TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	95343/10
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE:	ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE BITURUNA
INTERESSADO:	ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE BITURUNA, LAURO AGOSTINI, MARIO WILMAR ZAMPIERON, MUNICÍPIO DE BITURUNA, REMI RANSSOLIN, RODRIGO ROSSONI
ADVOGADO PROCURADOR:	ROGÉRIO HELIAS CARBONI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 861/23 - Primeira Câmara

EMENTA: Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Longo decurso de tempo. Terceirização irregular dos serviços analisada judicialmente. Serviços contábeis pagos com recursos do convênio. Ressalva. Contas regulares com ressalva.

I. RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas de transferência voluntária celebrada entre o **Município de Bituruna** e a **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Bituruna**, formalizada por meio do Termo de Convênio n.º 1/2005, referente aos exercícios financeiros de 2005/2008, no valor de R$ 751.235,65 (setecentos e cinquenta e um mil, duzentos e trinta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), tendo por objeto o atendimento do programa de agentes comunitários de saúde e do programa saúde da família.

Após concessão de contraditório aos interessados, a DAT (Instrução 1426/13, peça 47) opinou pela irregularidade das contas, em face das seguintes restrições: (i) terceirização de mão-de-obra; (ii) pagamento de serviços contábeis em desacordo com o plano de aplicação dos recursos no valor de R$ 8.337,00 (oito mil, trezentos e trinta e sete reais); e, (iii) aquisição de bens e serviços bem como a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KF2P

contratação de pessoal por meio de entidade privada sem a observância dos preceitos legais.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer 6621/13, peça 48).

Os autos foram retirados da pauta de sessão (peça 68) em virtude da anexação de novos documentos pelos interessados (peças 51-67).

Por meio da Instrução 1878/14 (peça 73) e do Parecer 3198/14 (peça 74) a unidade técnica e o *parquet* de Contas mantiveram seus opinativos pela irregularidade das contas.

O processo foi novamente retirado da pauta de julgamento (peça 89) e encaminhado à Diretoria de Análise de Transferência para que informasse o efetivo prejuízo causado aos cofres municipais pelas ações trabalhistas oriundas do convênio em análise (Despacho 957/15, peça 90).

Realizadas as diligências necessárias, a unidade técnica (Informação 53/16, peça 123) sugeriu o sobrestamento dos autos, pois enfatizou que a análise do mérito desta prestação de contas com a apuração dos prejuízos causados pelas ações trabalhistas dependiam da decisão judicial que seria proferida na Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, em tramite junto à Comarca de União da Vitória, decorrente do Inquérito Civil n.º MPPR-0152.09.000037-2.

O Ministério Público de Contas (Parecer 7081/16, peça 127) entendeu desnecessário o sobrestamento dos autos, ratificando o contido no Parecer Ministerial n.º 6621/13 (peça n.º 48), opinando assim, pela irregularidade das contas, com a adoção de todas as medidas elencadas naquele opinativo.

Novos documentos foram anexados às peças 129-135; 139-140; tendo a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4664/22, peça 145) opinado, conclusivamente, pela irregularidade das contas, ratificando a Instrução 1878/14 (peça 73).

Esclareceu, a unidade técnica, que o senhor *Lauro Agustini* apenas alegou que a 1ª Vara Federal de União da Vitória concluiu pela ausência de ato de improbidade administrativa nos processos de contratação dos agentes comunitários de saúde pelo Município de Bituruna em convênio com a APAE, deixando de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KF2P

apresentar contraditório sobre o mérito das irregularidades apontadas na Instrução 1878/14.

O *parquet* de Contas (Parecer 998/22, peça 146) enfatizou que o julgamento pela improcedência da Ação Civil de Improbidade Administrativa n.º 5002108-47.2015.4.04.7014 (peça 140), abordando impropriedades semelhantes às ora apreciadas, não é capaz de alterar as conclusões atingidas no âmbito deste Tribunal de Contas. Assim, reiterou a integralidade do Parecer 7081/16 (peça 127) acerca da irregularidade das contas e da adoção de todas as medidas elencadas no Parecer 6621/13 (peça n.º 48).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Examinando a situação descortinada, divirjo parcialmente do opinativo ministerial ao afirmar que o julgamento pela improcedência da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5002108-47.2015.4.04.7014 (peça 140) "*não tem o condão de alterar as conclusões no âmbito deste Tribunal de Contas*" (peça 146), pois analisando a decisão judicial exarada nos mencionados autos, observo que a abertura do inquérito civil ocorreu, especificamente, para apurar a irregularidade da contratação de agentes comunitários de saúde que atuavam no Programa da Saúde da Família mediante convênio de cooperação técnica e financeira celebrado entre o Município de Bituruna e a APAE municipal, sem a realização de processo seletivo público, realizados na gestão 2005/2008, termo de convênio 001/2005.

Desta feita, observa-se que o mérito da Ação Civil de Improbidade Administrativa n.º 5002108-47.2015.4.04.7014/PR se confunde com um dos principais apontamentos tratados na presente prestação de contas relativos à terceirização irregular de mão-de-obra por intermédio da APAE (entidade privada).

Denota-se que ao tratar do tema, a decisão judicial realizou a análise do mérito das contratações em consonância com as orientações emanadas, à época, por esta Corte de Contas, veja-se:

> [...] Portanto, mesmo antes da Emenda Constitucional n.º 51/2006 já exigia o Tribunal de Contas estadual que a contratação de agentes comunitários de saúde decorresse especificamente de concurso público, seja para seleção de servidores ou empregados públicos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KF2P

sujeitos a esse regime especial previsto na orientação citada. E dentro da Administração Pública, as orientações normativas dos tribunais de contas são vinculantes, não havendo espaço para descumprimento (fl. 7, peça 140).

Ainda, consigna:

O Termo de Convênio de Cooperação Técnica e Financeira n.º 001/2005 firmado entre a Fundação Municipal de Saúde e a APAE data de 20/5/2005, com validade até dezembro de 2005. É anterior à Orientação Normativa n.º 51/2006, portanto, legítima a forma escolhida pelo município para a prestação do serviço. Porém, o Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação Técnica e Financeira n.º 001/2005 firmado em 2/1/2006, prorrogando a validade do originário até 31/12/2006 é ilegal, pois, em que pese ter sido firmado antes da Emenda Constitucional n.º 51/2006, estava o sob a égide da Orientação Normativa n.º 1/2005 do TCE, a qual não deixava dúvidas sobre a necessidade de contratação mediante concurso público e vedava expressamente a prorrogação.

O acórdão 680/2006 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, dentre outros vários pontos, aborda a Emenda Constitucional n.º 51/2006 e seus efeitos sobre a Orientação Normativa n.º 1/2005 [...] (fl.8, peça 140).

[...] Também chama a atenção o fato de o Tribunal de Contas estadual ter se manifestado sobre a eficácia limitada do parágrafo quarto do artigo 198 da Constituição, a depender do regime jurídico que viesse a ser disciplinado na lei a que faz menção o parágrafo quinto do mesmo artigo constitucional. E mais, deliberou que a Emenda Constitucional n.º 51/2006 "inibe a produção de novas normas legislativas dos entes subnacionais, pelo menos no que diz respeito às contratações de agentes comunitários de saúde e agentes de combates às endemias".

Assim, os municípios que não estavam no curso de processos seletivos de agentes comunitários de saúde ou de combates às endemias com base na Orientação Normativa n.º 01/2005, ficaram sem possibilidade jurídica de contratação, pois não podiam contratar com base em regime jurídico ainda não estabelecido (parágrafo quinto do artigo 198 da Constituição) e também não podiam fazer convênios com essa finalidade, mas com a obrigação de prestar serviço de saúde básica através do Programa Saúde da Família, sem que o Tribunal de Contas estadual tenha deixado claro qual seria a saída aceitável (fl. 09, peça 140, sem grifos no original).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KF2P

Reconhecendo as controvérsias existentes sobre o tema à época dos fatos, a exemplo da dificuldade jurídica de contratação citada anteriormente, bem como, a impossibilidade de o Município cessar a prestação de serviços na área de saúde, foi julgada improcedente a ação judicial de improbidade, tendo ainda consignado que os serviços foram efetivamente prestados e fiscalizados, *in verbis*:

> Inexistindo a caracterização da conduta do réu como ato de improbidade administrativa, caberia o ressarcimento aos cofres públicos dos valores gastos pelo município na contratação dos agentes comunitários de saúde sem processo seletivo caso demonstrado dano e o nexo causal (responsabilidade civil), o que não ocorreu. Os serviços foram efetivamente prestados e fiscalizados, a população foi atendida e os índices do município, a princípio, melhoraram (fl. 9, peça 140).

Diante das ponderações realizadas em sede judicial sobre as contratações realizadas mediante o Termo de Convenio 001/2005 e suas prorrogações, entendo descabida a análise por esta Corte sobre a suposta "terceirização de mão-de-obra e a aquisição de bens e serviços sem a observância dos preceitos legais", uma vez que acobertadas pelo instituto da coisa julgada material.

No tocante ao pagamento de serviços contábeis em desacordo com o plano de aplicação dos recursos, no valor de R$ 8.337,00 (oito mil, trezentos e trinta e sete reais), entendo que a exemplo de outros julgados desta Corte[1] pode ser convertido em ressalva.

Ademais, as prestações de contas municipais realizadas neste período de 2005 a 2008 possuíam caráter inovador, conforme reconhecido no Acórdão 3437/14-S2C deste Tribunal.

Destarte, divirjo dos opinativos, técnico e ministerial, e **VOTO** pela **regularidade** da presente prestação de contas de transferência voluntária celebrada entre o **Município de Bituruna** e a **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Bituruna** formalizada por meio do Termo de Convênio n.º 1/2005, referente aos exercícios financeiros de 2005/2008, no valor de R$ 751.235,65 (setecentos e cinquenta e um mil, duzentos e trinta e cinco reais e sessenta e cinco

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KF2P

centavos), **ressalvando** o pagamento de serviços contábeis em desacordo com o plano de aplicação.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações pela CMEX, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398, do RITCEPR.

III. MANIFESTAÇÃO (Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares)

Em virtude da independência das instâncias, divirjo do fundamento de haver coisa julgada material em relação à decisão judicial que reconheceu a dificuldade de contratação e a prestação dos serviços, mas, dado o decurso de mais de 15 anos, acompanho o voto condutor quanto à impossibilidade de se configurar a irregularidade.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **regularidade** da presente prestação de contas de transferência voluntária celebrada entre o **Município de Bituruna** e a **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Bituruna,** formalizada por meio do Termo de Convênio n.º 1/2005, referente aos exercícios financeiros de 2005/2008, no valor de R$ 751.235,65 (setecentos e cinquenta e um mil, duzentos e trinta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), com **ressalva** em razão de pagamento de serviços contábeis em desacordo com o plano de aplicação.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

[1] Acórdão 1684/20 – S2C (Processo 756427/13); Acórdão 2307/20 – S1C (Processo 267841/13).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.KF2P

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, 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 KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 20 de abril de 2023 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

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.KF2P