TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	763127/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO:	ALDNEI JOSE SIQUEIRA, DENNER ORNELLAS CORTAT, GERSON DENILSON COLODEL, INSTITUTO VIDA E SAUDE - INVISA, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, VILSON ROGERIO GOINSKI
ADVOGADO PROCURADOR	ANA PAULA PAVELSKI, CLAUDIO TAVARES TESSEROLI, FERNANDO MENEGAT, GABRIEL RICARDO BORA, LUCIANA BORGES MANICA, LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, MARCUS VINICIUS SIQUEIRA GOMES, VALMOR ANTONIO PADILHA FILHO, VICTOR AUGUSTO MACHADO SANTOS
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3504/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Transferências voluntárias. Relatório de Auditoria. Acórdão que concluiu pela irregularidade das contas. Indevida terceirização de mão de obra. Conhecimento e desprovimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Vilson Rogério Goinski (peças 233/235) em face do Acórdão nº 3017/21 (peça 230)[1], por meio do qual a Primeira Câmara julgou irregulares as contas de transferências voluntárias objeto do Relatório de Auditoria 12/2015, deflagrado em face das transferências voluntárias formalizadas entre o MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ e o INSTITUTO VIDA E SAÚDE – INVISA, nos seguintes termos:

> I. Aprovar o Relatório de Auditoria 12/2015, deflagrado em face das transferências voluntárias formalizadas entre o MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ e o INSTITUTO VIDA E SAÚDE – INVISA, ocorridas durante os exercícios financeiros de 2012 a 2015 e julgar IRREGULAR o objeto analisado em face da terceirização indevida de mão de obra, em ofensa ao 3°, caput, da Lei n.° 9.790/99 e ao art. 37, II, da Constituição Federal, somando ainda o fato de que as despesas não foram contabilizadas como

[1] Relatório de Auditoria nº 406797/20. Por maioria: votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL. O Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO votou pela regularidade o objeto, sem aplicação de sanções.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

despesas de pessoal, com RESSALVA quanto ao Achado n.º 4: Pagamento de tarifas bancárias, multas e juros.

II. Aplicar aos Senhores, Vilson Rogério Goinski, CPF n.º 780.586.009-20, Prefeito Municipal de Almirante Tamandaré no período de 01/01/2009 a 31/12/2012 e Aldnei José Siqueira, CPF n.º 530.587.209-04, Prefeito Municipal de Almirante Tamandaré no período de 01/01/2013 a 31/12/2013, 2 (duas) multas do art. 87, IV, "g" da LC 113/2005, individualmente.

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

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.

Inconformado com a decisão, o recorrente interpôs recurso de revista com o objetivo de reformá-la, argumentando, em suma, que não houve terceirização ilícita. Relata, com apoio no voto do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, que essa questão já foi analisada pelo judiciário e, naquela ocasião, não foi identificada ilegalidade na terceirização da mão de obra pelo Instituto Saúde e Vida, seu representante legal ou pelo gestor do Município de Almirante Tamandaré, resultando no indeferimento das alegações.

Menciona que o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou pela licitude da atuação de entidades do terceiro setor na área da saúde, conforme decisão contida na ADI 1923/DF, destacando que os serviços de saúde são abertos à iniciativa privada e que não há irregularidade na concessão a entidades do terceiro setor.

Além disso, o recorrente citou trechos do processo de Ação Civil Pública nº 0005198-92.2017.8.16.0004 proposta pelo Ministério Público Estadual para demonstrar o entendimento sobre a legalidade e constitucionalidade da concessão dos serviços de saúde ao terceiro setor; da mesma forma, mencionou uma decisão do Tribunal de Justiça do Paraná.

Argumenta que a decisão do STF se aplica a todas as entidades do terceiro setor, conforme afirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no AREsp 567988, e ressaltou que o Poder Executivo buscou complementar as atividades

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

realizadas pelos profissionais efetivos com a atuação de entidades do terceiro setor na execução de um projeto específico.

Ademais, o recorrente reforçou a ausência de má-fé e solicitou a exclusão de qualquer responsabilidade do gestor municipal, considerando que os recursos públicos foram integralmente aplicados em benefício do ente público e de boa-fé.

Por fim, o recorrente requer o recebimento do Recurso de Revista e sua procedência, com a reforma da decisão anterior, a fim de excluir a responsabilidade do Sr. Vilson Rogério Goinski, principalmente em relação à suposta ilegalidade decorrente da terceirização de serviços.

O recurso foi recebido pelo Despacho nº 15/22 - GCDA (peça 236), e os autos foram distribuídos a minha relatoria (peça 238).

Determinei (Despacho nº 186/22 - peça 241) seu encaminhamento à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e ao Ministério Público de Contas - MPC para manifestações.

A CGM destaca, na Instrução nº 408/23 (peça 243), o exposto no Relatório de Auditoria nº 12/2015 – DAT (peça 6), no sentido de que

> [...] na prática, o Instituto sequer exercia as funções inerentes à condição de empregador, eis que, o pessoal contratado era subordinado ao comando da própria municipalidade a quem incumbia a emissão de ordens, coordenação das atividades e controle da jornada de trabalho.

A unidade técnica entendeu que o Acórdão recorrido não se fundamenta na ilicitude da terceirização de mão de obra, ao passo que observa que somente pode ocorrer tal terceirização de maneira complementar, visando preencher o quadro de pessoal quando, mesmo depois da realização de concurso público, restou obsoleto em razão de ausência de pessoal qualificado.

Em relação ao processo mencionado que tramitou no Poder Judiciário, a unidade técnica reafirmou a análise apresentada em sua última instrução (peça 217), de que não há dependência das sanções cíveis, penais e administrativas, permitindo assim a análise deste Tribunal no âmbito administrativo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

Dessa forma, a unidade técnica concluiu pelo conhecimento do Recurso de Revista e, no mérito, pelo seu não provimento, recomendando a manutenção da decisão recorrida.

O Ministério Público de Contas (Parecer 107/23, peça 244) corrobora o entendimento adotado pela CGM, de modo a se manifestar pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do Recurso de Revista, propugnando pela manutenção da decisão consubstanciada no Acórdão nº 3017/21 – S1C (peça 230), tendo em vista a ocorrência de terceirização indevida de mão de obra no âmbito das transferências voluntárias formalizadas entre o Município de Almirante Tamandaré e o Instituto Vida e Saúde – INVISA, no período de 2012 a 2015.

Espontaneamente, o recorrente, Sr. Vilson Rogério Goinski, peticionou ao feito (peças 245/246) defendendo, em suma, que a decisão do Município de Almirante Tamandaré de celebrar os termos de parceria com a OSCIP para a prestação de serviços públicos complementares na área da saúde ao invés de prestá-los diretamente se pautou nos balizamentos do ordenamento jurídico pátrio e nas circunstâncias fáticas que compõem a sua realidade enquanto Município de pequeno porte.

Também ressaltou que na ação judicial na qual foram avaliados os termos de parceria, foi constatada a inexistência de ilegalidade na escolha pelo ente municipal para a prestação do serviço de saúde, assim como que a gestão das unidades de atendimento era realizada de maneira coordenada. Ademais, indicou que os funcionários sempre foram subordinados à Organização, conforme exposto nas declarações acostadas no processo de origem, e que não há qualquer elemento que confirme que o INVISA atuou somente na intermediação de mão de obra, já que possuía quadro de funcionários próprio, além de instalações próprias e adequadas, exercendo sua atividade colaborativa.

Além disso, salientou que o critério de terceirização irregular pressupõe a presença da pessoalidade e da subordinação direta com o tomador do serviço, contudo tais parâmetros não teriam ocorridos na execução das parcerias em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

análise. Ao final, requereu a consideração da instrução processual e reiterou os pedidos formulados em sede recursal.

No Despacho nº 232/23 – GCILB (peça 247), determinei a remessa dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para manifestações.

Na Instrução nº 5524/23 (peça 249), a CGM apontou que, no Relatório de Auditoria nº 12/2015, constatou-se, por meio de trabalhos in loco, que a entidade tomadora possuía a função exclusiva de fornecer mão de obra destinada ao atendimento na área de saúde e que os funcionários contratados pelo Instituto Vida e Saúde eram subordinados ao comando da própria municipalidade.

Verificou que as alegações trazidas pelo recorrente já haviam sido refutadas no decorrer do processo originário pelas unidades técnicas desta Corte, ressaltando o claro posicionamento deste Tribunal de Contas no sentido da possibilidade de complementação dos serviços públicos de saúde e assistência social por entidade privada, desde que esta possua estrutura adequada para justificar o regime de colaboração e não se preste apenas ao mero fornecimento de mão-de-obra, a teor do disposto no Acórdão nº 1043/18 – Tribunal Pleno[2].

E que, nesta oportunidade, não foi apresentado qualquer argumento novo e/ou documento capaz de afastar a situação fática constatada pelos trabalhos de auditoria, nem sequer se comprovou a complementariedade dos serviços.

Restou demonstrado no mencionado Relatório de Auditoria, que o ente municipal incorreu em flagrante terceirização irregular desde o exercício financeiro de 2011, uma vez que contratou entidade tomadora sem qualquer capacidade instalada, que serviu apenas como intermediária de repasses entre a Administração Pública e os profissionais contratados pelo INVISA, os quais cumpriam suas jornadas de trabalho nas dependências da Prefeitura, bem como entre a Administração Pública e a Pracon Serviços Médicos S/S Ltda., empresa médica subcontratada pelo Instituto.

[2] Recurso de Revisão nº 687543/17. Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO (relator) e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

Também aduziu que as declarações dos Srs. Marcelo Czaikowski, Adilson José Pavoni, e da Sra. Fabiane Periolo Ogassawara são meros documentos declaratórios e carecem de qualquer embasamento. Inclusive, pontuou que todas as defesas manejadas foram exaustiva e repetidamente contestadas, segundo as instruções anteriormente emitidas no feito (peças 113, 126, 205, 211, 217 e 243).

Ademais, compreendeu que não há necessidade de alteração do seu opinativo com base na última manifestação juntada pelo recorrente, pois se trata de tema já discutido durante a fase de instrução processual e em via recursal. Afirmou, ainda, que a Corte de Contas não atua como órgão acusador, havendo o ônus da prova àqueles que se utilizam de dinheiros e bens públicos. Concluiu, então, pelo não provimento do Recurso de Revista.

O MPC, no Parecer nº 89/24 (peça 250), ressalta que o recorrente se insurge após o derradeiro parecer ministerial repisando os fundamentos outrora defendidos, sem apresentar quaisquer elementos novos capazes de modificar a decisão recorrida, ao passo que corrobora o entendimento da unidade técnica, reitera-se a conclusão exarada anteriormente pelo não provimento do Recurso de Revista, com a manutenção integral da decisão recorrida.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, após verificar os requisitos de admissibilidade, confirmo o recebimento do recurso, uma vez que foram atendidos os seus requisitos, a saber: a) o recorrente possui legitimidade para interpor recursos perante a jurisdição de contas (art. 66 da LC nº 113/2005); b) o interesse recursal é evidente, uma vez que a tese defendida na instância originária foi julgada improcedente; c) o recurso de revista é o instrumento apropriado para submeter a deliberação das Câmaras ao Pleno (art. 73 da da LC nº 113/2005); e d) o prazo de 15 (quinze) dias foi cumprido, demonstrando sua tempestividade.

O objeto do recurso busca a reapreciação em relação ao recorrente da irregularidade descrita no Achado 01 do Relatório de Auditoria, que foi assim consubstanciado: *“Terceirização irregular de mão-de-obra por intermédio dos*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

Termos de Parceria, que importariam pura e simplesmente a intermediação de mão-de-obra em atividade-fim (saúde) de incumbência do Poder Público."

O recorrente apresentou recurso de revista argumentando que não houve terceirização ilícita com suporte na decisão do judiciário, que não identificou ilegalidade na terceirização da mão de obra pelo Instituto Saúde e Vida, seu representante legal e o gestor do Município de Almirante Tamandaré. Foram invocadas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Paraná que respaldam a atuação de entidades do terceiro setor na área da saúde. O recorrente reforçou a ausência de má-fé e solicitou a exclusão da responsabilidade do gestor municipal. Por fim, requer o recebimento e a procedência do recurso para excluir a responsabilidade do recorrente em relação à alegada ilegalidade na terceirização de serviços.

O recorrente alega que a terceirização do serviço público ocorreu de maneira complementar, na forma permitida em lei e decisões, ocorre que o Relatório de auditoria nº 12/2015 – DAT (peça 6, fl.14) constatou que o pessoal contratado na prática era subordinado ao Coordenador pertencente ao quadro de servidores municipal, que a entidade tomadora não possuía capacidade instalada, serviu apenas como intermediária de repasses entre a Administração Pública e os profissionais contratados pela INVISA, bem como entre a Administração Pública e a Pracon Serviços Médicos S/S Ltda, empresa médica subcontrata pelo INVISA, sem gestão efetiva sobre o pessoal, sem controle de jornada de trabalho:

> Durante a execução das parcerias, o Instituto Vida e Saúde possuía a função exclusiva de fornecer mão de obra destinada ao atendimento das atividades constantes nos projetos informados no presente relatório. Na prática, o Instituto sequer exercia as funções inerentes à condição de empregador, eis que, o pessoal contratado era subordinado ao comando da própria municipalidade a quem incumbia a emissão de ordens, coordenação das atividades e controle da jornada de trabalho. A situação relatada foi verificada em visita ao CRAS II, cujo coordenador, Sr. Leandro Leonel dos Santos Dubba pertencente ao quadro próprio de servidores do Município de Almirante Tamandaré era a pessoa responsável pela equipe inclusive a quem os funcionários da entidade subordinavam-se.

Apesar de a conclusão ter sido diferente no primeiro grau de jurisdição, baseado na instrução probatória perante o Poder Judiciário, as evidências

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

reunidas neste processo de controle público externo, permitiram uma conclusão distinta.

É importante ressaltar que, devido à independência das instâncias, a tramitação de uma ação judicial sobre os mesmos fatos abordados aqui não impede ou restringe a competência constitucional deste Tribunal de Contas para o devido processo e julgamento das contas em questão.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem uma posição clara em relação à irregularidade da contratação de uma entidade como mera interposta pessoa exclusivamente para fornecimento de mão de obra. Esse entendimento consta expresso no já mencionado Acórdão nº 1043/18 - Tribunal Pleno:

> Da mesma forma, não restou configurada no Acórdão nº 2.409/17- STP, a negativa de vigência à lei nº 9.790/99, que prevê a possibilidade da execução direta dos serviços de saúde por meio de OSCIP, haja vista que **a situação dos autos, reforça-se mais uma vez, desborda das situações previstas legalmente, ou seja, trata de utilização da entidade parceria como mera pessoa interposta destinada única e exclusivamente ao fornecimento de mão de obra**, em contrariedade à regra constitucional do concurso público e do procedimento licitatório.

Corroboro, portanto, as manifestações uniformes, concluo pela negativa de provimento ao presente recurso; com a consequente manutenção integral dos termos da decisão recorrida.

3. DO VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do Recurso de Revista interposto por Vilson Rogério Goinski, com a consequente manutenção de todos os termos do Acórdão nº 3017/21 -S1C.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e encaminhamento ao Relator originário, conforme artigo 32, § 3º[3], do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

[3] Art. 32, § 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer e, no mérito, negar provimento do Recurso de Revista interposto por Vilson Rogério Goinski, com a consequente manutenção de todos os termos do Acórdão nº 3017/21 -S1C; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e ao Relator originário, conforme artigo 32, § 3º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9G5