instrução 291/22 - peça 206);

f) Inconsistências nos relatórios de execução (item 2.7 da Instrução 291/22 - peça 206);

g) Terceirização irregular dos serviços públicos (Achado 2.10 da Instrução 291/22 - peça 206).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **NESTOR BAPTISTA**, por maioria absoluta, em:

I – Julgar **PROCEDENTE** a presente Tomada de Contas Extraordinária para considerar **IRREGULARES** as contas de repasses voluntários efetuados pelo Município de Campina Grande do Sul à Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP, durante os exercícios de 2012 a 2015, de responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Assunção, em virtude dos seguintes apontamentos, com a aplicação das respectivas sanções:

(i) o não registro no sistema SIT das transferências realizadas à PROCAMP, referentes aos Termos de Parcerias 01/2012 e 02/2012, com a imposição da multa prevista no art. 87, III, b, da LCE nº 1134/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção;

(ii) a ausência de prestação de contas dos Termos de Parcerias 01/2012 e 02/2012 no Sistema SIT, com a imposição da multa prevista no art. 87, III, a, da LCE nº 1134/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção;

(iii) promover indevidamente a classificação e contabilização de despesas de transferências voluntárias para a dotação 339039 – prestação de serviços por pessoa jurídica, com a imposição da multa prevista no art. 87, V, b, da LCE nº 1134/2005, ao Sr. Luiz Carlos Assunção;

(iv) ausência de comprovação de despesas de pessoal no valor de R$ 6.730.657,02 (item 2.8 da Instrução 291/22 - peça 206), com a devolução solidária desse valor, devidamente atualizado, pelo Prefeito à época, Sr. Luiz Carlos Assunção, pela Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP e por sua dirigente, Sra. Myrian Thomazini Bernardi;

(v) realização de repasse fora da vigência da parceria e sem comprovação de despesas no valor de R$ 431.305,31 (item 3.1da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

Instrução 291/22 - peça 206), com a devolução solidária desse valor, devidamente atualizado, pelo Prefeito à época, Sr. Luiz Carlos Assunção, pela Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP e por sua dirigente, Sra. Myrian Thomazini Bernardi;

*(vi)*pagamento de taxas administrativas sem a demonstração de sua utilização, no valor de R$ 976.134,44 (tem 4.1da Instrução 291/22 - peça 206), com a devolução solidária desse valor, devidamente atualizado, pelo Prefeito à época, Sr. Luiz Carlos Assunção, pela Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP e por sua dirigente, Sra. Myrian Thomazini Bernardi;

(vii) divergências no saldo inicial e final do termo de parceria 001/2012 e 02/2012, no valor de R$ 866.550,38 (item 5.1 da Instrução 291/22 - peça 206), com a devolução solidária desse valor, devidamente atualizado, pelo Prefeito à época, Sr. Luiz Carlos Assunção, pela Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP e por sua dirigente, Sra. Myrian Thomazini Bernardi;

(viii) saldos das parcerias não devolvidos ao erário, no valor de R$ 334.216,80 (item 2.6 da Instrução 291/22 - peça 206), com a devolução solidária desse valor, devidamente atualizado, pelo Prefeito à época, Sr. Luiz Carlos Assunção, pela Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP e por sua dirigente, Sra. Myrian Thomazini Bernardi;

(ix) inconsistências nos relatórios de execução (item 2.7 da Instrução 291/22 - peça 206);

(x) terceirização irregular dos serviços públicos (Achado 2.10 da Instrução 291/22 - peça 206);

II - **determinar** ao Controle Interno do Município de Campina Grande do Sul que observe as disposições do art. 27, §2º, da Resolução/TCE nº 28/2011 e atue de forma tempestiva ao tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T

na execução das parcerias municipais, alertando formalmente a autoridade administrativa competente para a instauração da tomada de contas ou outra providência visando a restauração da legalidade, sob pena de responsabilidade solidária;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para registro e acompanhamento da execução.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor) e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Conselheiro NESTOR BAPTISTA (vencido em parte), apresentou voto pela irregularidade com aplicação de multas, sem determinação de devolução de recursos.

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

Plenário Virtual, 20 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

NESTOR BAPTISTA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR T56Z.7LLA.APP3.G441.T