TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	396686/19
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PALMEIRA
INTERESSADO:	ALTAMIR SANSON, CLARICE LOURENCO THERIBA, EDIR HAVRECHAKI, INSTITUTO CONFIANCCE, MUNICÍPIO DE PALMEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR	GILBERTO RODRIGUES BAENA, NATALIA ANGELICA MISTRELLI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 712/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Ausência de documentos. Falta de comprovação da correta destinação dos recursos públicos. Provimento em parte do recurso, exclusivamente para o fim de afastamento de multas.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Edir Havrechaki[1], em face do Acórdão nº 1329/19-S1C[2], mediante o qual houve julgamento pela irregularidade da Prestação de Contas de Transferência Voluntária formalizada por meio do Termo de Parceria nº 01/2011[3], referente aos exercícios de 2012 a 2014, celebrado entre o Município de Palmeira e o Instituto Confiancce, com determinação de ressarcimento de valores e aplicação de multas administrativas.

Pleiteou o recorrente o afastamento das sanções[4] que lhe foram impostas, argumentando, em síntese, que, quando no cargo de Prefeito Municipal,

[1] Peças 49/54.
[2] Peça 46. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Unânime. Votaram também o Conselheiro Fábio de Souza Camargo e o Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.
[3] Com vigência de 01/07/2011 a 31/01/2014, no valor de R$ 3.250.763,87 (três milhões, duzentos e cinquenta mil, setecentos e sessenta e três reais e oitenta e sete centavos), tendo por objeto a execução de serviços de apoio na área de saúde pública municipal.
[4] Recolhimento integral dos recursos repassados, no valor de R$ 3.250.763,87 (três milhões, duzentos e cinquenta mil, setecentos e sessenta e três reais e oitenta e sete centavos), ao tesouro municipal, em razão da ausência de documentos necessários à validação das despesas incorridas. Foram aplicadas as seguintes multas previstas na LC 113/2005: a) do artigo 87, V, "a", pela contratação de pessoal sem concurso público; b) do artigo 87, IV, "g", pela deficiência no processo de fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos públicos repassados; c) do artigo 87, IV, "g", pela contratação de pessoas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

tomou providências para reestruturação e reorganização das equipes de saúde do Município, rompendo a parceria que havia isso celebrada com referido Instituto, a qual ainda estava em vigor no início de seu mandato.

Pelo Despacho nº 698/19-GCDA[5], foram recebidas as peças recursais.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 3647/19-CGM[6], manifestou-se pelo provimento em parte do recurso, para que se exclua da condenação imposta ao recorrente as multas constantes das alíneas "a", "c" e "d" do item III[7] do Acórdão combatido.

O Ministério Público junto a este Tribunal, num primeiro momento (Parecer nº 856/19-2PC[8]), corroborou o opinativo técnico.

O recorrente juntou então a documentação de peças 87/153, reiterando o pedido de afastamento de sua responsabilidade.

Mediante a Instrução nº 4495/21-CGM[9], a unidade técnica ratificou seu posicionamento anterior.

Já o Órgão Ministerial, por sua vez, manifestou-se conclusivamente pelo desprovimento do recurso (Parecer nº 927/21-4PC[10]).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, ratifico o recebimento do recurso, pois presentes os requisitos de admissibilidade.

---

jurídicas prestadoras de serviços médicos sem a realização de procedimento licitatório; d) do artigo 87, IV, "g", pelo pagamento de despesas com pessoal sem a devida observância dos artigos 18 e 19 da LRF.

[5] Peça 55.

[6] Peça 65.

[7] "III. pela aplicação das seguintes multas ao Sr. Altamir Sanson (Prefeito de Palmeira no período de 01/01/2009 a 31/12/2012) e ao Sr. Edir Havrechaki (Prefeito de Palmeira no período de 01/01/2013 a 31/12/2016):
a) Art. 87, V, "a", da Lei Complementar Estadual n° 113/2005, pela contratação de pessoal sem concurso público, contrariando o art. 37, II, da CF/88;
b) Art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n° 113/2005, por conta da deficiência no processo de fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos públicos repassados;
c) Art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão da contratação de pessoas jurídicas prestadores de serviços médicos sem a realização de procedimento licitatório, contrariando o art. 37, XXI da CF/88; e d) Art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão do pagamento de despesas com pessoal sem a devida observância dos artigos 18 e 19 da LRF."

[8] Peça 69.

[9] Peça 159.

[10] Peça 162.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

Argumentou o recorrente, em síntese, que, ao assumir a gestão do Município, no ano de 2013, percebeu que ações relativas à saúde estavam sendo executadas pelo Instituto Confiancce e, por discordar desse modelo, iniciou a desvinculação das atividades até então praticadas; que reestruturou a Secretaria Municipal de Saúde; que elaborou um Plano Municipal de Saúde, focando nas ações elementares de atendimento; que, já nos primeiros dez meses de sua gestão, ou seja, em outubro daquele ano, rescindiu a parceria com o Instituto; que tal rescisão não se concretizou antes em virtude da impossibilidade de interromper de imediato a prestação dos serviços, pois havia dificuldade quanto à contratação de profissionais; que, por ter adotado todas as medidas legais e técnicas cabíveis para solucionar a questão, com resultados efetivos em apenas dez meses, não merece ser tratado por esta Corte da mesma maneira que o Prefeito Municipal que o antecedeu (Sr. Altamir Sanson, gestão 2009-2012), do qual herdou a problemática; que a condenação deve ser atribuída somente à gestão anterior e ao Instituto Confiancce.

Aduziu que alguns documentos foram anexados no SIT (mas não todos), e juntou então documentação complementar (peças 87/153) que comprovaria a fiscalização realizada; que exigiu, a partir de 2013, maiores esclarecimentos à OSCIP, para que fossem apresentados documentos de forma detalhada, especialmente quanto às empresas por ela pagas; que, portanto, sua responsabilidade pela deficiência fiscalizatória da correta aplicação dos recursos deve ser afastada.

Pois bem.

Mediante a decisão recorrida, determinou-se ao Instituto Confiancce, à Sra. Clarice Lourenço Theriba, ao Sr. Altamir Sanson (Prefeito Municipal de 2005-2008 e 2009-2012) e ao ora recorrente, Sr. Edir Havrechaki (Prefeito Municipal de 2013-2016 e 2017-2020), a restituição, aos cofres municipais, do valor integral dos recursos repassados, em razão da ausência de documentos imprescindíveis à validação das despesas incorridas.

Aos ex-ocupantes do cargo de Prefeito Municipal também foram aplicadas as seguintes multas previstas na LC 113/2005:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

a) do artigo 87, V, "a"[11], pela contratação de pessoal sem concurso público;

b) do artigo 87, IV, "g"[12], pela deficiência no processo de fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos públicos repassados;

c) do artigo 87, IV, "g", pela contratação de pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos sem realização de procedimento licitatório;

d) do artigo 87, IV, "g", pelo pagamento de despesas com pessoal sem a devida observância dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A conduta omissiva dos gestores municipais em deixar de exigir do Instituto Confiancce a correta prestação de contas dos recursos transferidos atrai, para si, a responsabilidade solidária pela reparação dos danos suportados pelo erário.

Nos termos do artigo 14 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, "responderá pelos prejuízos que causar ao erário o ordenador de despesa, o responsável pela guarda de bens e valores públicos ou aquele que autorizar ou der causa direta ou indiretamente ao gasto irregular".

Em que pesem as alegações do recorrente, fato é que também durante seu mandato o Instituto Confiancce geriu valores repassados pelo Município[13], sendo que a fiscalização não restou suficientemente comprovada nos autos.

Houve dispêndio de recursos públicos sem que se demonstrasse de forma satisfatória que foram legal e integralmente direcionados à finalidade pactuada.

---

[11] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:
V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;

[12] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

[13] No montante de R$ 2.022.987,60 (dois milhões, vinte e dois mil, novecentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos), conforme quadro de responsabilização de peça 7, fl. 16.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

Ademais, como bem pontuou o Órgão Ministerial[14]:

> (...) restou evidente que os serviços prestados pela OSCIP caracterizam **imprópria terceirização dos serviços públicos da área de saúde municipal**, já que se referem a serviços essenciais e típicos do poder público, dando indícios de que o município se utilizou da entidade para a contratação de profissionais através de empresas médicas, bem como de servidores, violando as regras constitucionais insculpidas no artigo 37, Incisos II e XXI da CF 88.
>
> Adicionalmente, por se caracterizar substituição de servidores, **os valores repassados pelo Termo de Parceria deveriam ter sido contabilizados como despesas de pessoal**, na forma do art. 18, § 1º da LRF, para o fim de compor o índice de pessoal do Município, o que não ocorreu no presente caso.

Em sede de 1º grau, apesar de intimado para prestação de esclarecimentos, o ora recorrente quedou-se inerte.

Por ocasião da interposição deste recurso, também deixou de apresentar documentação suficiente o bastante para saneamento das inconformidades, tendo anexado, de início, apenas cópias de dois aditivos ao Termo de Parceria, relação de pagamentos efetuados à OSCIP durante seu mandato e uma cópia do "Plano Municipal de Saúde - 2014 a 2017" (peças 51/54).

Após, procedeu à juntada de documentação complementar, como contratos firmados pelo Instituto Confiancce com pessoas jurídicas de direito privado para prestação de serviços médicos, relatórios de consultas médicas efetuadas em unidades de saúde durante o ano de 2013, notas fiscais de prestação de serviços, extratos bancários (peças 89/153).

[14] Parecer nº 107/19-5PC, peça 44.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

Ocorre que os documentos apresentados se caracterizam como esparsos e desconexos, não possuindo o condão de validar as despesas incorridas, como bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal[15]:

> "Trata-se, portanto, de documentos que não servem para comprovar a correta utilização dos recursos repassados pelo Município ao Instituto Confiancce, pois foram apresentados soltos, de maneira desconexa, sem nenhuma tabela que ligue uma nota a uma despesa, e, especialmente, sem conciliação bancária que permita acompanhar a movimentação dos recursos.
>
> A peça processual nº 7, primeira Instrução da Unidade técnica, relaciona os documentos que devem ser apresentados para comprovar a correta execução do Termo de Parceria, que, evidentemente, devem chegar ao Tribunal por meio de processo de prestação de contas, uma vez que cabe ao Tribunal o julgamento do processo, e não a sua elaboração".

Denota-se, portanto, ausência do esperado monitoramento e de controle da utilização precisa das quantias destinadas ao objeto da avença.

A iniciativa do recorrente de pôr fim à parceria não o isenta da obrigação de ter fiscalizado corretamente sua execução (englobando a legalidade, legitimidade e economicidade).

Não obstante ter alegado que exigiu maiores esclarecimentos da OSCIP, para que fosse apresentada documentação de forma detalhada principalmente quanto às empresas por ela pagas, fato é que não se identifica, nas peças processuais, providência do ora recorrente no intuito de cobrá-la quanto à completa prestação de contas.

Cabe destacar que, conforme Instrução nº 488/17-COFIT[16], durante o mandato do recorrente o Instituto Confiancce geriu R$ 2.022.987,60 (dois milhões,

[15] Instrução nº 4495/21-CGM, peça 159.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

vinte e dois mil, novecentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos), montante expressivo que merecia ser bem fiscalizado para que não surgissem danos ao erário.

Por outro lado, reexaminando as penalidades que lhe foram impostas e levando em consideração as razões recursais, pondero que devem ser excluídas de sua condenação:

- a multa do artigo 87, V, "a", da LC 113/2005, pela contratação de pessoal sem concurso público, contrariando o artigo 37, II[17], da CF/88;

- a multa do artigo 87, IV, "g", da LC 113/2005, pela contratação de pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos sem procedimento licitatório, contrariando o artigo 37, XXI[18], da CF/88;

- a multa do artigo 87, IV, "g", da LC 113/2005, pelo pagamento de despesas com pessoal sem a observância dos artigos 18[19] e 19[20] da LRF.

A terceirização irregular de serviços públicos teve origem, de fato, em gestão anterior à do recorrente, sendo este o responsável por encerrar a avença; desse modo, num critério de razoabilidade, concordo com a CGM no sentido de que a imputação das específicas penalidades supradescritas não lhe é devida.

Nesse contexto, acompanhando o opinativo técnico, concluo pelo provimento em parte deste Recurso, exclusivamente para que sejam afastadas as multas constantes das alíneas "a", "c" e "d" do item III do Acórdão nº 1329/19-S1C.

---

[16] Peça 7, fl. 16.

[17] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[18] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[19] Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (...)

[20] Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

3. DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento em parte deste Recurso de Revista, tão-somente para o fim de excluir da condenação imposta ao recorrente as multas indicadas nas alíneas “a”, “c” e “d” do item III do Acórdão nº 1329/19-S1C.

Mantenho incólume os demais termos do Acórdão recorrido.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se o feito à Diretoria de Protocolo para inversão do apensamento (voltando a tramitar como principal a Prestação de Contas de Transferência nº 14591-6/13), e remessa dos autos ao Relator originário, nos termos do artigo 32, § 3º[21], do Regimento Interno e do entendimento firmado no Acórdão nº 2353/18-STP[22].

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer este Recurso de Revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, dar-lhe provimento em parte, tão-somente para o fim de excluir da condenação imposta ao recorrente as multas indicadas nas alíneas “a”, “c” e “d” do item III do Acórdão nº 1329/19-1C, mantendo incólume os demais termos do Acórdão recorrido;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar o feito à Diretoria de Protocolo para inversão do apensamento (voltando a tramitar como principal a

[21] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:
§ 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.
[22] Conflito de Competência nº 84479-7/17. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também os Conselheiros Nestor Baptista e Artagão de Mattos Leão e os Auditores Tiago Alvarez Pedroso, Sérgio Ricardo Valadares Fonseca e Cláudio Augusto Kania.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A

Prestação de Contas de Transferência nº 14591-6/13), e remessa dos autos ao Relator originário, nos termos do artigo 32, § 3º, do Regimento Interno e do entendimento firmado no Acórdão nº 2353/18-TP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721S.A