



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 746904/11
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PATO BRAGADO
INTERESSADO: INSTITUTO CREATIO DE CUIABÁ, LUCIANO DE CARVALHO
MESQUITA, MUNICÍPIO DE PATO BRAGADO, NORMILDA
KOEHLER
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2402/23 - Primeira Câmara

EMENTA: Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Município de Pato Bragado. Termo de Parceria firmado em 2005. Exercício de 2008. Trancamento das contas, com fundamento no art. 20, §1º, da LC 113/05.

1. RELATÓRIO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA entre a Prefeitura de Pato Bragado e o Instituto Creatio de Cuiabá, formalizada por vários termos de parceria que previam repasses no valor total de R\$ 1.222.916,71 (um milhão duzentos e vinte e dois mil novecentos e dezesseis reais e setenta e um centavos), tendo por objeto fornecer pessoal para a execução de projetos nas áreas de saúde, educação, cultura e esporte. A contratação se deu através de processo licitatório, a Concorrência Pública n.º 002/2005, a qual teve vigência até 2008. O período de execução da parceria formalizada em 2005 que está em análise neste processo é o exercício de 2008.

Na Instrução n.º 4435/12-DAT (Peça 5), de 12/09/2012, a Diretoria de Análise de Transferências (DAT) opina pela irregularidade do processo de prestação de contas diante de inúmeras irregularidades e ausência de documentação apontadas.

Através do Despacho n.º 2525/12-GCAML (Peça 6) o então Relator, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, inclui como interessados no feito o Instituto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Creatio de Cuiabá e *Luciano de Carvalho Mesquita*, determinando a intimação de ambos.

Na Peça 14, consta petição do Município de Pato Bragado e sua ex-Prefeita *Normilda Koehler*, na qual informam, em síntese, que a contratação ocorreu por necessidade de dar andamento a programa na área da saúde e educação, já que o município não dispunha à época de um número suficiente de funcionários em seu quadro geral; e que o vínculo entre o município e o instituto bem como a metodologia de trabalho e a fiscalização foram idênticos aos desenvolvidos nos anos anteriores, cujas contas foram aprovadas por este TCE.

Não houve manifestação do Instituto Creatio de Cuiabá e de seu representante legal, *Luciano de Carvalho Mesquita*, conforme se denota da Certidão de decurso de prazo n.º 953/13-DP (Peça 17).

Na Instrução n.º 3704/14-DAT (Peça 18), a unidade técnica adverte que as irregularidades permanecem, tais quais, a ausência de vasta gama de documentos; a contratação injustificada de pessoal sem concurso público; e o atraso na prestação das contas. Desse modo, seguem opinando pela irregularidade das contas.

Em petição acostada na Peça 31, a ex-Prefeita *Normilda Koehler* presta novamente informações e junta documentos. Dentre suas afirmações, consta a de que a relação entre o município e o Instituto possui autorização legislativa e que a contratação ocorreu com fulcro em parecer jurídico.

O Município de Pato Bragado junta novo contraditório na Peça 37 e uma vasta gama de documentação nas Peças 38 a 41. Nessa oportunidade, rebate e explica cada uma das irregularidades levantadas pela unidade técnica. Dentre as explicações, encontram-se as seguintes: era admitido pela jurisprudência deste TCE, à época, a contratação temporária de pessoal por meio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) para desempenhar funções transitórias, evitando o engessamento da Administração; durante a vigência dos Termos de Parceria foram sendo realizados diversos concursos públicos, de modo que o município passou a conseguir atender a demanda com seu próprio quadro funcional; e que os recursos repassados foram efetivamente empregados para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento do serviço prestado pelas pessoas contratadas pelo Instituto Creatio, como se verifica da documentação acostada.

Na Instrução n.º 4613/22-CGM (Peça 46), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opina pela prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória ou pela regularidade com ressalva, em razão das contas não terem sido apresentadas na forma da Resolução n.º 03/2006 do TCE-PR.

No mérito, no que toca aos documentos exigidos, a CGM entende que não se pode exigir documentos constantes da Resolução n.º 03/2006 para parcerias que foram firmadas em 2005. Entende, ainda, inexistir indício de desvio ou apropriação indébita bem como que é inviável a restituição integral do recurso repassado, uma vez que há provas da execução dos termos de parceria e da realização de despesas de execução (de modo que a restituição configuraria enriquecimento ilícito do município).

No que concerne à aplicação de multas, a CGM compreende que elas estão prescritas, com fulcro no Prejulgado nº 26, pois os fatos objetos do presente feito datam do ano de **2008** e o Despacho de citação constante da Peça 22 data do ano de **2014**, ou seja, decorridos mais de 5 anos entre eles.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 1073/22-3PC (Peça 47), opina pela manutenção do feito para apurar se as irregularidades apontadas causaram dano ao erário, pois, em que pese considere prescritas as sanções administrativas, compreende que o dano ao erário é imprescritível, de modo que ainda é possível haver a merecida recomposição financeira à Administração.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 DA PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO

A unidade técnica sustenta a ocorrência de prescrição intercorrente em razão: (i) de o processo ter ficado paralisado (sem qualquer despacho) por mais de 3 anos – desde outubro de 2014 (Peça 44) até a Instrução da CGM (Peça 46) em 4 de outubro de 2022; (ii) de ter transcorrido mais de 5 anos entre os despachos que determinaram a citação (outubro/2012, na Peça 6, e maio/2014, na Peça 22) e o julgamento; e (iii) dos fatos objetos do presente caso datarem do ano de 2008 e o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despacho que determinou a citação das partes para apresentarem contraditório quanto às multas (alçadas na Peça 22) datarem de 2014.

Todavia, divirjo da unidade técnica quanto ao reconhecimento da prescrição intercorrente por ela detectada.

O Prejulgado n.º 26 orienta a questão da prescrição no âmbito desta Corte de Contas, no sentido de estabelecer o prazo prescricional de 5 anos para as multas e demais sanções pessoais a contar da data da prática do ato irregular.

Em 2005, foi firmado o Termo de Parceria – Contrato n.º 083/2005, sendo o período de execução da parceria o exercício de 2008. A prestação de contas foi encaminhada pelo município ao TCE em 22/12/2011, dando ensejo, nesta data, ao prazo interruptivo da prescrição.

Considerando-se que, de 2008 a 2011, não transcorreu o lapso de 5 anos, não há que se falar em prescrição no presente caso.

Ademais, impende destacar que também se diverge da unidade técnica quanto ao reconhecimento da prescrição intercorrente por ela reconhecida.

Embora tenham entendido pela ocorrência de prescrição com base no Prejulgado n.º 26 desta Corte de Contas, há necessidade de ponderar que não há reconhecimento no âmbito deste Tribunal, por meio do referido Prejulgado, de prescrição intercorrente, ou mesmo nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como é o caso da prestação de contas de transferência voluntária e, portanto, não há que se falar em incidência de prazo prescricional contado a partir dos fatos apontados como irregulares, não sendo aplicável, ainda, a intimação dos interessados como marco interruptivo do prazo prescricional, mas, sim, a efetiva prestação de contas.

Essa questão já foi discutida no Colegiado da Segunda Câmara, conforme se extrai do Acórdão n.º 3372/21 – Segunda Câmara:

O Prejulgado n.º 26, que tratou do instituto da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito deste Tribunal de Contas, fixou o seguinte entendimento no que se refere ao termo inicial da contagem do prazo para exercício da pretensão sancionatória, nos processos de iniciativa do jurisdicionado:

Em relação aos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar o processo em prazo definido em lei e em normativas desta Corte[1], haverá prescrição sancionatória se o processo deixar de ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encaminhado a esta Corte e não forem instaurados os procedimentos específicos (ex. Tomada de Contas) em face do gestor omissos no prazo de cinco anos, a contar do dia seguinte ao término do prazo final de protocolização. (Grifos nossos).

Portanto, não houve prescrição no caso em tela.

2.2 AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Diretoria de Análise de Transferência, nas Instruções constantes das Peças 5 e 18, recomenda o ressarcimento integral dos recursos repassados, no valor de R\$ 1.222.916,71 (um milhão duzentos e vinte e dois mil novecentos e dezesseis reais e setenta e um centavos), de forma solidária, pelo Instituto Creatio de Cuiabá, por *Luciano de Carvalho Mesquita*, Presidente do Tomador no período de 1º/01/2005 a 31/12/2012, e por *Normilda Koehler*, ex-Prefeita do Concedente na gestão de 14/01/2008 a 31/12/2009, ao Município de Pato Bragado.

O opinativo pelo ressarcimento ocorre em razão da não apresentação integral dos documentos exigidos pela Resolução n.º 03/2006 do TCE-PR, pela Lei Federal n.º 9790/99 e pelo Decreto Federal n.º 3.100/99, o que teria inviabilizado a análise da regular aplicação dos recursos.

A defesa da ex-Prefeita municipal *Normilda Koehler*, acostada à Peça 31, bem como as defesas do Concedente, constantes das Peças 14 e 37, explicam que o procedimento não era considerado irregular na época, nem reprovado pelo TCE-PR; que houve orientação jurídica da procuradoria municipal para sua execução; e que foram realizados concursos públicos para as funções.

Os documentos de prestação de contas solicitados pelas Instruções DAT das peças 5 e 18 são, na quase totalidade, os previstos na Resolução TCE-PR n.º 03/2006, que entrou em vigor somente no fim de 2006.

O período de execução da parceria em análise é o exercício de 2008, para o qual estão sendo exigidos documentos da Resolução TCE-PR n.º 03/2006.

Portanto, quando a Resolução TCE-PR n.º 03/2006 entrou em vigor, as parcerias já eram atos jurídicos perfeitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na época em que a cláusula da prestação de contas (cláusula 5ª) do termo de parceria foi elaborada, listando a escassa documentação de prestação de contas prevista na Lei Federal n.º 9790/99 e no Decreto Federal n.º 3.100/99, eram essas as regras de prestação de contas que existiam. Os gestores não tinham como prever que, em 2006, o TCE-PR editaria resolução exigindo diversos outros documentos para a prestação de contas, com maior detalhamento de informações, tampouco tinham como antever que, em 2008, esses documentos seriam exigidos de relações iniciadas em 2005. Ademais, em 2005 este Tribunal de Contas não possuía orientação jurisprudencial e tampouco norma sobre prestação de contas de termo de parceria.

Logo, reputa-se que exigir documentos de prestação de contas da Resolução TCE-PR n.º 03/2006 de termos de parceria firmados em 2005 afronta o ato jurídico perfeito e a segurança jurídica.

Ademais, não há indícios de desvio ou apropriação indébita dos recursos repassados. Pelo contrário, a documentação juntada nas peças 38 a 41 mostra que houve a efetiva execução dos termos de parceria. Existem planos de trabalho prevendo metas para cada projeto (peça 38, fl. 134); relatórios de execução dos projetos (peça 38, fl. 270); designações de comissões de avaliação para cada área (peça 38, fl. 144); avaliações das comissões registrando a perfeita execução dos termos de parceria, sem registros desabonadores (peça 38, fl. 148); pareceres jurídicos favoráveis da procuradoria municipal (peça 38, fl. 179); e comprovantes de pagamento dos empregados envolvidos nas ações (peça 38, fl. 296).

Diante do cenário posto, reputo que o fato de a prestação de contas não ter sido apresentada na forma da Resolução n.º 03/2006 do TCE-PR não é motivo suficiente para exigir a restituição integral do recurso repassado, conforme opinativo da DAT. Isso seria enriquecimento ilícito da Administração, pois há provas da execução dos termos de parceria e da realização de despesas em sua execução.

Corroborando a Instrução n.º 4613/22-CGM, aprovo com ressalva a prestação de contas, em razão das contas não terem sido apresentadas na forma da Resolução n.º 03/2006 do TCE-PR.

Proponho, ainda, a expedição de Recomendação ao Concedente para que: a) cumpra as normas do TCE-PR sobre a prestação de contas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transferências voluntárias, especialmente a Resolução n.º 28/2011 – TCE-PR; e b) siga a jurisprudência sobre terceirização de serviços públicos, a exemplo das orientações contidas no Acórdão n.º 1798/08-TCE-PR-Pleno, com vistas a alcançar a regularidade na prestação de contas de transferências voluntárias e a lícita terceirização de serviços públicos.

Revela-se desnecessário o recolhimento integral dos recursos repassados, no valor de R\$ 1.222.916,71 (um milhão duzentos e vinte e dois mil novecentos e dezesseis reais e setenta e um centavos), de forma solidária pelo Instituto Creatio de Cuiabá, *por Luciano de Carvalho Mesquita* (Presidente do Tomador à época dos fatos), e por *Normilda Koehler* (Prefeita do Município à época dos fatos), ao Município de Pato Bragado.

2.3 APLICAÇÃO DE MULTA PELA INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E ISONOMIA

A Diretoria de Análise de Transferências, na Instrução n.º 3704/14-DAT (Peça 18), recomenda a aplicação de multa a *Luciano de Carvalho Mesquita* (Presidente do Tomador de 1º/01/2005 a 31/12/2012) e a *Normilda Koehler* (Prefeita do Concedente de 14/01/2008 a 31/12/2009), com base no art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar n.º 113/2005, em razão da não comprovação da observância dos princípios da economicidade e isonomia nos processos de contratação de bens e serviços.

Nesse ponto, corroboro a Instrução n.º 4613-CGM, no sentido de entender inepta essa específica recomendação feita pela DAT na Instrução n.º 3704/14, ou seja, ela não é apta a ser apreciada.

Da narração dos fatos, contida na Peça 18, não decorre logicamente a conclusão/opinativo. Não há na peça 18 qualquer explicação sobre os motivos pelos quais se entendeu que os princípios da economicidade e isonomia nos processos de contratação não foram respeitados e do porquê os gestores devam ser multados. O opinativo surge solto no final da Instrução, sem seguir o dever de motivação dos atos administrativos que impõem sanções, em contrariedade ao art. 50 da Lei de Processo Administrativo (Lei n.º 9.784/99).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, entendo não ser possível multar os gestores, ainda mais em se considerando que não existe indício de superfaturamento ou dano ao erário.

2.4 VOTO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Diante do exposto, VOTO pela regularidade com ressalvas da presente Prestação de Contas de Transferência Voluntária, realizada pelo Município de Pato Bragado ao Instituto Creatio de Cuiabá, de responsabilidade de *Normilda Koehler* (Prefeita do Concedente de 14/01/2008 a 31/12/2009) e *Luciano de Carvalho Mesquita* (Presidente do Tomador no período de 1º/01/2005 a 31/12/2012), em razão das contas não terem sido apresentadas na forma da Resolução n.º 03/2006 do TCE-PR.

Ainda, proponho a expedição de Recomendação ao Município de Pato Bragado para que:

- a) cumpra as normas do TCE-PR sobre prestação de contas de transferências voluntárias, especialmente a Resolução TCE-PR n.º 28/2011, visando à obtenção de regularidade nas prestações de contas de transferências voluntárias;
- b) siga a jurisprudência do TCE-PR sobre terceirização de serviços públicos, a exemplo do Acórdão TCE-PR n.º 1798/08 – Pleno, visando à lícita terceirização de serviços públicos.

3. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Trata-se de prestação de contas de transferência voluntária realizada entre a Prefeitura de Pato Bragado e o Instituto Creatio de Cuiabá, formalizada por vários termos de parceria que previam repasses no valor total de R\$ 1.222.916,71 (um milhão duzentos e vinte e dois mil novecentos e dezesseis reais e setenta e um centavos), tendo por objeto fornecer pessoal para a execução de projetos nas áreas de saúde, educação, cultura e esporte.

A contratação se deu através de processo licitatório, Concorrência Pública n.º 002/2005, com vigência no período de 2005 a 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O voto condutor afastou a preliminar de prescrição e, no mérito, propôs o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, em face da falta de apresentação da prestação de contas na forma da Resolução 03/2006 deste Tribunal.

Com a máxima vênia ao voto lançado pelo ilustre Relator **divirjo** quanto à conclusão pela **regularidade** das contas, pois entendo que não há, nos presentes autos, documentos suficientes para ensejar a análise do mérito da presente prestação de contas de transferência voluntária.

Ademais, entendo que não prospera a alegação da defesa sobre a impossibilidade desta Corte exigir documentos referente ao citado termo de parceria, pois a Constituição Federal em seu art. 71, inciso II, é clara em determinar a competência deste Tribunal para *“julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”*.

Desta feita, embora não estivesse em vigor a Resolução 03/2006, este fato não exime o gestor e os respectivos responsáveis de comprovarem a regular e lícita aplicação dos recursos públicos, bem como do atendimento das finalidades públicas almejadas.

Ainda, verifico que, embora o Município de Pato Bragado tenha anexado documentos às peças 38 – 41, eles não são hábeis a ensejar um juízo conclusivo de regularidade da presente prestação de contas, tanto no tocante à destinação, pormenorizada, dos recursos repassados, como em relação à irregular terceirização de agentes de combates às endemias, vedada pelo art. 2º da Lei 11350/2006.

Desta feita, entendo que seria necessária a complementação da instrução processual. Entretanto, em decorrência do lapso temporal transcorrido entre a execução do objeto da transferência e a presente análise (**15 anos**), vislumbro que a abertura de contraditório e/ou determinação de diligência se mostra desarrazoada, razão pela qual proponho o **trancamento das contas**, com fundamento no art. 20, §1º, da LC 113/05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Determinar o **trancamento das contas**, com fundamento no art. 20, §1º, da LC 113/05.

II. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pela regularidade das contas, com ressalva e recomendação. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 10 de agosto de 2023 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência