TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 155470/21
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA
INTERESSADO: ALCIONE LEMOS, MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA, PAULO HOMERO DA COSTA NANNI, SAMIR ALVES DE MELLO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 672/23 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Supostas irregularidades nos repasses efetuados ao Conselho Comunitário. Exercício de 2007. Longo decurso de tempo desde a ocorrência dos fatos. Trancamento das contas. Pelo encerramento do feito sem julgamento de mérito, acompanhando a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas.

1. Trata-se de processo de **Tomada de Contas Extraordinária,** instaurada por determinação do **Acórdão de Parecer Prévio nº 254/15 (peça nº 02)**, do Município de Jaguariaíva, com o fim de apurar supostas irregularidade nos repasses efetuados ao Conselho Comunitário Doutor Santos, no exercício de 2007, quanto às despesas com a contratação de serviços médicos.

Por meio do **Despacho nº 288/21 – GCNB** (peça nº 05), de 28/04/2021, foi determinada a citação dos interessados.

Não tendo sido localizados, foi realizada a citação pelo Edital nº 26/22 (peça nº 19).

Após a certificação de **decurso de prazo** (peça nº 26), os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para manifestação.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução nº 6301/22 (peça nº 27), constatou a existência de terceirização irregular, contudo, considerando o decurso de tempo entre os fatos e a citação dos interessados, deixou de propor a aplicação de multa administrativa, em razão da aplicação direta do Prejulgado nº 26.

Alternativamente, opinou pela procedência do feito, em razão da terceirização irregular de serviços de saúde, porém, diante dos indícios de que os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

serviços foram prestados e do fato de que as demais irregularidades já são objeto de análise do processo 296720/08, concluiu pela ausência de medidas a serem adotadas neste feito.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer nº 03/23 – 4PC (peça nº 28), acompanhou o entendimento da Unidade Técnica, e, considerando a falta de elementos mínimos hábeis a caracterizar eventual dano ao erário nos repasses efetuados pelo Município de Jaguariaíva ao Conselho Comunitário Doutor Santos, na linha dos precedentes objeto do Acórdão nº 579/22-STP e do Acórdão nº 3059/22-S1C, opinou pelo trancamento das contas, com fundamento no art. 20 da LOTC e art. 251, parágrafo único, do Regimento Interno.

É o relatório.

2. Conforme acima relatado, os presentes autos foram instaurados em 18/03/2021 para averiguar a suposta irregularidade na contratação pelo Município de Jaguariaíva de serviços médicos, por intermédio dos repasses efetuados ao Conselho Comunitário Doutor Santos, no exercício de 2007.

Inicialmente, observo que entre a ocorrência dos fatos (2007) e a citação do ex-Prefeito Municipal Sr. Samir Alves de Mello e do gestor da Entidade, Sr. Paulo Homero da Costa Nanni, determinada pelo Despacho nº 288/21–GCNB (peça nº 05), de 28/04/2021, já havia transcorrido o prazo de 05 (cinco) anos, razão pela qual a aplicação de sanções em virtude de eventuais atos irregulares praticados resta prejudicada pela prescrição da pretensão punitiva.

Nesse sentido, o Prejulgado nº 26 deste Tribunal de Contas fixou o seguinte entendimento:

> Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

> Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo.

Segundo se extrai da decisão, o prazo prescricional é de 05 (cinco) anos, contado a partir da data do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, interrompendo-se com o despacho que ordenar a citação.

> Desse modo, é possível estabelecer que, nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93 e, sempre que houver inclusão de interessado (em qualquer processo), será necessário certificar, para efeito de aplicação de multas e demais sanções pessoais se, no momento da citação, não houve o decurso de tempo superior a cinco anos desde a data em que ocorreu a irregularidade.

Em relação à mensuração dos danos ao erário em razão da irregularidade dos repasses efetuados ao Conselho Comunitário Doutor Santos, entendo oportunas as observações da Coordenadoria de Gestão Municipal, as quais acolho para fins de fundamentação:

> Tem-se que o objeto deste feito é a análise de possíveis irregularidades quanto aos repasses feitos ao Comunitário Doutor Santos, quanto às despesas com contratação de serviços médicos, no exercício de 2007, ou seja, analisa-se a possível irregularidade na terceirização de serviços médicos.
>
> Das informações constantes no processo nº 157169/08, que deu origem a esta Tomada de Contas, no que tange à Instrução de unidade técnica, encontrou-se, apenas, à peça 63 do referido processo, lista de repasses realizados em 2007, dentre eles, as transferências ao Conselho Comunitário Doutor Santos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

O Acórdão 254/15 – S2C que determinou a instauração desta Tomada, o fez em razão dos referidos repasses, com o intento, entende a CGM, de que se fosse apurado possível dano ao erário.

Compulsando os presentes autos, verifica-se que nenhum dos interessados prestou esclarecimentos ou juntou documentos que pudessem esclarecer a situação dos repasses efetuados ao Conselho Comunitário Doutor Santos. Em análise ao Portal da Transparência do Município, bem como do PIT, não foram encontradas informações sobre um eventual convênio ou valores dos repasses financeiros efetuados ao referido Conselho.

Encontrou-se, porém, o processo nº 296720/08, cujo objeto, para a CGM, se não se confunde, se assemelha ao do presente feito e, logo, as conclusões deste merecem ser aqui mencionadas, a fim de se contextualizar a relação do Município de Jaguariaíva com o Conselho Comunitário Doutor Santos.

O processo 296720/08 trata de Tomada de Contas Extraordinária instaurada por determinação do Acórdão nº 1982/11 –Tribunal Pleno (peça 35), após constatada diversas irregularidades advindas da administração do Hospital Regional Carolina Lupion pelo Conselho Comunitário Doutor Santos, associação civil sem fins lucrativos, criada em 1988 com a finalidade exclusiva de colaborar na Administração do Hospital.

A Inspeção Judicial realizada junto ao Conselho Comunitário Doutor Santos (peça 2, fls. 2-6) apontou diversas irregularidades advindas da administração do Hospital Carolina Lupion pela entidade privada, com a utilização de verba pública municipal sem observância ao regime jurídico de direito público, e também, a contratação de pessoal sem realização de processo seletivo objetivo, bem como ausência de contribuições previdenciárias e recolhimento de FGTS.

Portanto, o convênio firmado com o Conselho Comunitário Doutor Santos estava repleto de irregularidades. Todavia, como exposto, tais fatos já foram objeto de análise no judiciário e de outro feito desta Casa. O citado processo 296720/08 é o processo próprio para tratar das irregularidades encontradas na inspeção judicial, porém, ressalta-se que, naquele feito, concluiu-se pela ausência de indícios de não prestação de serviços pela entidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

Ademais, a Coordenadoria de Gestão Municipal colacionou aos autos trechos da Instrução nº 112/22 (peça nº 103, autos 296720/08), no seguinte sentido:

> Das informações e documentos que constam dos autos, pode-se extrair que, na inspeção judicial, não se concluiu pela ausência da prestação dos serviços de gestão do Hospital Regional, tanto que o relatório aponta o nome dos servidores responsáveis por determinadas funções e é descrito o modo como ocorre a contratação dos autônomos. Ainda, o labor dos servidores contratados foi reconhecido na reclamação trabalhista, no que pese o não reconhecimento de vínculo empregatício com o Município.
>
> Sendo assim, configuraria enriquecimento ilícito da Administração Pública, a determinação de restituição de todos os valores repassados ao Conselho Municipal Doutor Santos, haja vista a prestação dos serviços ao Município.

Dentro desse contexto, a Unidade Técnica concluiu que "*a principal questão a ser respondida nestes autos, qual seja, a efetiva prestação de serviços médicos resta esclarecida*" (peça nº 27, fl. 07), e, que outros detalhes desta prestação poderiam ser questionados, no entanto, "*considerando a ausência de maiores informações no processo original quanto à destinação destes recursos, bem como a infrutífera busca nos sistemas da Corte, e, especialmente, o longo decurso do tempo, a CGM não observa modos de levantar danos correlatos. É importante ressaltar que a própria inspeção judicial, feita em momento mais oportuno, próximo aos fatos, teve dificuldade na apuração, tendo a DCM, na Instrução 515/13 (peça 40 do processo 296720/08)*".

Com efeito, conforme se depreende dos autos, de fato não há elementos suficientes a fim de subsidiar a mensuração de possível dano ao erário, mormente em decorrência da ausência de documentos relativos ao exercício de 2007. Ademais, mostra-se pouco eficiente insistir na continuidade do feito, sem que sequer possam ser aplicadas sanções pecuniárias ao gestor, caso caracterizadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

Desse modo, a melhor solução para o presente caso é o reconhecimento da prescrição da pretensão da punitiva e o encerramento sem resolução de mérito, por analogia ao art. 20, §1°, da Lei Complementar n° 113/2005[1], acompanhando o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas em situações análogas:

> ACÓRDÃO Nº 2573/21 – Tribunal Pleno
>
> 2. Quanto ao mérito da questão, vislumbro que há certa plausibilidade nas questões apresentadas pelo representante. Entretanto, transcorreu-se um tempo muito grande desde a autuação do presente processo, inclusive sem o devido comparecimento nos autos das partes intimadas, o que tornou ineficaz a averiguação dos fatos.
>
> Igualmente, as provas apresentadas são demasiadamente rasas e frágeis, de modo que não permitem o julgamento da matéria de forma procedente. Como ressaltado pela CGM, apesar de existirem indícios de irregularidade, tais como "repetidos ajustes celebrados com uma mesma empresa em decorrência de dispensa de licitação por valor abaixo do mínimo que torna o certame mandatório, denotando irregular fuga de procedimento licitatório" 18 (sic), há, ainda, insuficiência probatória documental que capacite a análise fática com a profundidade que ela deve ser realizada.
>
> (...)
>
> Diante dos motivos e da fundamentação supraelencados, entendo que esta Representação não merece procedência, ante à ausência de provas sobre os fatos.
>
> **(TCE-PR. Tribunal Pleno. Acórdão 2573/21, Relator: Cons. Artagão de Mattos Leão)**

> ACÓRDÃO Nº 3593/17 – Tribunal Pleno

[1] Art. 20. O Tribunal de Contas ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, declarando os efeitos decorrentes e o consequente arquivamento do processo.
§1º. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

Conforme bem destacaram os Recorrentes, os presentes autos foram autuados em 30/04/2001, tendo seu primeiro impulso processual somente em 18/11/2008, perfazendo um interregno de mais de 7 anos. Além disso, o seu julgamento foi realizado após mais de 14 anos, em 16/09/2015, e consistiu na verificação de ausência de procedimentos licitatórios.

Tais fatos prejudicam ou, até mesmo, tornam impossível a apresentação de defesa e documentos pelos interessados, que poderia formar a convicção dos julgadores deste Tribunal de Contas, configurando grave ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa e da razoável duração do processo.

(...)

Além disso, a ocorrência de longo decurso de tempo entre os fatos e as primeiras providências a fim de arguir os interessados a respeito da prestação de suas contas prejudicam, sobremaneira, o princípio do contraditório e da ampla defesa, uma vez que dificultam a obtenção de documentos e elementos probatórios por parte dos gestores, pois o transcurso do tempo tende a fazer desaparecer provas e documentos.

(...)

Desse modo, frente à ofensa ao direito dos recorrentes ao contraditório e ampla defesa e ao princípio da razoável duração do processo, conheço do presente Recurso de Revista e dou provimento, devendo as contas do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Paranavaí - AMUNPAR, exercício de 2000, serem consideradas iliquidáveis, nos termos do art. 20, e do seu parágrafo §1º, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

(TCE-PR. Tribunal Pleno. Acórdão 3593/17, Relator: Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães)

ACÓRDÃO Nº 1261/19 – Segunda Câmara

De outro vértice, cumpre admitir que o decurso de pelo menos quinze anos desde as irregularidades não pode ser imputado ao ex-gestor municipal, e sim, na sua maior parte, à tramitação do processo nesta própria Corte de Contas, que, nada obstante a Unidade Técnica ainda em 2009 tenha apontado a necessidade de inspeção in loco, esta não fora realizada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

> Por consequência, a impossibilidade de análise das contas impõe a ausência de formação de juízo acerca de seu mérito, com declaração de que são iliquidáveis, conforme expressa previsão contida no art. 20 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.
>
> **(TCE-PR. Tribunal Pleno. Acórdão 1261/19, Relator: Ivens Zschoerper Linhares)**

3. Em face do exposto **VOTO** no sentido de que esta Câmara:

3.1. Reconheça a **prescrição da pretensão sancionatória** desta Corte de Contas, nos moldes de orientação pacificada no Prejulgado nº 26 TCEPR, em razão do decurso de mais de 05 anos entre os fatos analisados e o Despacho que ordenou a citação dos interessados.

3.2. Determine o **encerramento sem resolução de mérito**, com aplicação analógica do art. 20, §1°, da Lei Complementar n° 113/2005 e no art. 251 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, dado que o decurso do tempo dificulta a reunião de documentos e mitiga o exercício do direito de defesa pelos interessados, uma vez que já decorreram mais de 15 (quinze) anos desde a ocorrência dos fatos.

Após o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

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 **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW

I - Reconhecer a **prescrição da pretensão sancionatória** desta Corte de Contas, nos moldes de orientação pacificada no Prejulgado nº 26 TCEPR, em razão do decurso de mais de 05 anos entre os fatos analisados e o Despacho que ordenou a citação dos interessados;

II - determinar o **encerramento sem resolução de mérito**, com aplicação analógica do art. 20, §1°, da Lei Complementar n° 113/2005 e no art. 251 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, dado que o decurso do tempo dificulta a reunião de documentos e mitiga o exercício do direito de defesa pelos interessados, uma vez que já decorreram mais de 15 (quinze) anos desde a ocorrência dos fatos;

III – determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 5 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.HKKW