



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 191085/09
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: FUNDAÇÃO DE ESTUDO DAS DOENÇAS DO FIGADO DE CURITIBA
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO RICHÁ, EDITH PEREIRA RIBEIRO, FUNDAÇÃO DE ESTUDO DAS DOENÇAS DO FIGADO DE CURITIBA, LUCIANO DUCCI, MUNICÍPIO DE CURITIBA
ADVOGADO: CARLA LUIZA MANNRICH, FERNANDA ANDREAZZA,
PROCURADOR: FERNANDA ARNS DA ROCHA, ISRAEL LIUTTI, LUCAS BUNKI LINZMAYER OTSUKA, MACAZUMI FURTADO NIWA, MARLUS HERIBERTO ARNS DE OLIVEIRA, VINICIUS YUDI AIHARA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1690/22 - Primeira Câmara

Prestação de Contas de Transferência Voluntária.
Regularidade: I. Utilização imprópria do instituto do Convênio com a finalidade de contratação de pessoal sem o devido processo licitatório ou concurso público; e II. Pagamento de pessoal sem relação direta com as atividades do Termo de Convênio.
Encaminhamento à CMEX para providências.

RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas de Transferência Voluntária realizada pelo **Município de Curitiba à Fundação de Estudo das Doenças do Fígado de Curitiba (FUNEF)**, por meio do Termo de Convênio n.º 17062/2007, referente ao exercício financeiro de 2008, no valor de **R\$ 1.147.830,98** [um milhão cento e quarenta e sete mil oitocentos e trinta reais e noventa e oito centavos], direcionado à execução de serviços da Unidade de Saúde Salgado Filho.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)**, antigas Diretoria de Análise de Transferências (DAT) e Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (COFIT), por meio das Instruções n.º 2726/10 (peça 6), n.º 5256/11 (peça 27), n.º 2555/12 (peça 52), n.º 2266/14 (peça 71) e n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1602/22 (peça 87), opinou pela irregularidade das contas em função das seguintes incongruências, acompanhadas das respectivas sanções:

I. Achado n.º 1: **Utilização imprópria do instituto do Convênio com a finalidade de contratação de pessoal sem o devido processo licitatório ou concurso público**

Transgressões:

- Artigos 37 [*caput*, incisos II e XXI] e 175 [*caput*] da Constituição Federal de 1988;
- Artigos 27 [incisos II, XX e XXII] da Constituição Estadual do Paraná de 1989;
- Artigo 2º da Lei Federal n.º 8.666/1993.

Sanções:

- Multa administrativa a **Carlos Alberto Richa** (Prefeito da Concedente de 01/01/2005 a 29/03/2010), nos termos do artigo 87 [inciso V, alínea 'a'] da Lei Complementar n.º 113/2005.

II. Achado n.º 2: **Pagamento de pessoal sem relação direta com as atividades do Termo de Convênio**

Transgressões:

- Artigo 6º [inciso VI] da Resolução n.º 3/2006;
- Artigos 7º e 8º da Instrução Normativa n.º 61/2011;
- Artigo 9º [inciso III] da Resolução n.º 28/2011.

Sanções:

- Recolhimento do valor de **R\$ 149.036,03** [cento e quarenta e nove mil trinta e seis reais e três centavos], corrigido e de forma solidária, pela **FUNEF** e por **Edith Pereira Ribeiro** (Presidente da Tomadora de 21/05/2005 a 20/05/2014), com fundamento nos artigos 16 e 18 da Lei Complementar n.º 113/2005 e nos artigos 248 e 249 do Regimento Interno, ambos do TCE/PR.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por intermédio do Parecer n.º 375/22 - 4PC (peça 88), de lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, discordou da Unidade Técnica, manifestando-se pela conversão em ressalva de ambos os achados.

VOTO

1. No que tange o (I) **Achado n.º 1**, tanto a DAT — *Instruções n.º 2555/12 (peça 52) e n.º 2266/14 (peça 71)* — como a CGM — *Instrução n.º*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1602/22 (peça 87) — indicaram que as justificativas apresentadas não foram capazes de regularizar a utilização imprópria do instituto do Convênio com a finalidade de contratação de pessoal sem o devido processo licitatório ou concurso público. Sendo assim, opinaram pela irregularidade do ponto e pela aplicação de multa administrativa.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entretanto, discordou veementemente desse entendimento. Segundo elucidado, “*houve uma evolução do entendimento deste Tribunal na análise de vínculos externos para prestação de serviços de saúde.*”, trazida pelo Acórdão n.º 3274/19 - Tribunal Pleno:

*“(...) Primeiramente, entendo que **a possibilidade de terceirização de serviços públicos de saúde não é questão indiscutível**. Constantemente são identificadas discussões sérias acerca de quais os serviços passíveis de terceirização, acerca das condições de terceirização, do alcance, das consequências contábeis, entre outros. Por outro lado, **a necessidade de atendimento às demandas nessa área não podem aguardar a pacificação dessas discussões que são levantadas sobre o tema**, devendo ser atendidas pelos meios mais eficientes e econômicos que venham a ser alcançados pelos gestores públicos. Ademais, **há previsão constitucional e legal da participação dos serviços privados de saúde no atendimento à população, notadamente pelas entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos que atuam nessa área**, sendo de conhecimento geral a manifestação do Supremo Tribunal Federal contida no julgamento da ADI nº STF, ADI 1.923/DF¹. (g.n.)”*

O Órgão Ministerial aduziu que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1923, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015, ofereceu “*a possibilidade de participação as entidades do chamado terceiro setor em atividades típicas do Estado, em especial, no âmbito da saúde e educação.*”:

“Com efeito, a Lei nº 9.637/98 versou sobre o processo de qualificação, como organizações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades fossem dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos em referida norma.”

O parecer ainda aponta que a FUNEF possui natureza jurídica de fundação de direito privado sem fins lucrativos, desde 1988; que o contraditório da entidade¹ salientou que a ela é vedada o auferimento de lucro ou a atuação como vendedora de serviços de saúde, “*fato que, na ótica ministerial, contradiz o apontamento objeto do Achado nº 01 do mencionado Inspeção nº 13/11-DAT (peça 33).*”. Reforçou também:

*“Por fim, esta 4ª Procuradoria de Contas observa que no julgamento de caso muito similar ao presente, objeto da PCVT nº 190780/09 relativa à convênio⁴ firmado entre o Município de Curitiba e a Sociedade Evangélica Beneficente de Curitiba, **houve o idêntico apontamento de utilização imprópria do Instituto do Convênio com a finalidade de contratação de pessoal sem o devido processo licitatório ou concurso público**, igualmente oriundo de procedimento de inspeção⁵ in loco, tendo sido a **irregularidade afastada pelo Acórdão nº 8044/14-S1C.** (...)*

*Outrossim, para além dos precedentes citados, deve-se levar em consideração a justificativa apresentada pela defesa do Município de Curitiba (peça 18), corroborada pela defesa da FUNEF (peça 51), segundo a qual as atividades desenvolvidas no âmbito do Termo de Convênio nº 17062/2007 envolviam a realização de consultas especializadas e exames específicos em várias áreas da medicina, como ortopedia, otorrinolaringologia, dermatologia, oftalmologia, entre outras, o que demandou a necessidade de que o **partícipe privado fosse dotado de efetiva capacidade técnica.**”*

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ainda demonstrou preocupação com o fato de que nenhuma das unidades técnicas — apesar das várias manifestações exaradas nos autos — sopesou as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificativas apresentadas pelo Município de Curitiba. Eis o excerto da Informação n.º 94/2010-NAJ/SMS da qual o Órgão Ministerial se refere:

“Tal razão de ordem técnica, somada à preferência dada às filantrópicas na complementaridade dos serviços, ensejou consulta formal a todos os hospitais de ensino e entidades filantrópicas com a complexidade necessária, conforme se verifica nos Ofícios n.ºs 009/SMS - Hospital de Clínicas/UFPR; 011/SMS - Hospital Universitário Evangélico; 010/SMS Hospital da Cruz Vermelha e 008/SMS - Hospital São Vicente-FUNEF (fls. 03111 do processo administrativo 01.14175012006-PMC). Os nosocômios informaram que não tinham condição de assumir tal prestação de serviço em face do esgotamento da capacidade técnica instalada, sendo que a única entidade filantrópica que dispunha de capacidade técnica e que se ofereceu para a prestação dos serviços foi o Hospital São Vicente-FUNEF (fls. 10111, do processo administrativo 01.141 750/2006-PMC).

Ainda, nos moldes estatuídos pela Portaria GM/MS n.º 1.606 de 1110912001, o Conselho Municipal de Saúde aprovou valor fixo mensal para a prestação dos serviços médicos, consoante fls. 1131119 do processo administrativo 01-141.750/2006-PMC. Assim, é plausível argüir-se que verificou-se hipótese de inexigibilidade de licitação, uma vez que somente houve uma única entidade filantrópica com capacidade técnica para a realização dos serviços mediante valor fixo mensal (tabelado), após as providências adotadas pela Municipalidade”²

Dessa forma, o Órgão Ministerial concluiu pela ressalva do ponto, “à luz da interpretação do STF proferida em 2015 na ADI 1923, dos precedentes acima reproduzidos, do teor das alegações defensivas apresentadas pelos Interessados, e da evidente diferença do caso em tela em relação à outras formas de vinculação externa na prestação de serviços de saúde”.

¹ Peça 51.

² Peça 88, página 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Analisando os autos e os documentos apresentados, restou claro que o item em questão não foi devidamente avaliado pela CGM na última instrução proferida pela Unidade Técnica à peça 87. Diante desse cenário, as ponderações trazidas à tona na peça 88 pela ótica ministerial refletem o panorama jurisprudencial atual, especialmente amparado pela ADI n.º 1923 do STF.

Como denotado, a FUNEF foi a única entidade interessada em fornecer os serviços especializados e essenciais de saúde para o Município de Curitiba, sendo eles efetivamente prestados e entregues à população. Ademais, imperioso destacar a supremacia do interesse público no atingimento dos objetivos relacionados à área de saúde, dado o seu inerente — e evidente — caráter emergencial, inexistindo desídia ou desinteresse do gestor municipal em contratar servidores concursados ou em realizar concurso público para sua contratação.

Assim sendo, não há que se falar em irregularidade do ponto e, tampouco, aplicação de multa administrativa ao então gestor da municipalidade, sendo suficiente a conversão da impropriedade em ressalva, nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

2. Quanto ao (II) **Achado n.º 2**, DAT — *Instruções n.º 2555/12 (peça 52) e n.º 2266/14 (peça 71)* — e CGM — *Instrução n.º 1602/22 (peça 87)* — concluíram que as justificativas apresentadas não foram capazes de sanar a impropriedade referente ao pagamento de pessoal — tesoureiro, gerente financeiro, coordenador financeiro, analista financeiro e gerente de recursos humanos — sem relação direta com as atividades do Termo de Convênio, no valor de **R\$ 149.036,03** [cento e quarenta e nove mil trinta e seis reais e três centavos]. Logo, opinaram pela irregularidade do ponto e pela restituição de valores.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas novamente discordou do entendimento da Coordenadoria Técnica. Isso porque, “*embora o custeio de profissionais para execução de atividades contábeis/financeiras da*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidade conveniente não estivesse explicitamente detalhado no Plano de Trabalho (peça 34 - fl. 16), é crível acatar a alegação defensiva de que a Fundação necessitava utilizar-se de parcela dos recursos do convênio para pagar tais profissionais, cujo montante, no caso em tela, representou cerca de 10% dos repasses transferidos pelo Município de Curitiba.”. Ainda, reforçou que não há indícios de desvios de verbas ou inexecução dos objetivos do convênio. Destarte, concluiu pela ressalva do Achado n.º 02.

Depreende-se da análise dos autos que as metas propostas pelo acordo foram atingidas, conforme atestado pela Concedente por meio do Termo de Cumprimento dos Objetivos anexado aos autos pela peça 43. Ademais, esta Corte já entendeu ser possível realizar a remuneração dos profissionais ora questionados com recursos oriundos do convênio, entendimento esse dado pelo Prejulgado n.º 24.

Deste modo, acompanho o posicionamento ministerial pela emissão de ressalva ao ponto.

CONCLUSÃO

Do exposto, **VOTO** pela **REGULARIDADE** da presente Prestação de Contas de Transferência Voluntária realizada pelo **Município de Curitiba à FUNEF**, de responsabilidade de **Carlos Alberto Richa** (Prefeito da Concedente de 01/01/2005 a 29/03/2010) e **Edith Pereira Ribeiro** (Presidente da Tomadora de 21/05/2005 a 20/05/2014).

Proponho, ainda:

a) Ressalva, nos termos do artigo 16 [inciso II], 17 [caput e parágrafo único] e 28 [inciso III] da Lei Orgânica, ao **MUNICÍPIO DE CURITIBA** (Concedente), em razão de:

- I. **Utilização imprópria do instituto do Convênio com a finalidade de contratação de pessoal sem o devido processo licitatório ou concurso público**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) **Ressalva**, nos termos do artigo 16 [inciso II], 17 [caput e parágrafo único] e 28 [inciso III] da Lei Orgânica, à **FUNEF** (Tomadora), em razão de:

II. **Pagamento de pessoal sem relação direta com as atividades do Termo de Convênio**

c) **Encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** (CMEX) para providências, nos termos do artigo 301 [parágrafo único] do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 28 da Lei Orgânica e os artigos 175-L e 248 [§ 1º] do Regimento Interno.

d) **Encaminhamento à Diretoria de Protocolo** (DP), nos termos do artigo 398 [§ 1º] do Regimento Interno, para que, uma vez cumprida a decisão e registrada pela CMEX, promova o encerramento e o arquivamento do feito após o trânsito em julgado.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – julgar **REGULAR** a presente Prestação de Contas de Transferência Voluntária realizada pelo **Município de Curitiba** à **FUNEF**, de responsabilidade de **Carlos Alberto Richa** (Prefeito da Concedente de 01/01/2005 a 29/03/2010) e **Edith Pereira Ribeiro** (Presidente da Tomadora de 21/05/2005 a 20/05/2014);

II - determinar:

a) **ressalva**, nos termos do artigo 16 [inciso II], 17 [caput e parágrafo único] e 28 [inciso III] da Lei Orgânica, ao **MUNICÍPIO DE CURITIBA** (Concedente), em razão de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - utilização imprópria do instituto do Convênio com a finalidade de contratação de pessoal sem o devido processo licitatório ou concurso público

b) **ressalva**, nos termos do artigo 16 [inciso II], 17 [caput e parágrafo único] e 28 [inciso III] da Lei Orgânica, à **FUNEF** (Tomadora), em razão de:

II - pagamento de pessoal sem relação direta com as atividades do Termo de Convênio

c) **encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** (CMEX) para providências, nos termos do artigo 301 [parágrafo único] do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 28 da Lei Orgânica e os artigos 175-L e 248 [§ 1º] do Regimento Interno; e

d) **encaminhamento à Diretoria de Protocolo** (DP), nos termos do artigo 398 [§ 1º] do Regimento Interno, para que, uma vez cumprida a decisão e registrada pela CMEX, promova o encerramento e o arquivamento do feito após o trânsito em julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 25 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 11.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro no exercício da Presidência