TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	603681/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	INSTITUTO CORPORE PARA O DESENVOLVIMENTO DA QUALIDADE DE VIDA
INTERESSADO:	ANTONIO ROBERTO DE ASSIS, CRYS ANGELICA RIBEIRO DE CARVALHO, FLORIVAL PEREZ DE MARCOS, INSTITUTO CORPORE PARA O DESENVOLVIMENTO DA QUALIDADE DE VIDA, JOÃO CLAUDIO ROMERO, MUNICÍPIO DE QUINTA DO SOL
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2759/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Acórdão nº 2363/20-S2C. Tomada de Contas Extraordinária. Prestação de Contas de Termos de Parceria celebrados entre o Município de Quinta do Sol e a OSCIP Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida. Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público pelo não provimento. Preliminares afastadas. Inexistência de *bis in idem.* Pelo Não Provimento.

1. RELATÓRIO

Os autos tratam de Recurso de Revista interposto por Florival Peres de Marcos (peça 153 e 154), em face do Acórdão n° 2363/20 – Segunda Câmara (peça 149), que decidiu pela ocorrência de irregularidades na execução dos Termos de Parceria n° 1/2007 e n° 1/2008, em razão de: a) Ausência de documentos; b) Ausência de aplicação financeira; c) Incongruências entre o formulário DAT 05 e os extratos bancários: d) Cobrança de taxa administrativa: e) Despesas com provisões não efetivadas: f) Terceirização indevida de serviços de responsabilidade do Município; g) Contratação de Agentes Comunitários de Saúde por meio da parceria. Determinou a restituição parcial de recursos repassados e aplicou multas ao recorrente.

O Recorrente alega em síntese que:

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

a) a decisão do processo 899- 77.2013.8.16.0080, entendeu não seria cabível o ressarcimento integral do dano ante ao efetivo cumprimento dos serviços contratados;

b) pelo trânsito em julgado da sentença emitida pelo Poder Judiciário, a matéria passou a ser coisa julgada, não devendo este Tribunal de Contas arbitrar mais penalidades;

c) Nulidades da decisão ensejam o arquivamento do feito, tais como: c.1) descumprimento da Resolução n° 28 do TCEPR, sobre a obrigatoriedade do SIT; c.2) descumprimento do Acórdão n° 1515/12 – Segunda Câmara, que entendeu pela incompetência do TCEPR na fiscalização de repasses públicos antes de 1° de janeiro de 2012; c.3) descumprimento de entendimento do STF no sentido de que a competência para julgar as contas de prefeitos seria exercida pelas Câmaras Municipais;

d) o trancamento de contas deveria ser concedido, ante ao seu caráter iliquidável;

e) pertinência dos documentos juntados para comprovar a regularidade das contas;

f) sua responsabilidade deve ser excluída nos tópicos em que a responsabilidade seja exclusiva da entidade;

g) a entidade assumiu a culpa ante cobrança de taxa administrativa e a realização de despesas com provisões não efetivadas, sendo necessário afastar a condenação e responsabilização do ora Recorrente;

h) houve regularidade na terceirização de serviços de responsabilidade do município;

i) pela regularidade da contratação de agentes comunitários de saúde por meio de parceria;

j) as penalidades de restituição de valores e da responsabilidade solidária se fazem ilegítimas, ante à prévia condenação do Recorrente perante o Poder Judiciário; e,

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

> k) as multas administrativas seriam incabíveis, pelo cumprimento do disposto no art. 87, I “b”, IV “g” e, V “a” do Regimento Interno deste Tribunal.

O recurso foi recebido por meio do Despacho nº 1307/20, do Conselheiro Fábio Camargo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) na Instrução nº 1474/23 (peça nº 173), concluiu que o recurso não merece provimento, uma vez que os documentos e razões apresentados não foram capazes de desconstituir a decisão consubstanciada no Acórdão recorrido.

No mesmo sentido, manifesta-se o Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer nº 343/23-4ªPC (peça nº 174), da lavra do ilustre Procurador Gabriel Guy Léger.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DAS PRELIMINARES

Preliminarmente é preciso enfrentar as questões aduzidas nos recursos quanto as possíveis nulidades processuais ocorridas.

A) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO *NO BIS IN IDEM*

A tese recursal de que o julgamento proferido da ACP nº 000899-77.2012.8.16.0080, afasta a possibilidade de imposição de qualquer sanção por este Tribunal, uma vez que condenou o recorrente à perda dos Direitos políticos por 5 (cinco) anos e aplicou multa civil, não merece prosperar.

Inicialmente destaco que as sanções proferidas na sentença judicial não se comunicam com as decorrentes das proferidas por este Tribunal, isto porque a ação promovida pelo Ministério Público Estadual, tem natureza civil para apurar

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

Ato de Improbidade Administrativa. Vê-se na parte dispositiva da própria sentença (peça nº 163):

> "Ante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, com fundamento nos artigos 11 da Lei 8.429/1992 e artigo 487, I do Novo Código de Processo Civil, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Ação Civil Pública, para reconhecer a prática de atos de improbidade administrativa pelos réus, por afronta aos princípios da administração pública, em razão da contratação de servidores sem concurso público ou teste seletivos nas hipóteses excepcionadas em lei, consoante acima fundamentado, e, via de consequência, aplicar aos réus as seguintes penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei 8.429/1992, a saber:
>
> (...)
>
> b) FLORIVAL PERES DE MARCOS:
>
> b.1) suspensão dos direitos políticos por cinco anos;
>
> b.2) pagamento de multa civil de duas vezes a remuneração percebida enquanto chefe do Poder Executivo do Município de Quinta do Sol, considerando, para tanto, o valor da última remuneração percebida;"

A sanções impostas na sentença decorrem da conduta improba do recorrente e tem como fundamento a violação à Lei de Improbidade Administrativa. Já as sanções aplicadas pelo Acórdão nº 2363/20, tem como fundamento irregularidades havidas na prestação de contas e as sanções são de natureza administrativa.

Além disso, como bem salientou o Ministério Público de Contas no Parecer nº 343/23, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas está legitimada pelo princípio da independência das instâncias.

Assim, não há que se falar em *bis in idem* sancionatório.

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

B) NÃO OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANTES DE 2012.

O recorrente afirma que não havia a obrigatoriedade da prestação de contas, uma vez que a Resolução nº 28 é de 2012.

Há entendimento pacificado neste Tribunal de que o dever de prestar contas está contido na Lei Federal nº 9.790/99 e Decreto nº 3.100/94, bem como na Resolução nº 03/2006 deste Tribunal e decorre especialmente da Constituição Federal Art. 71, VI. O argumento do recorrente foi amplamente rebatido no Acórdão recorrido, *in verbis:*

> "Contudo, ainda que, hipoteticamente, fosse considerada verdadeira a alegação de inexistência de normativa para balizar as prestações de contas de transferências voluntárias no exercício em análise, fato é que as parcerias contêm repasses de recursos públicos a particulares, sendo, assim, objeto da atuação dos órgãos de controle, cuja fiscalização é atribuída a esta Corte pelo art. 75, V, da Constituição Estadual, em estrita consonância ao princípio da simetria, conforme disposto no art. 71, VI, da Constituição Federal.
>
> Assim, a demonstração, de forma integral, das despesas realizadas com recursos públicos transferidos através de parcerias incumbe tanto ao repassador quanto ao tomador, estando prevista na Constituição Federal, na Constituição do Estado, na Resolução nº 03/2006 deste Tribunal, no art. 4º, VII, "d" da Lei Federal 9.790/99 e nos arts. 11, §§1º e 2º e 12 do Decreto nº 3.100/99, dentre outras fontes legais, sendo incumbência dessa Corte de Contas a sua análise."

Esta é a jurisprudência dominante neste Tribunal, motivo pelo qual, nada há que ser alterado no Acórdão nº 2363/20-S2C, por este argumento.

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

C) DA COMPETÊNCIA PARA JULGAR AS CONTAS.

Novamente, o recorrente intenta desconstituir a julgamento alegando nulidade ante a suposto entendimento de que este Tribunal não teria competência para julgar as contas prestadas, mas tão somente as Câmara Municipais, com fundamento da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 848826/DF.

O Acórdão nº 1482/2020, do Tribunal Pleno, enfrentou o tema em processo de Consulta, transcrevo:

> "Vale dizer que, em conformidade com o esclarecimento apresentado pela ATRICON, a tese fixada no RE nº 848826/DF do STF em nada alterou a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão prefeitos e demais ordenadores de despesa, imputando, quando for o caso, o dever de ressarcimento ao erário, multas e outras sanções administrativas, com força de título executivo.
>
> Portanto, a tese fixada no RE nº 848826/DF do STF prescreve apenas que as Câmaras Municipais possuem a competência para julgar as contas de gestão de prefeito exclusivamente "para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010", ou seja, tão somente para apreciação da hipótese de inelegibilidade decorrente da "rejeição de contas", ocasião em que, nos termos do dispositivo supracitado, deverá igualmente ser apurado se o ato inquinado constitui "irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa".
>
> Diante do exposto, conclui-se que, a despeito da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF, a competência para julgamento das contas de gestão de prefeitos municipais incumbe ao Tribunal de Contas. O julgamento destas contas levado a efeito pela Câmara Municipal limita-se, exclusivamente, à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90)."

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

Neste sentido, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 343/23, rechaçou a tese do recorrente:

> "Outrossim, já está consolidado neste Tribunal o entendimento de que a tese repercussão geral estabelecida pelo STF no julgamento do RE nº 848.826 (Tema nº 835), relativamente à competência do Legislativo para o julgamento de atos de gestão praticados por Chefes de Poder Executivo, restringe-se aos efeitos de inelegibilidade."

Dessa forma, não há nulidade a ser declarada, nem incompetência a ser reconhecida que macule a decisão proferida no Acórdão nº 2363/20-S2C.

D) DO TRANCAMENTO DAS CONTAS

O recorrente alega que as contas deveriam ser trancadas, por ser materialmente impossível o julgamento, nos termos do Art. 20 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Contudo, o caso julgado no Acórdão recorrido em nada se assemelha ao que dispõe o § 1º do Art. 20 da LOTCE/PR, *in verbis:*

> *"Art. 20*
>
> §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."

Como bem destacou a unidade técnica na Instrução nº 1474/23-CGM (peça 173), não restou demonstrada a ocorrência de caso fortuito ou força maior e o julgamento das contas foi plenamente possível.

Dessa forma, não há que se falar em nulidade, pois não se configurou a ocorrência de hipótese de trancamento de contas.

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

2.2 DO MÉRITO

A) DOCUMENTOS ACOSTADOS E DA RESPONSABILIDADE DO GESTOR.

O recorrente alega que juntou os documentos tidos por ausentes e que parte da documentação seria exigível apenas do parceiro.

A interpretação acerca da responsabilidade de apresentação de documentos esboçada pelo recorrente encontra-se equivocada. Como bem sustentou a unidade técnica na Instrução nº 1474/2023-CGM (peça 173), *"(...) a obrigação de comprovar o destino dos recursos públicos repassados é de responsabilidade conjunta tanto do ordenador dos repasses quanto do ordenador das despesas."*

Ora, se o Tomador falhou na aplicação, é de responsabilidade do gestor fiscalizar e tomar as devidas providências.

Neste sentido, a Instrução colacionou o julgado Acórdão nº 3285/2015, do Ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

> "Cumpre destacar, ainda, que a ausência de documentos indispensáveis para aferir a correta utilização dos recursos públicos recebidos é imputável, integralmente, tanto ao ordenador dos repasses quanto ao ordenador de despesas.
>
> Isso porque, durante a execução da parceria, cabia ao gestor municipal compelir a entidade a apresentar os documentos necessários à correta aferição da aplicação dos recursos, de modo que a ausência dos documentos evidencia a sua omissão quanto ao acompanhamento do destino dos recursos públicos que repassou à Entidade."

Além disso, acerca da imputação de responsabilidade solidária ao Concedente e ao Tomador, há Uniformização de Jurisprudência desta Corte firmada no Acórdão nº 1412/2006-Pleno.

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

No que tange a alegação de que agiu com boa-fé, cumpre-nos salientar que a conduta omissiva do gestor caracteriza a culpa grave, ante a ausência de acompanhamento do emprego dos recursos públicos repassados.

Neste sentido, opina o Ministério Público de Contas no Parecer nº 343/23 (peça 174):

> "Ora, se os Termos de Parcerias foram rigorosamente fiscalizados sem que o Município repassador lograsse identificar as falhas apontadas na decisão recorrida, emerge nítido que o recorrente concorreu, na modalidade omissiva culposa, para concretização das irregularidades na aplicação dos recursos públicos transferidos."

Assim, nada há que ser reformado no Acórdão nº 2363/20-S2C, sob a alegação de que juntou os documentos de sua responsabilidade e assim não poderia ser responsabilizado solidariamente com o tomador.

B) DA TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA.

Inicialmente destaco trecho da sentença judicial acostada pelo recorrente (peça nº 163) em que é patente o entendimento de que o Termo de Parceria Firmado, com o propósito de burlar o concurso público, caracteriza-se como terceirização irregular, *in verbis:*

> *"In casu, entretanto, é possível verificar que o escopo previsto em Lei não foi observado e que houve manifesto desvirtuamento do instituto da parceria, vez que a OSCIP INSTITUTO CORPORE acabou por fazer as vezes do Município de Quinta do Sol na prestação de diversos serviços públicos caracterizadas como atividade fim e privativa da Administração Pública, sobretudo na área da saúde."*

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

No mesmo sentido, entendeu o Acórdão nº 2363/20 – S2C, nos itens 2.6 e 2.8.

Vale destacar, que apesar da decisão judicial e da decisão desse Tribunal reconhecerem a ilegalidade da terceirização, não houve determinação de ressarcimento integral dos valores repassados nas parcerias, mas tão somente o terminou o ressarcimento de valores repassados cujas despesas não tenham sido devidamente comprovadas.

Dessa forma, nada há que ser reformado no Acórdão acerca do reconhecimento da terceirização ilegal.

C) DAS INCONFORMIDADES ENCONTRADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Ao recorrente, no Acórdão nº 2363/20-S2C, foram impostas as penas de devolução de valores em razão de incongruências encontradas entre os valores indicados nos formulários DAT 05 e os extratos bancários; do pagamento de taxa administrativa sem a devida comprovação; de despesas com provisões não efetivadas ou comprovadas. Além disso, foram impostas diversas multas administrativas pelas irregularidades encontradas.

Como bem destacou a Instrução nº 1474/23, o recorrente não acostou ao Recursos os documentos faltantes, capazes de desconstituírem as irregularidades apontadas, nem mesmo de afastar a aplicação das sanções impostas.

Dessa forma, nada há que ser reformado no Acórdão recorrido.

3. VOTO

A partir do exposto, **VOTO** pelo CONHECIMENTO e no mérito pelo NÃO PROVIMENTO do Recurso de Revista interposto por Florival Peres de Marcos (peça 153 e 154), em face do Acórdão n° 2363/20 – Segunda Câmara (peça 149), que decidiu pela ocorrência de irregularidades na execução dos Termos de Parceria n° 1/2007 e n° 1/2008, em razão de: a) Ausência de documentos; b) Ausência de

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

aplicação financeira; c) Incongruências entre o formulário DAT 05 e os extratos bancários: d) Cobrança de taxa administrativa: e) Despesas com provisões não efetivadas: f) Terceirização indevida de serviços de responsabilidade do Município; g) Contratação de Agentes Comunitários de Saúde por meio da parceria, mantendo-se incólume a decisão recorrida.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

CONHECER do Recurso de Revista interposto por Florival Peres de Marcos (peça 153 e 154), em face do Acórdão n° 2363/20 – Segunda Câmara (peça 149), que decidiu pela ocorrência de irregularidades na execução dos Termos de Parceria n° 1/2007 e n° 1/2008, em razão de: **a)** Ausência de documentos; **b)** Ausência de aplicação financeira; **c)** Incongruências entre o formulário DAT 05 e os extratos bancários: **d)** Cobrança de taxa administrativa: **e)** Despesas com provisões não efetivadas: **f)** Terceirização indevida de serviços de responsabilidade do Município; **g)** Contratação de Agentes Comunitários de Saúde por meio da parceria, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo NÃO PROVIMENTO, mantendo-se incólume a decisão recorrida.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Auditor(a) JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

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

Plenário Virtual, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Vice-Presidente 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.BMDU