TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	219568/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
INTERESSADO:	ANTONIO ADIR SILVA, ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO SOCIAL DE CAMPINA GRANDE DO SUL, BIHL ELERIAN ZANETTI, JOEL DE OLIVEIRA, LUIZ CARLOS ASSUNÇÃO, MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL, MYRIAN THOMAZINI BERNARDI
ADVOGADO / PROCURADOR	ROBERLEI ALDO QUEIROZ
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3817/24 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Termo de Parceria. Transferências Municipais. Ausência de prestação de contas. Confusão entre parceria e aquisição por dispensa. Indevida classificação e contabilização das despesas. Despesas não comprovadas. Procedência. Irregularidade das contas. Devolução solidária de parte dos recursos. Multas. Determinação. Redução da Devolução, em Recurso de Revista, ao qual foi dado provimento parcial, diante da comprovação parcial das despesas. Recurso de Revisão. Violação a Leis Federais e Dissídio jurisprudencial. Inocorrência. Mero inconformismo. Conhecimento. Não Provimento.

1. Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Luiz Carlos Assunção, em face do Acórdão STP 3155/23 (peça 229) que, dando parcial provimento ao Recurso de Revista por ele interposto, reformou o Acórdão S2C 2646/22 (peça 214) que, apreciando a Tomada de Contas Extraordinária 463803/16, julgou irregulares as contas relativas aos repasses voluntários (R$ 14.491.249,88) efetuados de 2012 a 2015 pelo Município de Campina Grande do Sul à Associação de Promoção Social de Campina Grande do Sul – PROCAMP, de responsabilidade do recorrente, então Prefeito do município concedente (gestão 2009/2016).

Em síntese, ao decidir a Tomada de Contas Extraordinária, além de reprovar as contas e impor multas administrativas aos responsáveis, o Acórdão S2C

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

2646/22 (peça 214) determinou a devolução solidária (pelo recorrente, pela tomadora e sua dirigente) das despesas não comprovadas com pessoal (R$ 6.730.657,02), dos valores repassados fora da vigência da parceria e sem comprovação das despesas (R$ 431.305,31), das despesas não comprovadas com taxas administrativas (R$ 976.134,44), dos valores relativos à divergência entre os saldos inicial e final das parcerias (R$ 866.550,38) e dos saldos não devolvidos (R$ 334.216,80).

Na sequência, ao dar parcial provimento ao Recurso de Revista interposto pelo ora recorrente, o Acórdão STP 3155/23 (peça 229) afastou sua condenação à restituição dos valores relativos ao custo operacional (R$ 6.730.657,02) e à contratação de auditoria independente (R$ 431.305,31).

Irresignado, o Sr. Luiz Carlos Assunção interpôs o Recurso de Revisão em apreço, pleiteando, em síntese, o afastamento integral das multas administrativas e das restituições de valores que lhe foram impostas.

Para justificar a revisão pretendida, ele alega, basicamente, que além de violar as Leis Federais 8.080/90 e 9.790/99, a decisão recorrida divergiu de decisão do Supremo Tribunal Federal (LC 113/05, art. 74, incs. III e IV).

Admitido o recurso (Despacho GCMRMS 524/24, peça 243), os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, que, em síntese, opinou pelo não provimento do recurso (Instrução CGM 1458/24, peça 248), sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer 5PC 372/24, peça 249).

É o relatório.

2. Presentes os requisitos legais, ratifico o recebimento deste recurso.

No mérito, ele não comporta provimento.

2.1. Violação às Leis Federais 8.080/90 e 9.790/99:

2.1.1. Art. 24 da Lei 8.080/90:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

Em linhas gerais, o recorrente defende que, embora a contratação via Termo de Parceria e a respectiva prestação de contas tenham observado o art. 24 da Lei Federal 8.080/90, a decisão recorrida (Acórdão STP 3155/23, confirmado, em sede de Embargos de Declaração, pelo Acórdão STP 496/24) não analisou a questão.

Sustenta que a decisão recorrida não enfrentou o argumento por ele suscitado anteriormente, no Recurso de Revista (peça 218, p. 17) - grifei:

> *O artigo 24 da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº. 8.080/90) disciplina que a **terceirização** é permitida "quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área".*
>
> *Além de ser uma **atividade complementar**, é importante destacar que a **terceirização** ao terceiro setor visa dar efetivo cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, trazido pela EC nº. 19/98.*
>
> *(...)*
>
> *Desta forma, o Município, o qual é o efetivo gestor da saúde pública, decidiu por bem **terceirizar** programas da saúde à OSCIP PROCAMP, os quais são todos de **caráter complementar** a aqueles serviços já desenvolvidos pelo ente federado (uma vez que se tratam todas de ações descentralizadas), observando estritamente o disposto no artigo 24 da LOS.*

Ocorre que, diferentemente do que aduz o recorrente, a questão foi analiticamente enfrentada pela decisão recorrida. Para que não restem dúvidas, transcrevo adiante o pertinente trecho da fundamentação (peça 229, p. 6 e ss.) - grifei:

> ***2.2 Da terceirização irregular***
>
> *No que diz respeito à **terceirização irregular** de serviços públicos, o sr. LUIZ CARLOS ASSUNÇÃO ponderou que promoveu a contratação dos serviços na área da saúde somente em **caráter complementar** e que a ideia da contratação não foi transferir para a iniciativa privada a gestão operacional dos serviços de saúde, mas sim promover a execução material de determinada atividade ligada ao serviço de saúde, as quais não possuía estrutura suficiente para atender.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

Os objetos da parceria eram voltados à execução de programas federais de Saúde da Família e demais projetos vinculados: Estratégia de Saúde Bucal (ESB), Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde (EACS) e Vigilância em Saúde (VS) que, apesar de comportarem, quando devidamente justificado e a partir do devido planejamento, a atuação em parceria com a entidade privada, não podem se resumir a utilização da OSCIP como ***mera intermediadora de mão de obra****, em substituição aos servidores públicos, o que de fato ocorreu.*

Como bem pontuou a Unidade Técnica, o objeto pactuado se caracterizou como ***imprópria terceirização*** *dos serviços relativos à execução de programas federais na área de saúde, tendo em vista que a execução dos programas federais e demais projetos vinculados se caracterizam como uma obrigação legal atribuída diretamente ao Poder Público, não podendo ser transferido a entidades privadas.*

Nesse sentido, a Estratégia de Saúde da Família já se consolidou no conceito de atividade permanente da Administração, não havendo justificativa para a contratação temporária de profissionais para a sua implementação e manutenção.

Cabe à entidade municipal, como responsável pelos aspectos operacionais do Programa, observar a regra moralizadora constitucional que lhe impõe contratar pessoal mediante concurso público.

Ainda, é importante mencionar que a atuação da PROCAMP ***não se deu de forma complementar****, conforme prevê a constituição Federal, considerando que a quase totalidade da execução dos serviços de saúde foram transferidos pelo Município para o parceiro privado.*

Ao analisar o artigo 199, § 1º da Constituição Federal, Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que:

"É importante realçar que a Constituição, no dispositivo citado (art. 199, § 1º), permite a participação de instituições privadas ***'de forma complementar'****, o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assuma a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestada por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades-meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

de exames médicos, consultas, etc.; nesses casos, estará transferindo apenas a execução material de determinadas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não sua gestão operacional."

Não pode o titular do serviço dele demitir-se, ainda que sob a justificativa de que a transferência traria maiores benefícios à população, o que configura, no mínimo, atestado de incapacidade para gestão de serviços próprios do Estado. No âmbito desta Corte de Contas, podem ser citados os seguintes precedentes:

*VIA DE REGRA" **NÃO SE ADMITE TERCEIRIZAÇÃO** DE ATIVIDADE DA ADMINSITRAÇÃO PÚBLICA, MESMO QUE NAO FINALÍSTICA, POR MEIO DE TERMO DE PARCERIA, POIS A LOCAÇÃO DE SERVIÇOS É CONTEÚDO TÍPICO DE CONTRATO, CUJA SEDE NORMATIVA É A LEI 8.666/93. A ATUAÇÃO DE ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NA ÁREA DE SAÚDE NO REGIME DA EMENDA CONSTITUCIONAL 51/2006 DEVE SER APENAS **COMPLEMENTAR**, NOS TERMOS JÁ DEFINIDOS PELO ACÓRDÃO 680/06.OS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA FINS DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NÃO DEVEM SER APLICADOS EM TERCEIRIZAÇÔES REPUTADAS ILÍCITAS, SEJA POR AFETAR ATIVIDADE FIM, SEJA POR CONFIGURAR FORNECIMENTO DE MÃO-DE-OBRA. NESSE CASO OS GASTOS DEVEM SER CONSIDERADOS PARA APURAR O LIMITE COM DESPESAS DE PESSOAL PREVISTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. (...) (TCE/PR – Acórdão 1798/08 – Pleno – Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães – Julg 11/12/2008) Consulta. Contratação de serviços médicos hospitalares da iniciativa privada e contratação de assessor jurídico: 1. Pela possibilidade da delegação à iniciativa privada de atividades relacionadas à saúde, desde que em caráter complementar. 2. Assessor jurídico é cargo de caráter permanente, a ser provido através de Concurso Público. 3. Quanto ao nepotismo vedado pela Súmula Vinculante n. 13, do STF, a apreciação por esta Corte é vedada pela Súmula n. 03 – TC/PR, devendo o seu exame se dar caso a caso pela Assessoria Jurídica do Município. (TCE/PR – Acórdão 769/09 Pleno – processo: 127840/09 - Relator Conselheiro Heinz Georg Herwig – Julg: 06/08/2009)*

Portanto, tratando-se de serviço público, as ações de saúde estão sujeitas às regras dos artigos 37 e 175 da Constituição Federal no que diz respeito à realização de licitação e promoção do devido concurso público para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

contratação de pessoal de forma a observar os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Ademais, quando o Estado transfere a iniciativa privada serviços que são de sua competência primária, está se omitindo da realização de concurso público para suprir essas funções, ferindo o art. 37, II da Constituição Federal e incorrendo também na inobservância do contido nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar n. 101/2000, a qual impõe limites para as despesas com pessoal e encargos nas três esferas de governo.

A ***complementaridade*** *exige que o gestor demonstre impossibilidade fática do Estado garantir diretamente a cobertura assistencial à população de determinada área, o que não ocorre no presente caso.*

Restou caracterizada a terceirização ilícita de serviços públicos por meio da utilização da PROCAMP como pessoa interposta destinada a viabilizar a cessão de mão de obra na área de saúde, em ofensa aos mandamentos constitucionais para realização de concurso público.

Ainda restou comprovado na visita técnica, conforme documentos juntados na instrução processual, que a PROCAMP não dispunha de estrutura mínima, de instalações e funcionários para administrar tamanha monta de recursos públicos, na medida em que possuía apenas uma pequena sede administrativa.

Mantenho nesses termos o acórdão objurgado sobre esse ponto.

Ainda que o dispositivo invocado pelo recorrente não tenha sido citado na decisão recorrida, isso não significa que ela não enfrentou o argumento suscitado.

Pelo que se verifica do trecho extraído das razões do recurso de revista, citado acima, ao invocar o art. 24 da Lei 8.080/90, o recorrente pretendeu convencer este Tribunal de que a terceirização questionada teria caráter meramente complementar e, portanto, seria regular.

Ocorre que, no extenso arrazoado transcrito acima, a r. decisão recorrida enfrentou analiticamente a questão da complementaridade, explicitando que *"Restou caracterizada a terceirização ilícita de serviços públicos por meio da utilização*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

da PROCAMP como pessoa interposta destinada a viabilizar a cessão de mão de obra na área de saúde, em ofensa aos mandamentos constitucionais para realização de concurso público".

Como bem se sabe, o julgador não está obrigado a abordar, ponto a ponto, os argumentos suscitados pelos interessados, bastando que a conclusão da decisão seja suficientemente motivada.

Nesse sentido, o STJ assim decidiu (AgInt no AREsp n. 1.891.193/RJ, Relator Ministro Manoel Erhardt, Desembargador Convocado do Trf5, Primeira Turma, julgado em 29/8/2022):

> *"...o juiz não fica obrigado a se manifestar sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão..."*

Assim, não havendo que se falar em *"negativa de aplicação da Lei Federal n. 8.080/90"*, o recurso não comporta provimento nesse particular.

2.1.2. Lei 9.790/99:

A exemplo do item anterior, o recorrente defende que, embora o Termo de Parceria esteja de acordo com o art. 10 da Lei Federal 9.790/99, a decisão recorrida (Acórdão STP 3155/23, confirmado, em sede de Embargos de Declaração, pelo Acórdão STP 496/24) não teria analisado a questão.

Nas palavras do recorrente, a decisão recorrida *"não se ateve quanto à análise da regularidade do Termo de Parceria, disposta no artigo acima citado"* (peça 242, p. 4).

Diferentemente do que aduz o recorrente, a questão também foi analiticamente enfrentada pela decisão recorrida. A título elucidativo, transcrevo adiante o pertinente trecho da fundamentação (peça 229, p. 5 e ss.) - grifei:

> *2.1 Da forma equivocada de contratação*
>
> *Alega o Recorrente em suas manifestações que, o então prefeito municipal (gestão 2009-2016), Sr. Luiz Carlos Assunção (peças 6, 90 e 188) e o Município de Campina*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

Grande do Sul (peça 188), a partir de janeiro de 2011, alterou a forma de execução dos termos de parcerias 01/2012 e 02/2012 com a PROCAMP, passando a ser prestação de serviços por pessoa jurídica e não mais transferência voluntária, alterando, inclusive, a dotação orçamentária prevista.

Asseveram que não subsistia mais a obrigação de fazer o cadastro nos termos de parceria no Sistema Integrado de Transferências (SIT), tendo em vista que o encaminhamento de dados e que a prestação de contas passou a ser feita diretamente no sistema SIM-AM.

Encaminharam cópias dos processos de Dispensa de licitação que viabilizou a escolha da parceira e assinatura dos termos de parcerias (peça 6).

*Todavia, o art. 23, do Decreto n. 3.100/99, que regulamentou a **Lei n. 9.790/99**, dispõe que a forma de escolha da OSCIP para a celebração do **termo de parceria** deve ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos.*

De acordo com o art. 9º da Lei n. 9.790/99, o Termo de Parceria é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), destinado à formação de vínculo de cooperação para o fomento e a execução de atividades de interesse público, como é o presente caso.

Os dispositivos legais acima definem de maneira específica e única a forma de seleção da OSCIP para a formação da parceria e, portanto, impedem qualquer outra modalidade.

O vínculo da parceria realizada pelo Município foi constituído de forma ilícita porque não observou a norma regulamentadora, uma vez que em nenhuma hipótese legal caberia a dispensa de licitação na formação do ajuste do termo de parceria realizado.

Portanto, resta demonstrada a impossibilidade de se transformar um ajuste de parceria sujeito à Lei 9.790/99 em contrato sujeito à Lei n. 8.666/93, por absoluta ausência de previsão legal.

***Uma vez irregular a forma de realização do termo de parceria, irregular também se configura a prestação de contas apresentada**. No entanto, tal situação não exime o Município de prestar contas conforme prevê a legislação.*

Cabe ressaltar que a conduta do Município caracteriza, no mínimo, culpa grave, sendo cabível a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

> *responsabilização nos termos do art. 28 da LINDB, que dispõe que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". Já o Decreto n. 9.830/2019, regulamentando o dispositivo, aponta que:*
>
> *"Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.*
>
> *§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia."*
>
> *Desse modo, mostra-se adequada a responsabilização do Recorrente.*

Conforme se verifica acima, a irregularidade do Termo de Parceria foi explicitamente enfrentada pela decisão recorrida.

Aliás, embora tenha indicado que a decisão recorrida foi omissa nesse particular, o recorrente não evidenciou (sequer suscitou) nas razões do seu Recurso de Revista (peça 218), tampouco nos Embargos de Declaração (peça 233), a suposta regularidade do Termo de Parceria à luz do art. 10 da Lei Federal 9.790/99.

Vale dizer, embora o recorrente aponte que a decisão recorrida foi omissa sobre um ponto que ele sequer suscitou previamente, ainda assim o tema central da insurgência (a irregularidade do Termo de Parceria) foi explicita e suficientemente enfrentada pela r. decisão recorrida, conforme já reproduzido.

Assim, não havendo que se falar que a r. decisão recorrida *"não se ateve quanto à análise da regularidade do Termo de Parceria, disposta no artigo acima citado"*, o recurso também não prospera nesse quesito.

2.2. Divergência com Decisão do Supremo Tribunal Federal:

Ponderando que o Termo de Parceria celebrado formalizou *"a contratação dos serviços na área da saúde somente em caráter complementar"*, o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

recorrente defende que a decisão recorrida divergiu da decisão proferida pelo STF na ADI 1923.

Nas palavras do recorrente, *"para a Suprema Corte a esfera dos serviços públicos e a atuação das entidades privadas sem fins lucrativos se dá de modo complementar, sem que isso importe na substituição da prestação direta dos serviços públicos de responsabilidade dos entes federados pela prestação indireta, mediante o fomento, na forma delineada pela Constituição"*.

Em conclusão, afirmou que *"considerando o entendimento da Suprema Corte de que a definição da relação entre a atuação direta e indireta compete aos representantes eleitos democraticamente, a restrição estabelecida nos Acórdãos proferidos por este Tribunal de Contas parece ir de encontro a esse princípio"*.

De fato, o STF entendeu constitucional a prestação, em caráter complementar, de serviços públicos sociais por OSCIPs e OSs.

Contudo, a atuação do terceiro setor, por meio de termos de parcerias, não pode se dar como mera substituição do poder público, com vistas à intermediação para a contratação de pessoal, mas, como uma ação planejada, autônoma em relação à atuação estatal, e devidamente fiscalizada pelo parceiro público.

Neste diapasão, mostra-se relevante transcrever os elucidativos ensinamentos do Professor e Procurador do Estado do Paraná, Fernando Borges Mânica[1], acerca dessa questão:

> *(...) com base em uma interpretação equivocada no parágrafo único do art. 3º da Lei n. 9.790/99, não raro foram celebrados Termos de parceria para a prestação pela OSCIP de serviços intermediários de apoio a diversos setores da Administração Pública Municipal. Pode-se dizer, assim, que houve em muitos locais certa deturpação deste instrumento, que acabou sendo utilizados por gestores públicos como uma forma de suprir, sem a observância das exigências constitucionais, deficiências estruturais, administrativas e de recursos humanos da estrutura municipal. Isso tudo em afronta à própria legislação trabalhista, com*

[1] Modelos de Prestação de Serviços de Assistência à Saúde pelos Municípios. Ed. revisada e atualizada, Associação dos Municípios do Paraná. Curitiba, 2017, p. 129

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

> *configuração de relação de subordinação entre o corpo de pessoal da OSCIP e servidores públicos municipais*.
>
> *Essa situação, marcada ainda pela inexistência de fiscalização por parte do parceiro público durante a execução da avença provocou certo descrédito do modelo de parcerias previsto na Lei n. 9.790/99. Tal descrédito decorre, ressalta-se, não da inadequação do modelo, mas do mau uso que dele se fez em algumas experiências, em especial no âmbito municipal (grifamos).*

Prossegue o doutrinador, diferenciando o conteúdo do objeto da parceria com o da programação originária da entidade pública parceira, que jamais podem ser coincidentes.

> *Deve-se notar, nessa medida, que o termo de parceria com OSCIPs deve ter como objeto um programa definido e autônomo em relação à atuação estatal. Como já dito em outra oportunidade, é necessário estabelecer uma distinção entre o que faz parte da 'programação originária' (conjunto de projetos, atividades ou ações formulado pelo parceiro público, e que consta no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual) e da 'programação derivada' (conjunto de projetos, atividades ou ações formuladas pela OSCIP, apresentado no termo de parceria, e que deve estar harmonizado com a programação originária da competência do Poder Público). É importante enfatizar que a programação derivada jamais deve ser idêntica à programação originária do Poder Público. Além disso, a programação derivada deve estar totalmente descrita no termo de parceria e deve conter as especificações exigidas pela Lei federal n.9790/99[2] (grifamos).*

Ainda nessa linha de raciocínio, importante destacar o seguinte arremate:

> *Cumpre ressaltar, nessa medida, que a OSCIP deve atuar de forma distinta do Poder Público parceiro, impedindo-se, assim, a caracterização de uma forma ilegal de terceirização de mão de obra. Afinal, o termo de parceria é instrumento criado para que entidades do terceiro setor recebam incentivo para atuar 'ao lado' do ente público, de maneira distinta dele, e não para que 'substitua postos de trabalho' de tal ente, fazendo às vezes de Poder Público[3] (grifamos).*

Vale dizer, não se admite a utilização de OSCIP, mediante celebração de termo de parceria, como substituta de mão de obra, conforme restou

---

[2] Ob. cit. p. 129.
[3] Ob. cit. p. 130.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

caracterizado nos autos e indicado como impropriedade pela Unidade Técnica (ainda na fase de conhecimento), nos seguintes termos (peça 194, p. 35 e ss.):

> *Nesse sentido, a Estratégia de Saúde da Família já se consolidou no conceito de atividade permanente da Administração, não havendo justificativa para a contratação temporária de profissionais para a sua implementação e manutenção. Cabe à entidade municipal, como responsável pelos aspectos operacionais do Programa, observar a regra moralizadora constitucional que lhe impõe contratar pessoal mediante concurso público.*
>
> *Ainda, importante mencionar que a atuação da PROCAMP não se deu de forma complementar, conforme prevê a constituição Federal, considerando que a quase totalidade da execução dos serviços de saúde foram transferidos pelo Município para o parceiro privado.*
>
> *(...)*
>
> *O nosso ordenamento jurídico reconhece que as estruturas públicas podem ser insuficientes para acolher toda a demanda do Sistema Único de Saúde. Por esse motivo, admite que o Poder Público possa complementar a sua rede própria com serviços privados contratados ou conveniados. Incumbe ao Poder Público o atendimento direto aos serviços de saúde utilizando-se da capacidade instalada das entidades privadas apenas e tão somente quando as instalações públicas forem insuficientes à adequada prestação do serviço.*
>
> *Assim, verificando-se a necessidade de complementação dos serviços de saúde por insuficiência de rede própria, o Estado pode recorrer à iniciativa privada, com preferência para as entidades filantrópicas.*
>
> *Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.*
>
> *(...)*
>
> ***No caso concreto, não há que se falar sequer em gestão compartilhada, pois o que existiu foi uma verdadeira terceirização do serviço público, uma maquiagem que resulta em total privatização da saúde.*** *No final das contas a parceria na área da saúde, que necessariamente deveria possuir caráter complementar por força de mandamento constitucional, passa a ser utilizada para atender a totalidade dos serviços de responsabilidade do Município, servindo como instrumento ardiloso tendente a burlar as regras licitatórias e de concurso público aplicável a todos os Entes Federativos.*
>
> *(...)*
>
> ***A complementaridade exige que o gestor demonstre impossibilidade fática do Estado garantir diretamente a cobertura assistencial à população de determinada área, com justificativa técnica e epidemiológica, não podendo jamais resultar em mera substituição dos serviços públicos pela iniciativa privada, não foi o que se verificou no presente.***
>
> *(...)*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

> *Entretanto, este não é o caso dos autos em que restou caracterizada a terceirização ilícita de serviços públicos por meio da utilização da PROCAMP como pessoa interposta destinada a viabilizar a cessão de mão de obra na área de saúde, em ofensa aos mandamentos constitucionais para realização de concurso público.*
>
> *Por fim, é profícuo salientar que restou comprovado na visita técnica, que a PROCAMP não dispunha de estrutura mínima, de instalações e funcionários para administrar tamanha monta de recursos públicos, na medida em que possuía apenas uma pequena sede administrativa, de forma que entendemos que a irregularidade não foi desconstituída, razão pela qual opinamos pela manutenção das penalidades sugeridas pela Unidade Técnica.*

Em acréscimo, convém registrar a pertinente manifestação técnica, lançada para instruir o recurso de revisão em apreço (peça 248, p. 5/6):

> *...o fato de STF emitir o entendimento de que a esfera dos serviços públicos e a atuação das entidades privadas sem fins lucrativos se dá de modo complementar, sem que isso importe na substituição da prestação direta dos serviços públicos de responsabilidade dos entes federados pela prestação indireta, mediante o fomento, na forma delineada pela Constituição, simplesmente significa que a responsabilidade de tais serviços continua sendo do ente federado, mas não descaracteriza a terceirização quando contratada presentes suas características intrínsecas, conforme ocorrera na situação ora analisada.*
>
> *Não há dúvidas de que se trata de terceirização, conforme bem explicado e fundamentado no Acórdão ora questionado.*
>
> *No que diz respeito à terceirização irregular de serviços públicos, o Recorrente já havia ponderado que promovera a contratação dos serviços na área da saúde somente em caráter complementar e que a ideia da contratação não fora transferir para a iniciativa privada a gestão operacional dos serviços de saúde, mas sim promover a execução material de determinada atividade ligada ao serviço de saúde, a qual não possuía estrutura suficiente para atender.*
>
> *Frisou que objetos da parceria eram voltados à execução de programas federais de Saúde da Família e demais projetos vinculados, como o Estratégia de Saúde Bucal (ESB), Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde (EACS) e Vigilância em Saúde (VS) que, apesar de comportarem, quando devidamente justificado e a partir do devido planejamento, a atuação em parceria com a entidade privada, não poderiam se resumir a utilização da OSCIP como mera intermediadora de mão de obra, em substituição aos servidores públicos, o que de fato ocorreu.*
>
> *Todavia, o Recurso de Revisão não pode prosperar pois além de tal argumento já ter sido derrubado na negativa do Recurso de Revista, o objeto pactuado se caracterizou sim como uma imprópria terceirização dos serviços relativos à execução de programas federais na área de saúde, tendo em vista que a execução dos programas federais e demais projetos vinculados se caracterizam como uma obrigação legal atribuída diretamente ao Poder Público, não podendo ser transferido a entidades privadas.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

Portanto, ao concluir que *"a atuação da PROCAMP não se deu de forma complementar", "considerando que a quase totalidade da execução dos serviços de saúde"* lhe *"foram transferidos"* e que *"A complementaridade exige que o gestor demonstre impossibilidade fática do Estado garantir diretamente a cobertura assistencial à população de determinada área, o que não ocorre no presente caso"* (peça 229, item 2.2, p. 6 e ss.), a r. decisão recorrida bem esclareceu que a hipótese não viola o precedente invocado pelo recorrente, sendo improcedente o recurso também nesse aspecto.

2.3. Comprovação das Despesas:

Invocando um trecho do voto vencido no Acórdão S2C 2646/22 (peça 214), o recorrente argumenta que a decisão recorrida *"não se manifestou acerca da existência de indícios de aplicação dos recursos repassados, sendo que conforme alegado exaustivamente inexiste prova contrária a essa afirmação"*.

Além disso, defende que *"os recursos firmados pelo Termo de Parceria foram devidamente revertidos pelo Município"* e que *"foram anexados aos autos, pareceres e documentos que apuraram a liquidação e repasse dos valores que não foram objeto de análise do r. Acórdão, cito as peças 36 e 77"*.

De partida, vale recordar que, sopesando justamente os elementos disponíveis nos autos, a r. decisão recorrida (peça 229) **afastou a condenação** à restituição dos valores relativos ao custo operacional (R$ 6.730.657,02) e à contratação de auditoria independente (R$ 431.305,31), **mantendo-a apenas** em relação às despesas não comprovadas com taxas administrativas (R$ 976.134,44), aos valores relativos à divergência entre os saldos inicial e final das parcerias (R$ 866.550,38) e aos saldos não devolvidos (R$ 334.216,80).

Exatamente nesse sentido, a decisão dos embargos de declaração assim pontuou (peça 238, p. 3):

> *Os documentos que demonstram a aplicação dos recursos não apenas foram considerados, como ensejaram o provimento parcial do recurso de revista para afastar parte do valor a ser restituído ao erário pelo ora embargante.*

Aliás, ao tempo em que reduziu a condenação, a r. decisão recorrida deixou bem claro que *"nem a entidade parceira nem o Município repassador e seus*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

respectivos gestores se desincumbiram do ônus de demonstrar a utilização da integralidade dos recursos repassados no objetivo final das parcerias" (peça 229, p. 12).

Ainda que isso baste para evidenciar que a r. decisão recorrida afastou a condenação em relação às despesas comprovadas, mantendo-a apenas em relação às não comprovadas, passo a tratar, individualizadamente, de cada uma das despesas cuja condenação subsistiu.

2.3.1. Taxas Administrativas (R$ 976.134,44):

Acerca dessa despesa, a r. decisão recorrida foi assim motivada (peça 229, p. 14 e ss.):

> *No entanto, referente a taxa administrativa, mantenho a condenação do Acórdão vencedor, por entender que não houve a demonstração dos custos efetivos.*
>
> *A jurisprudência desta Corte de contas é firme no sentido de que a cobrança da taxa administrativa a título de custo operacional, sem a comprovação de sua destinação configura irregularidade grave, passível de devolução dos recursos.*
>
> *EMENTA: Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Ausência de documentos comprobatórios da regular destinação dos recursos públicos repassados. Manifestações uniformes. Irregularidade. Devolução integral de valores. Imputação de sanções.*
>
> *EMENTA: Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Município de Formosa do Oeste e Instituto Confiancce. Instrução da DAT pela irregularidade. Parecer do MPC pela irregularidade. Pela irregularidade das contas com imposição de sanções aos gestores. Autos n° 251073/11.*
>
> *EMENTA: Prestação de contas de transferência voluntária. OSCIP. Recursos Municipais. Termo de Parceria. Competência desta Corte. Aplicabilidade da Resolução n. 03/2006 – TCEPR. Artigo 16, III, b, da Lei Complementar n. 113/2005. Ausência de diversos documentos. Impossibilidade de exame. Irregularidade das contas. Determinação de recolhimento integral dos recursos.*
>
> *Por via de consequência, a instituição de custos indiretos/despesas administrativas não comprovadas representa incontestável enriquecimento indevido em detrimento do Erário.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

> *Ao contrário do que alega o Recorrente, os custos operacionais gerados por conta dos termos de parceria não foram devidamente justificados e comprovados nos autos. Por esse motivo é que foi determinado o ressarcimento dos valores correspondentes.*

2.3.2. Divergência Entre os Saldos Inicial e Final (R$ 866.550,38):

Sobre essa despesa, a r. decisão recorrida assim consignou (peça 229, p. 15 e ss.):

> *Mantenho também o entendimento do acórdão originário, sobre os fundamentos acima referente as divergências no saldo inicial e final do termo de parceria 001/2012 e 02/2012, ausência de parcial prestação de contas, que somaram o valor de R$ 866.550,38, tendo em vista da falta de nova argumentação da parte sobre o assunto.*
>
> *Nesse sentido reforço o já apontado pela Instrução 3835/20:*
>
> *"Pois bem, segundo minuciosamente apurado pela então Diretoria de Análise de Transferências (DAT), instrução 1705/13 (peça 04), dos autos n° 540710/12, usado como argumento para justificar os gastos com provisão pela PROCAMP, tais despesas alcançaram os seguintes valores, por ano de vigência da parceria: a) Despesas injustificadas com provisões no ano de 2010, no valor de R$ 588.664,12 (quinhentos e oitenta e oito mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e doze centavos); b) Despesas injustificadas com provisões no ano de 2011, no valor de R$ 782.469,05 (setecentos e oitenta e dois reais e quatrocentos e sessenta e nove reais e cinco centavos). Ora, o que se discute nos presentes autos não são despesas injustificadas referentes aos exercícios de 2010 e 2011, mas sim aquelas que não foram comprovadas a sua execução nos exercícios de 2012 a 2015. Portanto, resta cristalino que a PROCAMP não logrou êxito em esclarecer as divergências verificadas entre o saldo inicial e final dos Termo de Parceria n°s 001/2012 e 002/2012, assim como não comprovou sua alegação de que tais divergências eram decorrentes de despesas com provisões, razão pela qual opinamos pela manutenção da irregularidade, e, como consequência lógica, a devolução dos recursos a esse título."*

2.3.3. Saldos Não Devolvidos (R$ 334.216,80):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

Relativamente a essa despesa, a r. decisão recorrida foi assim motivada (peça 229, p. 16 e ss.):

> *Ainda, no mesmo sentido, foram apontados como irregulares no item 2.6, achado 6, os valores dos saldos das parcerias não devolvidos ao erário, que importaram no valor de R$ 334.216,80. A instrução técnica, indica, novamente, que "não foi esclarecido pelos representados a destinação dos saldos das contas bancárias das parcerias apontados na Instrução n. 2218/16 – COFIT" (fl. 10 da peça 206).*
>
> *Novamente, por falta de inovação argumentativa e comprovação documental sobre o saldo da parceria firmada, mantenho a restituição deste valor, conforme instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal 291/22:*
>
> *"Ainda segundo a Unidade Técnica, especificamente quanto à Conta Corrente n° 10029-73, embora não tenha saldo bancário em 31/01/2015, os extratos bancários alusivos à essa conta possuíam em 31/05/2014, um saldo de R$ 45.578,66 (quarenta e cinco mil, quinhentos e setenta e oito reais e sessenta e seis centavos), cuja destinação também não foi comprovada nos autos. Sobre o assunto, mais especificamente com relação ao Termo de Parceria n° 002/2012, cujos recursos foram movimentados na conta corrente n° 9922- 60, encerrada em 04/05/2014, também foi identificado saldo bancário naquela data, no valor de R$ 68.570,53 (sessenta e oito mil, quinhentos e setenta reais e cinquenta e três centavos), valor este que a exemplo do que foi apontado no parágrafo precedente, resta pendente de comprovação perante este Tribunal. Por fim, a COFIT pontou que se considerarmos os saldos bancários de todas as contas correntes utilizadas para movimentar os recursos, nos termos declinados no presente tópico de análise, concluir-se-ia que não foram comprovados nos presentes autos, a destinação do valor total de R$ 334.216,80 (trezentos e trinta e quatro mil, duzentos e dezesseis reais e setenta e nove centavos). Pois bem, esta Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), apesar de muito esforço no sentido de verificar a consistência dos dados informados no formulário DAT 05 e DAT 5A, não obteve êxito em função de que os dados e informações ali consignados se mostram absolutamente inelegíveis, razão pela qual entendemos que as irregularidades não foram saneadas."*

Diferentemente do que defende o recorrente, portanto, a decisão de condená-lo a ressarcir tais despesas (taxas administrativas; divergência entre os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

saldos inicial e final; e saldos não devolvidos) levou em conta os elementos disponíveis nos autos.

2.3.4. Peças 36 e 77:

Reiterando o argumentado levantado no Recurso de Revista[4] (peça 218, p. 11), o recorrente aduz que *"as peças 36 e 77" "não foram objeto de análise"* pela decisão recorrida (Recurso de Revisão, peça 242, p. 11).

Conforme já mencionado, os elementos disponíveis nos autos tanto foram considerados por este Tribunal que ensejaram a redução da condenação do recorrente.

A título elucidativo, cito a seguinte passagem do Acórdão STP 3155/23 (peça 229, p. 3 e 10/11), que apreciou o recurso anterior (Recurso de Revista) - grifei:

> *Em suas razões recursais (peça 218), o jurisdicionado busca reverter o julgamento da referida decisão colegiada alegando que: (...)*
>
> ***iii) as peças 36 e 77 não foram consideradas para fins de análise da documentação;***
>
> *(...)*
>
> *Retomo a argumentação do voto vencido, relatado pelo Conselheiro Nestor Batista, sobre a comprovação dos valores repassados referente aos Termos de Parceria 01/2012 e 02/2012...*
>
> *Apesar da forma equivocada na classificação das despesas (e execução híbrida dos termos de parcerias), observo que a realidade dos fatos indica que houve a realização das despesas e os respectivos pagamentos,* ***conforme se depreende dos documentos (folha de pagamentos) constantes das peças 37 a 67 e 70 a 77*** *e dos relatórios de empenhos/pagamentos juntados à peça 5.*
>
> *Verifico também, que por ocasião do primeiro exame realizado por meio da Instrução n. 2218/16-COFIT (peça 99), a unidade técnica constatou que os recursos repassados foram na maioria utilizados para pagamentos de despesas de pessoal, fato demonstrado pelos documentos referidos acima.*
>
> *Conforme apontado pelo Cons. Relator do Acórdão vencido, mesmo que de forma ilegal é possível identificar a realização de despesas e os respectivos pagamentos,* ***conforme se observa dos documentos juntados na instrução processual (peças 5, 37-67 e 70-77)****.*

Isso não bastasse, por ocasião do julgamento dos Embargos de Declaração interpostos pelo recorrente, este Plenário reiterou (Acórdão STP 496/24,

[4] *"os pareceres e documentos acostados entre o mov. 36 e 77 não foram considerados".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

peça 238, p. 3) que *"Os documentos que demonstram a aplicação dos recursos não apenas foram considerados, como ensejaram o provimento parcial do recurso de revista para afastar parte do valor a ser restituído ao erário pelo ora embargante"*.

Diferentemente do que aduz o recorrente, portanto, os documentos por ele suscitados foram expressamente considerados por este Tribunal.

Aliás, para comprovar que algum desses documentos justificaria as despesas, o recorrente, para evidenciar a procedência do seu recurso, deveria ter elaborado um comparativo analítico entre a glosa e a alegada prova de aplicação regular dos recursos, o que não ocorreu.

Assim, não havendo qualquer prova ou evidência de que as despesas glosadas foram regularmente empregadas em favor do interesse público (ou ao menos suficientemente justificadas), o recurso também não comporta provimento nesse quesito.

2.4. Ônus da Prova:

Segundo o recorrente, *"compete ao Poder Público o ônus probatório de que os valores foram gastos indevidamente"* (peça 242, p. 11).

Diferentemente do que defende o recorrente, nos casos de transferência voluntária, compete ao Poder Público concedente, através de seu gestor, fiscalizar e comprovar que os recursos repassados foram regularmente aplicados.

Dentre os inúmeros precedentes existentes, cito o seguinte trecho do Acórdão S1C 1978/24, proferido na Tomada de Contas Especial 23571/13:

> *Destaco o posicionamento contido no Acórdão nº 167/18, do Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, que enfatiza o dever do gestor público, enquanto ordenador das despesas, de fiscalizar o emprego dos valores públicos transferidos.*
>
> *Consta dessa decisão, inclusive, extensa relação de julgados desta Corte, em sintonia com o Tribunal de Contas da União e com o Supremo Tribunal Federal, que enfatizam o* ***ônus do gestor de recursos públicos de comprovar a boa e regular aplicação dos valores repassados****. Por brevidade, reproduzo o seguinte extrato:*
>
> *Quanto à responsabilidade dos que figuram como parte neste processo, tenha-se em mente que embora a OSCIP e a sua então gestora tenham sido também responsabilizadas, solidariamente, pela integral restituição dos*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

> *valores recebidos, o presente recurso de revisão foi interposto pelo sr. Cassio Murilo Trovo Hidalgo, ex-prefeito municipal de Iporã.*
>
> *Assim, a responsabilidade desse gestor público, especificamente, é que foi devolvida à análise desta Corte por meio do presente instrumento processual.*
>
> *E, quanto à responsabilidade do gestor público na execução e fiscalização dos termos de parceria, o próprio Acórdão 1798/08 do Tribunal Pleno, suscitado na peça recursal, é enfático ao alertar que é competência da própria Administração Pública signatária do pacto a fiscalização das entidades parceiras, sendo o gestor o principal responsável pela fiscalização de sua execução (fl.8).*
>
> *Por diversas vezes, aliás, já me pronunciei nesse mesmo sentido, conforme constou, exemplificativamente, dos Acórdãos nº 501/2018, nº 4915/2017 e nº 2249/17, todos do Tribunal Pleno e Acórdãos 2461/12 e 3031/17, desta 2ª Câmara.*

Logo, estando a decisão recorrida de acordo com a jurisprudência desta Corte e com a regra de distribuição do ônus da prova, não há motivos para que ela seja revista nesse particular.

2.5. Regularidade do Termo de Parceria:

Insistindo que o Termo de Parceria seria regular, o recorrente menciona o seguinte:

i- os recursos tanto foram regularmente aplicados que este Tribunal aprovou as contas dos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015 do Município;

ii- este Tribunal já reconheceu que os documentos acostados demonstram que os serviços foram realizados;

iii- havia uma comissão nomeada para avaliar o Termo de Parceria; e

iv- o serviço foi prestado de modo complementar, segundo o art. 199 da CF.

Pois bem. Quanto ao primeiro argumento, recordo que recursos transferidos voluntariamente não integram o escopo de análise das contas anuais de prefeito, de modo que a aprovação das contas anuais do recorrente não interfere no resultado deste processo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

O argumento de que este Tribunal já reconheceu que os serviços foram realizados também não convence. Conforme já mencionado, o voto vencido de determinado componente do colegiado não traduz a conclusão deste Tribunal, que é estabelecida pelo voto da maioria do corpo deliberativo. No que respeita à análise documental, reitero o disposto na decisão dos Embargos Declaratórios:

> *Os documentos que demonstram a aplicação dos recursos não apenas foram considerados, como ensejaram o provimento parcial do recurso de revista para afastar parte do valor a ser restituído ao erário pelo ora embargante.*

A existência de uma comissão nomeada para avaliar o Termo de Parceria também não implica, automaticamente, a regularidade da parceria. Com efeito, a mera nomeação da comissão não abona a falta de efetiva fiscalização da execução do objeto pactuado, tampouco a ausência de prova da regular aplicação dos recursos.

Sobre o argumento de que o serviço foi prestado de modo complementar, reitero que a decisão recorrida enfrentou analiticamente a questão (peça 229, p. 6 e seguintes), concluindo que *"Restou caracterizada a terceirização ilícita de serviços públicos por meio da utilização da PROCAMP como pessoa interposta destinada a viabilizar a cessão de mão de obra na área de saúde, em ofensa aos mandamentos constitucionais para realização de concurso público"*.

Logo, inexistindo qualquer elemento no recurso que justifique a reforma da decisão recorrida, ele não comporta provimento sob tais aspectos.

2.6. <u>LINDB:</u>

Por fim, repisando que *"a contratação dos serviços de saúde se deu de maneira complementar"*, o recorrente defende, com base no art. 22[5] da LINDB, que *"na análise da gestão pública dever-se-á considerar os obstáculos reais do gestor"*.

Pois bem. Como regra, o agente público deve atuar segundo o regramento jurídico em vigor (princípio da legalidade).

[5] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

A despeito disso, determinadas circunstâncias podem, excepcionalmente, dificultar que ele atue nos exatos termos das normas de gestão.

Sensível a tal excepcionalidade, o legislador federal estabeleceu que, no exercício da atividade controladora, sejam considerados os obstáculos e dificuldades reais que limitam ou condicionam a ação do agente no cumprimento das normas de gestão pública (LINDB, 22).

Em outras palavras, a LINDB propõe que a avaliação de atuações que eventualmente margeiem a norma não seja meramente objetiva, de modo que os obstáculos e dificuldades do agente também sejam considerados.

De toda sorte, isso não significa que a LINDB simplesmente tolera atuações que margeiem a norma, mas sim que o ordenamento jurídico não consegue antever quão custoso será para o interesse público o inadvertido cumprimento das respectivas normas de gestão.

Vale dizer, a atividade controladora não deve avaliar o ato apenas à luz da legalidade, mas também do interesse público e dos demais princípios que regem a Administração Pública, a exemplo da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

Nesse contexto, caso determinadas circunstâncias tenham dificultado que o gestor atuasse nos limites da norma, sua conduta poderá ser tolerada caso ele demonstre que, a despeito da inobservância da norma, atuou segundo o interesse público e, notadamente, os princípios que regem a Administração Pública.

Partindo desse pressuposto, passo a tratar do caso em tela.

Conforme já mencionado, o recorrente defende que *"a contratação dos serviços de saúde se deu de maneira complementar"* e que *"na análise da gestão pública dever-se-á considerar os obstáculos reais do gestor"*.

Contudo, em nenhum momento ele demonstrou quais obstáculos e/ou dificuldades limitaram ou condicionaram sua atuação, obrigando-o a realizar a terceirização irregular e impossibilitando-o de prestar contas no SIT, de registrar no SIT as transferências realizadas, de classificar e contabilizar regularmente as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

transferências realizadas, de justificar o pagamento indevido de taxas administrativas, de justificar a divergência entre os saldos inicial e final das parcerias e de justificar a existência de saldos não devolvidos.

Além disso, não comprovou que atuou à margem da norma de gestão para salvaguardar o interesse público e/ou os princípios da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e da transparência, limitando-se a arguir, genericamente, que a análise da sua gestão deveria considerar os obstáculos e dificuldades enfrentados.

Assim, embora tenha invocado o art. 22 da LINDB para justificar ou abrandar sua atuação antijurídica, o recorrente não comprovou os obstáculos e dificuldades reais que limitaram ou condicionaram sua atuação, tampouco demonstrou que atuou segundo o interesse público e/ou os princípios que regem a Administração Pública, de modo que o recurso também não prospera nesse quesito.

2.7. Considerações Finais:

Pelo que se verifica da fundamentação acima, o recorrente não apresentou elementos minimamente suficientes para se cogitar uma reforma, ainda que parcial, da decisão atacada.

Na verdade, o recurso deriva do seu mero inconformismo quanto às sanções que lhe foram impostas.

A ratificar essa conclusão, convém transcrever a seguinte passagem do Parecer Ministerial (peça 249, p. 2):

> *...o recorrente se limitou a reproduzir, nesta oportunidade recursal, a argumentação já expendida no recurso de revista, cujos fundamentos foram analisados minudentemente e afastados na instrução e na decisão recorrida, não tendo sido demonstrada qualquer ofensa direta a dispositivo de lei federal, tampouco divergência jurisprudencial aplicável ao caso em tela, na forma consignada na instrução.*

3. Assim, acompanhando o opinativo Técnico e Ministerial, **VOTO** pelo **conhecimento** e **não provimento** do Recurso de Revisão (peça 242) interposto por Luiz Carlos Assunção (ex-Prefeito de Campina Grande do Sul –

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N8QL

gestão 2009/2016), **mantendo integralmente a decisão recorrida**, Acórdão STP 3155/23 (peça 229), confirmado, em sede de Embargos de Declaração, pelo Acórdão STP 496/24 (peça 238).

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Tomada de Contas Extraordinária 463803/16 passe a constar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos ao Relator do Recurso que modificou a decisão originária, Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3.º[6] do Art. 32 do Regimento.

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:

Conhecer e **NEGAR provimento** do Recurso de Revisão (peça 242) interposto por Luiz Carlos Assunção (ex-Prefeito de Campina Grande do Sul – gestão 2009/2016), **mantendo integralmente a decisão recorrida**, Acórdão STP 3155/23 (peça 229), confirmado, em sede de Embargos de Declaração, pelo Acórdão STP 496/24 (peça 238).

Após o trânsito em julgado desta decisão, expedir os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Tomada de Contas Extraordinária 463803/16 passe a constar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos ao Relator do Recurso que modificou a decisão originária, Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3.º[7] do Art. 32 do Regimento.

---

[6] § 3.º 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.
[7] § 3.º 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.N8QL

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 7 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
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.N8QL