TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 196796/09

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA

ENTIDADE: ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE CAMBÉ

INTERESSADO: ADELINO MARGONAR (FALECIDO(A) EM 2012), ANA PAULA DE ANGELI ANDRADE, ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE CAMBÉ, JOAO DALMACIO PAVINATO, MUNICÍPIO DE CAMBÉ, NEUSA BARBOSA MARGONAR, PAULO ROGÉRIO DE LIMA

RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 205/24 - Primeira Câmara

Prestação de contas de transferência voluntária. Associação de proteção a Maternidade e a Infância de Cambé. Inexistência de coisa julgada. Terceirização de mão-de-obra. Irregularidade das contas. Aplicação de Multa aos gestores.

1 RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas de transferência voluntária municipal, formalizada por meio de Termo de Cooperação Financeira de n. 01/2008, firmado entre o **MUNICÍPIO DE CAMBÉ** e a **ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE CAMBÉ**, no valor de R$ 6.665.040,00 (seis milhões seiscentos e sessenta e cinco mil e quarenta reais), tendo por objeto a manutenção das despesas de custeio da entidade para atendimento dos seguintes projetos, no exercício de 2008: i) Ação Educativa; ii) Centro de Atendimento Psicossocial Infantil-CAPS; iii) Casa Abrigo; iv) Centro de Convivência do Idoso-CCI; v) Centro de Educação Infantil; vi) Centro de Reabilitação e Promoção à Saúde-CREPS; vii) Escola Oficina; viii) Mulheres; ix) Núcleo de Aprendizagem para o Futuro-NAF e; x) Núcleo de Educação Social e Profissional (NESP).

Referente ao exercício financeiro de 2007-2008 tramitou neste Tribunal o processo de n. 35565-3/08, decorrente de inspeção realizada no Município de Cambé. Conforme relatório de inspeção (mov. 4, fls. 43 e 44, do processo n. 355653/08), entretanto, verifica-se que os trabalhos *in loco* foram

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

realizados entre 7 e 11 de julho de 2008 e abarcaram somente os repasses realizados até 01 de julho daquele ano, no montante de R$3.440.208,79 (três milhões quatrocentos e quarenta mil duzentos e oito reais e setenta e nove centavos).

Além disso, conforme explicitado pela Diretoria de Análise de Transferências na Instrução n. 7088/11, após a finalização da inspeção, foram assinados dois termos aditivos, que acrescentaram ao Termo de Cooperação Financeira n. 01/08, o montante respectivo de R$1.125.000,00 e R$150.000,00.

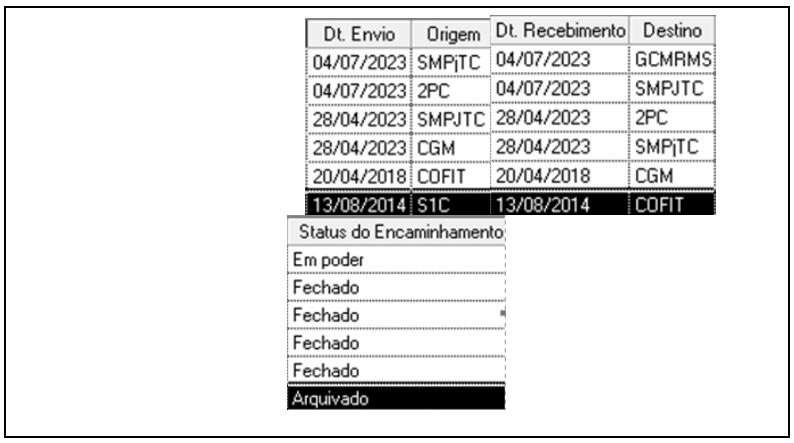
O relatório final, de inspeção n. 13/2008-DAT, apontou as seguintes irregularidades: a) terceirização de mão-de-obra; b) desrespeito ao art. 37, II, da Constituição Federal; c) afronta aos artigos 18 e 19 da Lei Complementar 101/2000; d) dependência da entidade privada em relação aos recursos públicos (receita auferida no exercício de 2007 corresponde a cerca de 98% das transferências dos recursos municipais; e) despesas sem licitação ou processo formal para garantir os princípio da administração pública; f) afronta ao art. 4º, parágrafo único, XVII, da Resolução de n. 03/2006-TC e ao art. 17, parágrafo único, da Resolução 03/2006, dada afronta aos princípios da isonomia e economicidade, por ausência de processo formal de licitação ou consulta de preços.

Parte do objeto do presente processo foi escopo da inspeção que deu origem aos autos sob n. 355653/08, o qual teve por objeto os Termos de Cooperação 01/2007 e 01/2008. Diante disso, a Diretoria de Análise de Transferências requereu o sobrestamento do feito até decisão transitada em julgado nos autos sob n. 35565/08, fato que ocorreu em 24 de setembro de 2014.

Do trânsito em julgado, em 24 de setembro de 2014, até abril de 2018, o processo ficou aguardando andamento na antiga Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (COFIT). Os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal em abril de 2018 e esta impulsionou o feito, por meio de nova instrução n. 1447/23-CGM, em 28 de abril de 2023:

QUADRO 1 – FLUXO PROCESSUAL

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L



Dt. Envio	Origem	Dt. Recebimento	Destino	Status do Encaminhamento
04/07/2023	SMPjTC	04/07/2023	GCMRMS	Em poder
04/07/2023	2PC	04/07/2023	SMPJTC	Fechado
28/04/2023	SMPJTC	28/04/2023	2PC	Fechado
28/04/2023	CGM	28/04/2023	SMPjTC	Fechado
20/04/2018	COFIT	20/04/2018	CGM	Fechado
13/08/2014	S1C	13/08/2014	COFIT	Arquivado

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, na Instrução 1447/23 (peça 52), opinou pela necessidade de reconhecer a ocorrência de coisa julgada, sob pena de decidir duas vezes, de forma diversa, a respeito do mesmo objeto (Termo de Cooperação Financeira n. 01/08), uma vez que a matéria já teria sido julgada por meio do processo nº 35565/08. No mérito, entende pela IRREGULARIDADE da presente prestação de contas.

O **Ministério Público de Contas**, em Parecer 610/23 (peça 53), de lavra da Procuradora Kátia Regina Puchaski pontuou: “sendo assim, considerando que ambos os processos tratam do mesmo objeto, qual seja o Termo de Cooperação Financeira n. 01/08, e que o repasse financeiro a ele correspondente foi julgado irregular, esta Prestação de Contas de Transferência Voluntária da mesma forma deve ser julgada IRREGULAR”.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINAR. SIGNIFICATIVO TRANSCURSO DE TEMPO

Acerca da tramitação dos autos nesta Corte, observo que o processo, inicialmente, foi sobrestado até o trânsito em julgado do Processo n. 355653/08. Entretanto, apesar do trânsito em julgado em 24 de setembro de 2014, aqueles autos ficaram aguardando andamento na antiga Coordenadoria de Fiscalização de Transferências Voluntárias (COFIT) até abril de 2018.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

Ato contínuo, em 20 de abril de 2018 os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, onde permaneceu até 28 de abril de 2023.

Necessário destacar o longo período em que os autos permaneceram sem análise ou movimentação, tendo manifestação conclusiva a respeito da matéria somente passados cinco anos, por meio da Instrução 1447/23.

Pelo exposto, quanto ao longo período em que os autos permaneceram sem movimentação nesta Corte, entendo necessário o encaminhamento do feito ao Gabinete da Corregedoria, para conhecimento e adoção das medidas que entender pertinentes. Tal encaminhamento busca inibir a morosidade na tramitação de processos, em afronta ao princípio da efetividade.

2.2. DA INEXISTÊNCIA DE COISA JjulgADA

A Coordenadoria de Gestão Municipal pontua que a análise da regularidade dos repasses efetuados pelo município de Cambé à APMI nos anos de 2007 e 2008 teria sido feita nos autos sob n. 35565-3/08.

Ocorre que, conforme relatório de Inspeção n. 13/2008-DAT, objeto dos autos n. 35565-3/08, os trabalhos *in loco* foram realizados entre os dias 07 e 11 de julho de 2008, e referiam-se apenas aos repasses realizados até então, no montante de R$ 3.440.208,79 (Peça 4, fl. 44, processo n. 35565-3/08):

006685/2008-001 2 - GLOBAL	02.012.12.365.0011.2049-335043000000	5/06/2008	19/06/2008	25.000,00
006687/2008-001 2 - GLOBAL	02.014.10.302.0012.2063-335043000000	5/06/2008	17/06/2008	4.000,00
006688/2008-001 2 - GLOBAL	02.014.10.302.0012.2063-335043000000	5/06/2008	17/06/2008	2.500,00
007295/2008-001 2 - GLOBAL	02.019.08.243.0015.2108-335043000000	23/06/2008	24/06/2008	20.000,00
007348/2008-001 2 - GLOBAL	02.012.12.365.0011.2049-335043000000	24/06/2008	30/06/2008	12.000,00
007348/2008-002 2 - GLOBAL	02.012.12.365.0011.2049-335043000000	24/06/2008	1/07/2008	5.000,00
			Total do credor:	3.440.208,79
			Total geral.....	3.440.208,79

Melhor dizendo, a quantia inspecionada nos autos n. 35565-3/08, diz respeito tão somente aos repasses realizados pelo Município de Cambé à APMI no exercício financeiro de 2007, até julho de 2008 (quando foi realizada a inspeção).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

Nota-se, portanto, que o processo sob n. 35565-3/08 abrange apenas em parte o objeto destes autos sob n. 19679-06/09, referindo-se aos repasses realizados até julho de 2008 e considerando apenas o valor estimado do Termo de Cooperação Financeira n. 01/08, que acabou sendo aditivado posteriormente em duas oportunidades.

Deste modo, divirjo do opinativo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, quanto a alegação de que os autos sob n. 35565-3/08 teriam formado coisa julgada prejudicial ao objeto analisado no presente.

Isso porque, os trabalhos *in loco* analisados pelo relatório de inspeção não remetem à totalidade dos repasses realizados pelo Município de Cambé à APMI no exercício financeiro de 2008, enquanto os presentes autos referem-se à análise integral do Termo de Cooperação Financeira n. 01/08, considerando, inclusive, os termos aditivos assinados posteriormente à finalização da inspeção (peça 4, fls. 237 a 242).

Assim, não conheço a existência de coisa julgada quanto a análise das contas do Termo de Cooperação Financeira n. 01/08, considerando a limitação do escopo de análise no Relatório de Inspeção n. 35565-3/08.

2.3. DO MÉRITO

Superada a alegação de coisa julgada no objeto da presente prestação de contas de transferência voluntária, passo à análise dos repasses realizados em decorrência do Termo de Cooperação Financeira de n. 01/2008, no valor de R$ 6.665.040,00 (seis milhões seiscentos e sessenta e cinco mil e quarenta reais).

Inicialmente, ressalta-se que as parcerias firmadas com o terceiro setor, possibilitam o fomento da prestação se serviços públicos sociais, por meio da promoção de direitos fundamentais. Tais parcerias possuem o condão somente de complementar os serviços já prestados pela Administração Pública, com objeto e escopo bem definidos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

Dessa forma, é necessário que haja a clara separação entre os serviços públicos, prestados pelo município, e os serviços da entidade. Impedindo, portanto, a terceirização ilícita dos serviços públicos:

> [...] a OSCIP não recebe delegação do Poder Público para a prestação de serviços, pois executa um determinado serviço planejado e definido pelo Estado. O Estado não deixa de ser o responsável pelo serviço perante a população, pois a OSCIP é uma parceira na execução. Deste modo, a entidade privada, sem fins lucrativos, **atua de modo complementar ou suplementar aos serviços prestados ou definidos pelo Poder Público, por meio da realização de projetos, programas e planos de ações**, ou por meio da prestação de serviços sociais. (LEMOS, 2006, p. 134, grifo nosso)[1].

Quando comparadas as despesas totais empenhadas pelo Município de Cambé e os quantitativos repassados à APMI do Município, é possível concluir que o convênio realizado, neste caso, extrapola o caráter de complementariedade da parceria, caracterizando a indevida transferência da prestação de serviços de saúde ao setor privado.

Conforme demonstrativo realizado pela Diretoria de Análise de Transferências, por meio da Instrução n. 7088/11 (peça 12, fl. 15) comprova-se que o total geral dos repasses ao setor privado em comparação com o total das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde chegou a ultrapassar 80%, no exercício de 2008.

Mesmo considerando aqueles recursos recebidos de forma vinculada (SUS), a relação ainda fica próxima dos 60%, conforme destacado pela DAT (peça 12, fl. 15):

[1] LEMOS, Carolina et al. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: VILHENA, Renata et al. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

Ano	Despesas Empenhadas			Repasses Totais	Repasses vs. Desp. Empenhadas	
	Próprias	Vinc/SUS	Total			
	A	B	C	D	D/A	D/C
2007	15.296.651,40	5.652.773,38	20.949.424,78	12.003.545,84	78%	57%
2008	18.203.179,27	6.924.232,53	25.127.411,80	15.136.762,77	83%	60%
2009	17.629.961,58	7.861.686,68	25.491.648,26	13.221.266,39	75%	52%
2010	21.737.856,87	8.314.399,24	30.052.256,11	16.564.567,26	76%	55%

Da mesma forma, quando analisados os repasses realizados pelo Município à APMI, verifica-se que a maioria das despesas apresentadas se referem ao pagamento de pessoal e benefícios, o que demonstra a descaracterização de convênio e a terceirização da mão-de-obra, em violação ao art. 37, II, da Constituição Federal.

Assim, tendo em vista o desrespeito ao caráter de complementariedade no decorrer da execução do Termo de Cooperação Financeira de n. 01/2008, entendo configurada a terceirização ilícita da saúde pelo Município de Cambé, razão pela qual reconheço a **IRREGULARIDADE** das contas.

Deixo de aplicar sanção à NEUSA BARBOSA MARGONAR, Presidente da entidade no exercício de 2008, diante do longo transcurso de tempo em que os autos permaneceram nesta Corte sem julgamento. Entendo que a Corte passou ao largo do princípio constitucional da duração razoável do processo, uma vez que o termo analisado foi firmado em 2008, o processo foi autuado em 2009, com o julgamento das contas somente em 2023.

No mesmo sentido, deixo de aplicar multa ao ex-prefeito Adelino Margonar (gestão 2005-2008), considerando a constatação de seu falecimento em 25 de outubro de 2012, conforme requerimento de voto de pesar n. 6261/2012, expedido pela Câmara Legislativa[2].

3 VOTO

[2]Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=D38A4A6CD665EF6A9B4AE66BAC6ACF6D.proposicoesWeb1?idProposicao=558492&ord=0&tp=reduzida. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

Diante do exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** desta Prestação de Contas de Transferência Voluntária celebrada entre o MUNICÍPIO DE CAMBÉ e a ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE CAMBÉ, em razão da terceirização ilícita da saúde pelo Município de Cambé.

Determino o registro da presente decisão junto à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções.

Ainda, determino o encaminhamento do feito ao Gabinete da Corregedoria, para ciência e adoção das medidas que considerar pertinentes acerca do período em que os autos ficaram sem movimentação nesta Corte.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por unanimidade, em:

I – Julgar **irregular** a Prestação de Contas de Transferência Voluntária celebrada entre o MUNICÍPIO DE CAMBÉ e a ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE CAMBÉ, em razão da terceirização ilícita da saúde pelo Município de Cambé;

II – determinar o registro da presente decisão junto à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções;

III – determinar a remessa ao Gabinete da Corregedoria, para ciência e adoção das medidas que considerar pertinentes acerca do período em que os autos ficaram sem movimentação nesta Corte.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o(a) Auditor(a) LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 1 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ZK6L