# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 808760/18 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE REVISTA |
| ENTIDADE: | ORGANIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA |
| INTERESSADO: | EDEVILSON TOMAZ FABRÍCIO, ELIR DE OLIVEIRA, FRANCISCO CARLIM DOS SANTOS, ORGANIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA, PAULO ROBERTO RIBEIRO (FALECIDO(A) EM 2012) |
| ADVOGADO / PROCURADOR | ADERITO SEBASTIAO AGOSTINHO ANTONIO, ADRIANE TEREBINTO DI BACCO, CLAUDIO TAVARES TESSEROLI, DANIELE DIAS DOS REIS, EDSON JOSE MONTEIRO KLETLINGUER, JOÃO VICTOR BAGGIO MOLINI, KENNEDY MACHADO, NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES, SILVESTRE DIAS DOS REIS |
| RELATOR: | CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES |

## ACÓRDÃO Nº 2492/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Transferência Voluntária. Terceirização de mão-de-obra. Ausência de comprovação das despesas administrativas. Responsabilidade solidária do repassador. Inexistência de prescrição intercorrente, conforme prejulgado nº 26 desta Corte de Contas. Conhecimento e não provimento do recurso. Manutenção da irregularidade das contas e aplicação de sanções.

**1.** Trata-se de **Recurso de Revista** interposto por Elir de Oliveira (peça nº 338), em face do **Acórdão n° 2936/18 – Primeira Câmara** (peça nº 334), que julgou procedente a Tomada de Contas Extraordinária, decorrente de inspeção, tendo como objeto recursos recebidos pela Organização para o Desenvolvimento Social e Cidadania – ORDESC, a título de transferências voluntárias, oriundas de parcerias firmadas com as seguintes entidades públicas: Município de Matinhos, Município de Pontal do Paraná, Consórcio Intermunicipal de Saúde da Costa Oeste do Paraná e Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste do Paraná em Cascavel, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Roberto Ribeiro (Presidente da ORDESC),

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

Francisco Carlim dos Santos (então Prefeito de Matinhos), Elir de Oliveira (então Presidente do CISCOPAR) e Edevilson Tomaz Fabrício (então Presidente do CISOP), no exercício de 2007 (prestação de serviços na área de saúde).

O Acórdão recorrido expediu determinações para o recolhimento parcial de recursos, da seguinte forma:

**a)** R$ 424.257,03 (quatrocentos e vinte e quatro mil, duzentos e cinquenta e sete reais e três centavos), devidamente corrigidos, solidariamente, pela ORDESC, pelo espólio de Paulo Roberto Ribeiro e por Francisco Carlim dos Santos, em face das despesas administrativas não comprovadas;

**b)** R$ 115.031,38 (cento e quinze mil, trinta e um reais e trinta e oito centavos), devidamente corrigidos, solidariamente, pela ORDESC, pelo espólio de Paulo Roberto Ribeiro e por Elir de Oliveira, em face das despesas administrativas não comprovadas;

**c)** R$ 64.134,37 (sessenta e quatro mil, cento e trinta e quatro reais e trinta e sete centavos), devidamente corrigidos, solidariamente, pela ORDESC, pelo espólio de Paulo Roberto Ribeiro e por Edevilson Tomaz Fabrício, em face das despesas administrativas não comprovadas.

Ademais, foram aplicadas aos Srs. Francisco Carlim dos Santos, Elir de Oliveira, Edevilson Tomaz Fabrício, uma multa individual, nos termos do art. 87, V, “a”, da Lei Complementar nº 113/2005, em razão da terceirização indevida de serviços públicos.

Complementarmente, foi determinada a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, tendo como objeto os repasses do Município de Pontal do Paraná à ORDESC, durante os exercícios de 2007 e 2008; a inclusão do nome dos gestores das contas no cadastro dos responsáveis com contas irregulares, para os fins do artigo 170 da Lei Complementar nº 113/2005 e a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e ao Ministério da Justiça, para adoção das medidas cabíveis nos respectivos âmbitos de atuação.

Em sua **petição recursal** (peça nº 338), o Sr. Elir de Oliveira, Prefeito do Município de Palotina durante o exercício de 2005/2008 e Presidente do CISCOPAR à época dos fatos, pugna pela exclusão de sua responsabilidade pessoal, além do afastamento das sanções aplicadas em razão da irregularidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

das contas, tais como o recolhimento parcial dos recursos, a multa e a inclusão no cadastro dos responsáveis com contas irregulares. Sucessivamente, quanto à sanção de recolhimento parcial dos recursos, pugna pela conversão da responsabilização solidária para subsidiária.

Em relação a sua função de Presidente do CISCOPAR, o Recorrente apresenta diversas alegações no sentido de que não exercia o comando da Entidade de fato e de direito. Em resumo, nas conclusões trazidas às fls. 07-08, destaca:

> O Estatuto Social e do Regimento Interno comprova que:
>
> **a)** O Consórcio é dirigido pela Secretaria Executiva;
>
> **b)** O Presidente simplesmente representa a entidade, não possuindo iniciativa e/ou autonomia gerencial;
>
> **c)** O Presidente atua sob delegação do Conselho de Prefeitos;
>
> **d)** A designação do Secretário Executivo, do Diretor Jurídico e do Controlador Interno depende do referendo do Conselho de Prefeitos;
>
> **e)** As diretrizes de atuação do Consórcio são definidas pelo Plano Anual de Trabalho (PLAT) elaborado pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde e aprovado pelo Conselho de Prefeitos.
>
> Em consequência:
>
> **I.** O comando do CISCOPAR/Toledo não era exercido, de fato e de direito, pelo requerente;
>
> **II.** O requerente não pode ser responsabilizado pela desaprovação da tomada de contas do CISCOPAR/Toledo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

Ademais, defende não ser cabível a sua responsabilização pessoal, uma vez que "*a contratação da OSDESC pela CISCOPAR/Toledo foi, em dezembro/2008, declarada regular pelo TCE-PR*", conforme Acórdão nº 1890/08 – Tribunal Pleno (processo nº 366830/07), motivo pelo qual não compreende a razão pela qual o mesmo TCEPR desaprovou "*a prestação de contas do mesmo Consórcio de Saúde em virtude de 'terceirização indevida de mão de obra'* (fl. 08).

Expõe, ainda, que em relação à "*ausência de demonstrativo comprovando a devida utilização das despesas administrativas*", "*o CISCOPAR/Toledo, inúmeras vezes, solicitou à ORDESC a respectiva prestação de contas*" (fl. 09), conforme documentos anexos, que demonstram inexistir omissão por parte da CISCOPAR/Toledo e/ou do requerente, mas, somente, da ORDESC, que deveria ser a única a ser responsabilizada pelo ressarcimento ao erário.

Outrossim, defende que o requerente não responde pela desaprovação da tomada de contas e/ou pelo ressarcimento do erário com base no Acórdão nº 3553/10 – S1C (187304/09), Acórdão nº 3655/12 – S1C (241023/10), Acórdão nº 2296/14 – S2C (240876/10), Acórdão nº 1991/11 – S1C (179573/09), Acórdão nº 2466/11 – S1C (209880/09), Acórdão nº 3560/14 – S2C (208646/09), Acórdão nº 4160/14 – S1C (250859/11), Acórdão nº 7349/14 – S1C (250964/11), Acórdão nº 7350/14 – S1C (251189/11).

Postula, ainda, na hipótese de manutenção da condenação do requerente ao ressarcimento do erário, seja a sua responsabilidade subsidiária, nos termos do art. 827, § único, do Código Civil, destacando que a ORDESC continua ativa e é uma entidade solvente.

Conclusivamente, requer (peça nº 338, fl. 21) o recebimento e provimento do recurso e revista, com o fim de:

a) excluir a responsabilidade pessoal do requerente, ex-presidente do CISCOPAR/Toledo;

b) afastar as seguintes sanções aplicadas ao requerente: irregularidade das contas (item I), recolhimento parcial dos recursos (item III), multa (item VI) e inclusão no cadastro dos responsáveis com contas irregulares (item IX);

c) sucessivamente, quanto à sanção de recolhimento parcial dos recursos (item III), conversão da responsabilização solidária para subsidiária.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

O Recurso de Revista foi recebido pelo **Despacho n° 2329/18 - GCNB** (peça nº 342), e determinada a intimação dos demais interessados.

A **Organização para Desenvolvimento Social e Cidadania** – ORDESC (peça nº 357) apresentou contrarrazões.

A **ORDESC** assevera que é Entidade "*sem fins lucrativos e que trabalha com assistência social em mútua cooperação com entes públicos em consonância ao seu ato constitutivo, quanto às atividades em que são executados os projetos e programas e arcabouço jurídico com total correspondência aos requisitos de admissibilidade dos serviços*" (peça nº 357, fl. 03).

Defende que os serviços de saúde podem ser executados em caráter complementar, pela iniciativa privada, conforme previsto na Constituição e na Lei nº 8.080/90, razão pela qual assiste razão ao Recorrente em afirmar que inexiste irregularidade na contratação de servidos por meio de transferência voluntária, pactuação com a instrumentalização de Termo de Parceria do Gestor com a OSCIP.

Por outro lado, quanto a responsabilidade sobre a irregularidade, imputada ao Recorrente, defende não lhe assistir razão, uma vez que, "*a exemplo, dos precedentes colacionados, verifica-se que os gestores privados, bem como os gestores públicos são responsabilizados pelos ressarcimentos dos repasses às instituições, solidariedade decorrente as parcerias público /privada*". (fl.07)

A Entidade defende ainda que em razão de gestões desastrosas, a OSCIP atravessa momentos de várias dificuldades econômicas e financeiras, especialmente no ano de 2017, e que, conforme balanço do referido ano, "*o Patrimônio Social da Requerida está negativo, acumulado em R$ 4.267.655,95 (quatro milhões duzentos e sessenta e sete mil seiscentos e cinquenta e cinco reais e noventa e cinco centavos)*". (fl. 08)

Ademais, destaca que por meio do DRE (Demonstração de Resultado de Exercício) operacional é possível verificar um saldo negativo nos anos de 2016 e 2017, motivo pelo qual a Entidade não se encontra em solvência e deve ser afastado o argumento do Recorrente nesse sentido.

Para tanto, a ORDESC junta o Balanço Patrimonial de 2017 e o DRE de 2017, respectivamente nas peças nºs 358-359.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

Por meio do **Despacho n° 649/19 – GCIZL** (peça nº 364) foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para análise.

O **Sr. Elir de Oliveira**, por meio da petição juntada na peça nº 367 solicitou o reconhecimento da prescrição intercorrente em razão de o pleito estar paralisado há três anos na Coordenadoria de Gestão Municipal.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução nº 1172/23 (peça º 368), opinou pelo provimento do recurso apresentado no que se refere à prescrição intercorrente trienal, nos termos da Lei nº 9.873/1999, jurisprudência do STF, Resolução TCU nº 34419 e Acórdão TCU 2381/2022 – Plenário, pois se passaram mais de três anos da data do último Despacho com caráter instrutório, 16/05/2019, até a presente data (abril/2023). No entanto, em caso de entendimento diverso, no mérito, opinou pelo improvimento do recurso, e pela manutenção da responsabilidade solidária do Sr. Elir de Oliveira, conforme exposto no item 2.2 da instrução processual.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer nº 339/23 (peça nº 369) ressaltou que "*uma vez que comprovado o dano ao erário decorrente das irregularidades em questão, e considerando que, ainda que a pretensão de multas e sanções administrativas estejam prejudicadas pela prescrição, ainda é possível haver a merecida recomposição financeira à administração*" (fl. 05), razão pela qual opinou pelo não provimento do Recurso de Revista e manutenção do processo, com vistas ao pagamento dos ressarcimentos devidos.

**É o relatório.**

**2.** Conforme acima exposto, por meio do presente **Recurso de Revista** (peça nº 338), o Sr. Elir de Oliveira, então Presidente do CISCOPAR busca a alteração do **Acórdão n° 2936/18 – Primeira Câmara** (peça nº 334), pugnando pela exclusão de sua responsabilidade e consequente afastamento das sanções determinadas pela decisão recorrida, ou, alternativamente, pela mudança de sua responsabilidade solidária, por subsidiária.

Posteriormente, o Recorrente pugnou pelo conhecimento da prescrição intercorrente em razão da paralisação do Recurso de Revista por prazo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

superior a 03 anos na Unidade Técnica, com fulcro no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, e art. 8º da Resolução TCU 344/2022,

Ao analisar os pressupostos de admissibilidade relativos à tempestividade, legitimidade, interesse e adequação, observo que o presente recurso merece ser **conhecido.**

Em relação à **preliminar de mérito,** relativa à prescrição intercorrente, suscitada pelo Recorrente em decorrência da paralisação dos autos por prazo superior a 03 anos na Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que não lhe assiste razão, conforme expressamente previsto no **Prejulgado nº 26 desta Corte de Contas**, **revisado por meio do Acórdão nº 1919/23** (processo nº 541093/17), em 12/07/2023:

> **1.** Pela possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público 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;
>
> **2.** 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 Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito *ex nunc*) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo; (original não grifado)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

> **3.** Nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.

De tal modo, resta inequívoco que a prescrição intercorrente não é reconhecida por este Tribunal, menos ainda na modalidade trienal, razão pela qual a preliminar de mérito deve ser afastada.

No **mérito**, acompanho o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de que o presente recurso não merece provimento.

É possível constatar que a responsabilidade do Sr. Elir de Oliveira, presidente da CISCOPAR decorre do pagamento irregular de despesas administrativas não comprovadas, no importe de R$ 115.031,38 (cento e quinze mil, trinta e um reais e trinta e oito centavos).

A determinação de devolução dos valores, devidamente corrigidos, foi imposta de forma solidária à ORDESC, ao espólio de Paulo Roberto Ribeiro e ao Sr. Elir de Oliveira, responsável pelos repasses à época da execução da parceria.

Ao analisar as competências do Presidente do Consórcio, previstas no Estatuto da Entidade, a Unidade Técnica, por meio da Instrução nº 1172/23 – CGM (peça nº 368, fl. 11), destacou que "*mesmo que a esfera de poderes privativos do presidente seja pequena (sendo que sua esfera de atos seja limitada às atribuições de própria Assembleia do órgão), ainda assim assume o papel de representante legal da entidade. Ou seja, uma vez no cargo de presidente do Consórcio, o senhor Elir de Oliveira ainda exerce a representação da entidade, na figura de agente público, sendo, portanto, responsável legal pelos atos que a entidade realizou*".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

A Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu que "*mesmo que houvesse uma subordinação real de sua figura perante à Assembleia, ainda assim caberia ao Presidente, ante ato irregular, a opção pela sua não homologação (art. 21, inciso VII, Estatuto Social)*" (fl. 13), o que, não ocorreu.

Com efeito, da simples leitura do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, é possível inferir que todo aquele que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens ou valores públicos tem o dever de prestar contas dos recursos recebidos, ou seja, atrai para si o ônus de bem comprovar a correta destinação dos valores.

A ausência de demonstração da destinação dada aos recursos transferidos e de comprovação da regularidade da respectiva aplicação (numa verdadeira inversão legal do ônus da prova operada pela própria Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único)[1] enseja, nos processos de prestação de contas, além de **infração à norma legal** (Lei nº 9.790/99, Decreto nº 3.100/99, Instrução Normativa nº 61/2011 e Resolução nº 28/2011 TCE/PR), a **presunção da ocorrência de lesão ao erário e desvio de finalidade e, consequentemente, a determinação da restituição dos valores não comprovados,** uma vez que ao repassador e ao beneficiário dos recursos compete a comprovação cabal de que o recurso foi aplicado no objeto a que se destinava

A **solidariedade da responsabilidade** entre o repassador e o tomador de recursos em razão da ausência parcial ou total de prestação de contas está prevista no art. 233 do Regimento Interno desta Corte que dispõe:

> **Art. 233.** Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou

[1] "*Nos processos de contas ocorre espécie de inversão do ônus da prova, tendo em vista que, para julgarem as contas dos responsáveis irregulares e lhes aplicar as sanções oriundas desse julgamento, os Tribunais de Contas não têm que provar que os recursos públicos foram mal aplicados ou desviados, embora na grande maioria das vezes esse fato fique efetivamente demonstrado. O gestor é que deverá comprovar que utilizou os recursos de maneira adequada e eficiente.*" (BANDEIRA Michel de Oliveira. **Ônus da prova nos processos de prestação de contas perante os Tribunais de Contas**. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2590521.PDF - Acesso em: 23/02/2015).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

> valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, o órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010).

Por meio da Uniformização de Jurisprudência nº 03 desta Corte de Contas (Acórdão nº 1412/2006 – Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães) fixou-se entendimento de que, em regra, a responsabilidade, nos entes públicos, é do seu gestor, sendo a responsabilidade institucional de caráter excepcional.

> Nos casos de dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, previstos nos incisos III e IV do artigo 248, do Regimento Interno, a responsabilidade será solidária, do agente público e de terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para o dano apurado (logicamente, desde que haja sido observado o devido processo legal, chamando-se ao feito este terceiro) (fl. 10).
>
> (...)
>
> Aliás, esse mesmo entendimento tem o Tribunal de Contas da União, isto é, quando se trata de delimitação de responsabilidades de entidades integrantes da Administração Pública e não integrantes (entes públicos ou vinculados e entidades privadas) estabelece regras diferenciadas. Isto é, a regra geral para entidades públicas é o mesmo tratamento dado pela LC/PR 113/2.005, quando estabelece a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

> responsabilidade do gestor e como exceção da regra geral, a responsabilidade institucional quando ocorre o desvio de finalidade e proveito próprio (fl. 12/13).

Nesse sentido, a Unidade Técnica, por meio da Instrução nº 2868/18 – CGM (peça nº 330, fl. 04), já havia destacado que "*o repasse de recursos pelo Poder Público não o isenta do dever de fiscalização de sua aplicação, nos termos do que dispõe a Resolução 28/2011 deste Tribunal de Contas*[2]".

Vale mencionar que a cobrança de taxa de administração era vedada pelo art. 5º, I, da Resolução nº 03/2006 deste Egrégio Tribunal, bem como afronta ao contido no art. 140, inciso I da Lei Estadual nº 15.608/2007, art. 10, § 2º, IV, da Lei nº 9.790/99 e artigo 12, II, do Decreto 3.100/99.

A possibilidade de pagamento de custos indiretos, ou rateio de despesas administrativas da Entidade é exceção à regra, tal como dispõe o Acórdão nº 5530/15-STP, complementado pelo Acórdão nº 3787/17-STP (autos nº 10762/15), desta Corte de Contas, que trata de consulta formulada pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, e, em que apresentei Voto Vistas, o qual foi integrado a decisão:

> [...]
>
> Para melhor esclarecer a matéria, convém explicitar no voto a distinção feita pela Diretoria de Análise de Transferências, a f. 4 da peça nº 23, entre taxa de administração e custos ou despesas administrativas: "*enquanto o termo 'taxa de administração' evoca um percentual fixo pautado no valor total do repasse e independentemente do grau de execução do serviço público delegado, os termos 'custos administrativos' ou 'despesas administrativas' configuram-se como reembolsos por despesas diretas ou*

[2] Art. 20. Além da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, a execução do objeto da transferência será fiscalizada pela concedente, pelo Fiscal Responsável indicado no termo de transferência, e pelo Sistema de Controle Interno; e pelo tomador dos recursos, por meio de sua UGT.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

*indiretas praticadas exclusivamente em prol da execução do objeto público pré-definido*".

[...]

**Dessa forma, deve ficar assentado que é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expresso. (original não grifado)**

Releva notar que, conforme pontuado nas manifestações técnicas que instruem o feito, essa orientação já encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, conforme reiteradas decisões mencionadas, que, para fins de atendimento à vedação de lucro pela entidade tomadora e seus dirigentes, exigem o detalhamento específico de todas as despesas que serão remuneradas (Acórdão nº 2461/12, da 2ª Câmara, citado pela Diretoria de Análise de Transferências na peça nº23, f. 7).

A fixação genérica, em percentual, do total do repasse, seja qual for a sua finalidade, ao mesmo tempo em que dificulta a verificação da economicidade e da pertinência dos gastos lançados em relação ao propósito do convênio, induz à possibilidade de execução de despesas desnecessárias ou supérfluas, que venham a ser justificadas, apenas, pela observância ao limite autorizado, independentemente de sua estrita pertinência, bem como, da aferição de ganhos indevidos pela entidade recebedora.

[...]

**Dessa forma, previamente à celebração do convênio, deve a entidade concedente verificar as condições de funcionamento da beneficiária dos recursos,**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

**de modo não apenas a deixar de celebrá-lo com aquelas que não satisfaçam essa condição, mas, de priorizar as instituições que disponham de melhor estrutura de funcionamento, de modo a que se reduza ao máximo a necessidade de repasses para custeio de despesas administrativas. (original não grifado)**

Outrossim, entendo relevante consignar na mesma resposta a necessária obediência ao que dispõe o art. 47, inclusive, todos os seus incisos e parágrafos, conforme proposto pelo douto Procurador Geral, no item "v" de sua proposta (f. 7 da peça nº 26): "no caso de previsão de custeio de despesas administrativas (custos indiretos), a observância ao art. 47, incisos e parágrafos, da Lei nº 13.019/2014, as quais deverão constar de maneira expressa no plano de trabalho e constituirão objeto de prestação de contas"

[...]

5.1. Retificar a decisão materializada no Acórdão 5530/15-STP, conhecendo a consulta e respondendo-a nos seguintes termos:

Questão (i): É possível a previsão, em transferência voluntária, de pagamento de despesas administrativas, desde que observadas as seguintes condições: (a) Expressa previsão das despesas no termo de transferência e no respectivo plano de trabalho, sendo que os custos administrativos deverão restringir-se àqueles absolutamente imprescindíveis à execução do objeto da transferência, devendo o agente repassador considerar, para fins de economicidade, quando da escolha do agente tomador dos recursos, aquele que detenha as melhores condições de funcionamento, nos termos do art. 17 da Lei 4.320/64; (b) Previsão de todos os custos administrativos no objeto da transferência e no plano de trabalho, em valores nominais, com precisa discriminação e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

descrição da natureza e da finalidade individual de cada parcela, de modo a possibilitara aferição de economicidade e da proibição de aferição de vantagem indevida pela entidade tomadora e seus dirigentes, ficando expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita; (c) Obediência ao disposto no caput e em todos os incisos e parágrafos do art. 47 da Lei 13.019/14, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo; (d) Na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

Observo, ainda, que as supostas decisões paradigmas não se coadunam com o caso concreto e a jurisprudência predominante dessa Corte de Contas.

Desse modo, em que pese a alegação do Recorrente no sentido de que apenas representava a Entidade e não possuía iniciativa e/ou autonomia gerencial, entendo que a sua atuação como Presidente e repassador de recursos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

impõe a sua devida responsabilização solidária, independente de eventual solvência da Organização para o Desenvolvimento Social e Cidadania – ORDESC, motivo pelo qual a decisão Recorrida não merece reparo nesse sentido.

No que se refere a questão da terceirização de mão-de-obra por meio de OSCIP, entendo oportuna as indicações da então Diretoria de Análise de Transferências, na Instrução nº 1551/15 (peça nº 306, fl. 08), reiteradas posteriormente no decorrer da instrução processual e acolhidas na decisão recorrida, no seguinte sentido:

> Quanto as questões relativas a terceirização de mão-de-obra através de OSCIP, em que pesem mais uma vez as teses apresentadas pelos interessados, esta Diretoria entende que restou devidamente caracterizada a terceirização indevida e o desvirtuamento do instituto do Termo de Parceria, vez que os achados revelam claramente que o papel da entidade privada se resumia a formalização das contratações e a remuneração dos funcionários. E que, todas as diretrizes e o comando das ações na área de saúde estavam a cargo dos repassadores dos recursos, tanto no caso do município quanto dos consórcios relacionados na conclusão do relatório de inspeção juntado na peça 04.

No que tange ao Acórdão nº 1890/08 – Tribunal Pleno (processo nº 366830/07), mencionado pelo Recorrente e indicado como uma "*prestação de contas do mesmo Consórcio de Saúde em virtude de 'terceirização indevida de mão de obra'",* da análise dos referidos autos, é possível constatar que se trata de Representação, e, que, sequer foram analisadas as contas relativas ao exercício financeiro de 2006.

Dentro desse contexto, não há qualquer elemento que possa afastar a irregularidade apontada e a respectiva sanção, razão pela qual, mantém-se na integridade a decisão recorrida.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

**3.** Em face do exposto **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno conheça do presente Recurso de Revista, para no mérito, julgá-lo não procedente.

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Tomada de Contas Extraordinária nº. 71838/08 passe a figurar como principal, retornado ao Relator da decisão originária, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3.º do art. 32 do Regimento Interno.

**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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

**I- Conhecer** o presente Recurso de Revista, para, no mérito, **julgá-lo não procedente**;

**II-** após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Tomada de Contas Extraordinária nº. 71838/08 passe a figurar como principal, retornado ao Relator da decisão originária, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3.º do art. 32 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**
Conselheiro no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860T