



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 449570/17
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
INTERESSADO: ÁLVARO SCHWEGLER, ANDRÉ LUIS SCHUTZE, ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA DE UNIÃO DA VITÓRIA, BACHIR ABBAS, HILTON SANTIN ROVEDA, MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, OSWALDO LENCI, PEDRO IVO ILKIV, SANDRA MARA JUNG
ADVOGADO / PROCURADOR: BEATRIZ MARAFON SILVA SPAK, ERALDO ANTONIO DE CASTRO, MARCELO GASPARI DE MELLO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 572/24 - Primeira Câmara

Prestação de contas de transferência voluntária. Repasses realizados à APMI de União da Vitória. Exercícios de 2013 a 2017. Não atendimento a aspectos formais. Possibilidade de participação complementar da iniciativa privada na área da saúde. Incorreta contabilização de despesas com pessoal. Falhas nos processos de compras. Regularidade com ressalvas e expedição de determinação.

1. Tratam os autos de prestação de contas de transferência voluntária celebrada entre o Município de União da Vitória e a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de União da Vitória, formalizada por meio do Termo de Convênio nº 39/2013, com vigência de 28/06/2013 a 31/03/2017, tendo por objeto o repasse de recursos financeiros para no custeio das despesas com serviços de atendimento, mantendo sobreaviso médico nos casos de urgência e emergência 24 horas por dia, incluindo finais de semana e feriados na área de plantões obstétricos e retaguarda médica, no valor de R\$ 1.777.600,00 (hum milhão, setecentos e setenta e sete mil e seiscentos reais).

Em análise preliminar, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 1443/20 (peça 5), apontou as seguintes inconformidades: (i) não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cumprimento de aspectos formais¹; (ii) falhas nos processos de compra utilizados, e; (iii) despesa comprovada por meio de recibo simples.

Diante desses apontamentos, a unidade técnica sugeriu a concessão do direito ao contraditório aos seguintes interessados: Município de União da Vitória, Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de União da Vitória e Sr. Oswaldo Lenci, representante legal da entidade tomadora no período de 28/10/11 a 29/10/17.

O Município de União da Vitória, a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de União da Vitória e o Sr. Oswaldo Lenci, apresentaram defesas juntadas nas peças 24, 26² e 55, respectivamente.

Submetidas as razões apresentadas pelos interessados à análise da Coordenadoria de Gestão Municipal, esta unidade, na Instrução nº 202/21 (peça 57), opinou pela irregularidade das contas, em virtude de falhas nos processos de compra utilizados, uma vez que as despesas foram registradas na modalidade de compra “Tributos/Pessoal – aquisição direta”, entretanto, tal situação não se aplicaria às aquisições indicadas no Anexo I, da Instrução nº 1443/20 (peça 5, fls. 14/29).

Diante disso, sugeriu a aplicação de multa ao gestor da APMI, além da aposição de ressalva em razão da despesa comprovada por meio de recibo simples e emissão de recomendações³ ao Município e à entidade tomadora.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 121/21 (peça 59) sugeriu o retorno à CGM a fim de que esclarecesse: (i) se os repasses decorrentes do Convênio analisado podem ser caracterizados como indevida terceirização de serviços típicos do poder público; (ii) se o convênio firmado é legal, considerando, dentre outros aspectos, a pertinência do propósito da avença com o objeto social da entidade conveniada e a capacidade da APMI de atendê-lo, por seus próprios meios, com recursos de pessoal e de bens, móveis e imóveis, à sua disposição existentes antes da formalização da transferência; (iii) se os bens e serviços adquiridos pela APMI foram contratados em burla a prévio concurso público, teste seletivo ou procedimento licitatório; (iv) se os valores transferidos

¹ Registro no SIT em atraso; ausência de certidões na formalização e nos repasses; publicação da transferência em atraso.

² Com documentos de peças 27 a 52.

³ Comprovar de forma integral a regularidade da formalização da transferência, de acordo com os art. 3º e 5º da Instrução Normativa n.º 61/2011; Prestar contas, tempestivamente, no Sistema Integrado de Transferências (SIT); Comprovar de forma integral a publicação tempestiva dos atos administrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foram computados no índice de gastos com pessoal do Município de União da Vitória nos exercícios de 2013 a 2017; e (v) se, em exercícios posteriores, foram celebrados novos convênios com a referida APMI com objetivos semelhantes.

Em resposta, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 461/21 – peça 61) consignou que: (i) Considerada a existência de vagas não providas dos cargos de médico do quadro do município, correspondentes a algumas especialidades subcontratadas pela APMI, restou evidenciada a terceirização indevida de mão de obra, em ofensa à regra constitucional do concurso público (art. 37, II, da CF/88), além do desvirtuamento das despesas para o cálculo do índice de pessoal, na medida em que os valores dispendidos para o pagamento dos médicos contratados por meio da APMI não compuseram a aferição do índice (art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000); (ii) os atendimentos prestados pela APMI União da Vitória por meio da parceria são compatíveis com os fins sociais da entidade, conforme os arts. 1.º e 2.º do seu Estatuto (peça 15), e com o previsto no plano de trabalho/aplicação, e que a entidade dispunha de capacidade operacional mínima para realizá-los, a exemplo da estrutura física e de equipamentos; (iii) Verificou-se o descumprimento do art. 37, II, da Constituição Federal, no que se refere às especialidades médicas e odontológica constantes no quadro de pessoal do município, e a permanência do achado das “falhas nos processos de compra utilizados”, no tocante às contratações das demais especialidades, de caráter complementar, excedentes à competência legal de atendimento à Atenção Básica, e não abrangidas no quadro de pessoal do município (oftalmologia, endoscopia, anestesia, endocrinologia e oncologia); (iv) os valores dispendidos para o pagamento dos médicos contratados por meio da APMI correspondentes a vagas não providas dos cargos de médico do quadro de pessoal do município, como clínico geral, ortopedista/traumatologista, ginecologista/obstetra, cardiologista, deveriam compor a despesa com pessoal do ente (art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000) dentro dos respectivos exercícios, mas não o foram; (v) foram identificados outros 4 (quatro) convênios entre as partes, com objeto semelhante.

Em conclusão, a unidade técnica entendeu irregulares, além da já apontada falha nos processos de compra, a terceirização irregular (contratação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peçoal sem concurso público) e a não contabilização de parcela das despesas com peçoal do convênio no Índice de Despesa com Peçoal do município de União da Vitória nos exercícios de 2013 a 2017, sugerindo a aplicação de multas administrativas aos Srs. Pedro Ivo Ilkiv e Hilton Santin Roveda, Prefeitos Municipais à época da execução do convênio.

Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, em decorrência da constatação de novas impropriedades, opinou pela intimação/citação dos ex-gestores municipais, entendimento com o qual concordou o Ministério Público de Contas (Parecer nº 260/21), acrescentando a necessidade de intimação do representante legal da entidade tomadora para que também tivesse a oportunidade de se manifestar.

A Associação de Proteção à Maternidade e à Infância, conjuntamente com o seu representante legal, Sr. Oswaldo Lenci; o Sr. Pedro Ivo Ilkiv e o Sr. Hilton Santin Roveda, apresentaram defesas juntadas nas peças 70, 72 e 75, respectivamente.

Em derradeira instrução (Instrução nº 3342/23), a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu que as justificativas apresentadas sanaram o apontamento relativo à terceirização de serviços públicos. Relativamente à ausência de contabilização das despesas no índice de gastos de peçoal, considerando o entendimento recente deste Tribunal, considerou que o item pode ser ressalvado. De igual forma, sustentou que podem ser objeto de ressalva as falhas nos processos de compra, uma vez que inexistem indícios de dano ao erário ou à execução do objeto conveniado.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, pela regularidade com ressalvas das contas, sem prejuízo de expedição de determinação ao Ente, para que passe a contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra de serviços básicos de saúde como “Outras Despesas de Peçoal”, em atendimento ao art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Parecer nº 952/23).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Conforme manifestações uniformes no processo, as contas devem ser julgadas regulares com ressalvas, com expedição de recomendações aos jurisdicionados.

Primeiramente, em relação ao atraso no registro no SIT, na esteira de diversos precedentes deste Tribunal, dada a natureza formal da impropriedade e da inexistência de prejuízo efetivo à fiscalização por este Tribunal, entendo que **o item pode ser objeto de recomendação à entidade municipal, para que passe a observar os prazos fixados nas normativas desta Corte.**

Relativamente à possível terceirização irregular de serviços públicos a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de União da Vitória e do Sr. Oswaldo Lenci alegaram que o atendimento à saúde dos munícipes é prestado em 26 unidades de saúde municipais, por servidores públicos, concursados, inclusive médicos de diversas especialidades. No entanto, apesar dos postos de saúde, da Farmácia Municipal, da Unidade de Pronto Atendimento e do Serviço Ambulatorial Móvel de Urgência, inexistente um hospital municipal. Em razão disso, para serviços de saúde que demandem estrutura hospitalar, procedimento cirúrgico, necessidade de internamento, ou outras circunstâncias que não podem ser atendidas nas unidades básicas de saúde, o Município de União da Vitória precisa recorrer aos convênios com hospitais particulares para que, então, preste os serviços de saúde de maneira indireta.

Sustentaram, ainda, que a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância (APMI) é um hospital geral, privado, constituído sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos, de caráter beneficente e social, que se destina a garantir à população serviços médicos especializados e de qualidade, cobrindo ainda mais o direito social da saúde, especialmente os serviços de urgência e emergência 24 horas, plantões obstétricos e retaguarda médica, objeto do convênio firmado.

Aduziram que os serviços de saúde prestados pela APMI, objeto do Convênio nº 39/2013, são de urgência e emergência 24 horas, plantões obstétricos e retaguarda médica, que dependem de estrutura hospitalar e não podem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizados nas unidades públicas de saúde, que não possuem condições adequadas para determinados procedimentos médicos. Ainda segundo a defesa, mesmo que todas as vagas de médicos do município estivessem preenchidas, ainda assim estes serviços necessitariam ser realizados no hospital conveniado, por meio dos médicos que compõem seu corpo clínico, diante da estrutura física que um hospital possui para determinados procedimentos médicos.

Dessa forma, segundo a defesa, a prestação de serviços pela APMI não configurou indevida terceirização de serviços típicos do poder público, tampouco burla a prévio concurso público, teste seletivo ou procedimento licitatório.

O Sr. Pedro Ivo Ilkiv, na defesa de peça 72, alegou que o Município de União da Vitória é um dos poucos da região que não possui hospital municipal. Assim, a fim de dar atendimento adequado à saúde dos munícipes se faz necessário a utilização de instrumentos de convenio com as duas únicas casas hospitalares locais, dentre elas a APMI - Associação de Proteção a Maternidade e a Infância de União da Vitória, instituição de saúde de natureza filantrópica, com a qual foi celebrado o convênio ora em análise.

Argumentou que, diante da ausência de alternativa viável e exequível, a administração firmou convenio com o hospital APMI denominando sobreaviso a fim de garantir leitos emergenciais e atendimento médico especializado e adequado aos pacientes graves, a qualquer hora do dia ou da noite, sete dias por semana.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua derradeira instrução (Instrução nº 3342/23), concluiu que o Termo de Convênio nº 39/2013 está alinhado com a legislação nacional no sentido da possibilidade de o município contratar instituição privada sem fins lucrativos para atuar de forma complementar no atendimento à população. Outrossim, considerou que estaria satisfatoriamente justificada a transferência voluntária para a prestação de serviços médicos, na medida em que envolve, além da contratação de profissionais de saúde, a disponibilização da estrutura física, uma vez que o Município não possui hospital público para atender a população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, em extenso arrazoado acerca da possibilidade de participação complementar da iniciativa privada nos serviços de saúde, desde que atendidos os pressupostos legais regentes da matéria, concluiu, ao final, pela regularidade da terceirização (Parecer nº 952/23).

Quanto à questão da terceirização, importante pontuar que, com a decisão da ADI nº 1923, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, a possibilidade de terceirização dos serviços de saúde a partir de uma decisão político-administrativa do gestor público, desvinculada da limitação da mera complementariedade, mas atrelada à necessidade de se observar as exigências da comunidade a ser atendida, conjuntamente com os demais ditames legais, evitando-se a mera interposição de pessoa jurídica, como intermediária para a contratação de mão-de-obra.

A propósito, vale citar os ensinamentos do Professor e Procurador do Estado do Paraná, Fernando Borges Mânica⁴ 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 utilizado 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 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.

⁴ Modelos de Prestação de Serviços de Assistência à Saúde pelos Municípios. Ed. revisada e atualizada, Associação dos Municípios do Paraná. Curitiba, 2017, p. 129, citado no Acórdão nº 3610/17, do Tribunal Pleno e no Acórdão nº 4567/17, da 2ª Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, cumpre salientar que em manifestação o Município de União da Vitória justificou que a celebração do convênio teve por objetivo não somente o fornecimento de mão de obra, mas, também, da estrutura física, o que, a princípio, afasta a argumentação de que a parceria visou tão somente à contratação de prestação de serviços, em burla à regra constitucional da necessidade de concurso público.

Em relação à contabilização das despesas com pessoal, a defesa do Sr. Hilton Santin Roveda alegou que o assunto tem sido motivo de controvérsia em julgados, tanto nos Tribunais de Contas como no Judiciário, sendo que até mesmo no âmbito dessa Corte de Contas há entendimentos diversos sobre isso, ainda mais considerando a inexistência de qualquer prejuízo ao erário a inobservância de tal formalidade.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3342/23, assinalou que a recente jurisprudência desta Corte tem se alinhado no sentido de que a indevida contabilização dos gastos de pessoal deve ser motivo de ressalva. No mesmo sentido de posicionou o *Parquet* de Contas.

Quanto à contabilização das despesas com terceirização nos gastos de pessoal, deve-se salientar que é uma das mais tormentosas questões fiscais, com entendimentos dissociados no âmbitos dos Tribunais de Contas em todo o país e na Secretaria do Tesouro Nacional, motivo pelo qual, em 06/03/2018, foi celebrado entre essa Secretaria, IRB e ATRICON, Acordo de Cooperação Técnica visando, dentre outros objetivos, a uniformização dos conceitos da LRF, que ainda se encontra em fase de debates e estudos com vistas à elaboração de proposta final, que pode passar, inclusive, pela necessidade de elaboração de proposta legislativa⁵.

Para além disso, há que se considerar a real efetividade da correta contabilização dado o lapso temporal transcorrido, uma vez que se trata de prestação de contas referente a transferência voluntária cujos repasses ocorreram no período de 2013 a 2017.

⁵ Conforme já mencionado no Acórdão nº 1417/20-S2C, em que apresentei voto divergente para afastar a multa em razão da não contabilização de parte das despesas com gastos de pessoal em processo de prestação de contas de convênio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante ao apontamento relativo a falhas nos processos de compra utilizados, a APMI e o Sr. Oswaldo Lenci alegaram que os serviços objeto do Convênio 39/2013 não são eletivos, de livre escolha dos pacientes, mas, sim, serviços que se caracterizam pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a saúde/segurança das pessoas. Portanto, segundo a defesa, não seria possível a realização de pesquisa de preço, pois se trata de serviço que exige conhecimento técnico especializado, em emergência, principalmente para plantões obstétricos, retaguarda médica e atendimentos de urgência, inexistindo concorrentes na área de atuação, de modo a tornar inexigível a licitação.

Asseveraram que, após ser admitido no corpo clínico da APMI, é formalizado um contrato entre a instituição e o médico referente à utilização das dependências e equipamentos hospitalares, sendo impossível especificar, neste contrato, todos os procedimentos médicos, plantões e custos que podem ocorrer ao longo dos anos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3342/23 apontou que os esclarecimentos apresentados não afastariam a inconformidade, mas que, entretanto, em reiteradas decisões esta Corte tem considerado como passível de ressalva. Ademais, que das informações contidas no SIT, é possível constatar a efetiva execução do objeto conveniado. No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas.

Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal inclina-se no sentido de que falhas nas pesquisas de preço são motivo de ressalva, conforme se extrai dos seguintes julgados:

Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Regularidade das contas. **Ressalvas:** I. Ausência do Termo de Cumprimento dos Objetivos; e II. **Despesas realizadas sem a comprovação do regular processo de compra ou de pesquisas de preços.** Recomendações: III. Atraso na alimentação do SIT; IV. Atraso na apresentação da prestação de contas; V. Atraso da Concedente no envio das informações bimestrais; e VI. Ausência de certidões. Encaminhamento à CMEX para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

providências e à DP para encerramento e arquivamento. (Acórdão nº 1105/21-S1C. Processo nº 292823/14. Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão) (destacamos)

Transferência voluntária. **Ausência de pesquisa de preços. Ressalva.** Ausência de certidões. Recomendação.

(...)

No que se refere às falhas nos processos de compras, decorrentes da ausência de pesquisas de preços, tendo a acompanhar o opinativo ministerial pela **possibilidade de conversão da irregularidade em ressalva.**

Isso porque, não bastasse a **ausência de indício de sobrepreços**, também **não restou evidenciada qualquer outra inconformidade na execução do objeto da avença**, conforme atestado pela unidade instrutiva. (Acórdão nº 1119/21-S1C. Processo nº 127714/16. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral) (destacamos)

Prestação de contas de transferência voluntária municipal. Documentos e justificativas trazidas durante a instrução processual. Terceirização indevida de serviço público. Registro em duplicidade de despesas ao SIT. Despesas Incompatíveis com Fornecedor Pessoa Física. Termo de fiscalização do convênio e Termo de cumprimento dos objetivos apresentados durante a instrução processual. **Ausência de pesquisa de preços.** Parentesco entre o Prefeito Municipal e a Presidente da PROVOPAR. **Pela regularidade das contas com ressalvas** e expedição de recomendações. (Acórdão nº 3404/20-S2C. Processo nº 546860/12. Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares) (destacamos)

Em consonância com o segundo acórdão colacionado, no caso ora apreço também não se verifica qualquer indício de sobrepreço, além de inexistirem outras irregularidades que maculem as contas, razão pela qual em atenção aos princípios da equidade e da proporcionalidade, e em observância ao art. 926, do Código de Processo Civil⁶, aplicável subsidiariamente a este Tribunal, a irregularidade deve ser convertida em ressalva.

⁶ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Em face do exposto, VOTO pela **regularidade com ressalvas** da presente prestação de contas de transferência voluntária, em razão da indevida contabilização das despesas com terceirização nos gastos de pessoal e das falhas nos processos de compras, devendo ainda ser emitida **recomendação** ao Município de União da Vitória para que observe os prazos para entrega da prestação de contas, em atenção às normativas deste Tribunal.

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 **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

Julgar **regular com ressalvas** a presente prestação de contas de transferência voluntária, em razão da indevida contabilização das despesas com terceirização nos gastos de pessoal e das falhas nos processos de compras, devendo ainda ser emitida **recomendação** ao Município de União da Vitória para que observe os prazos para entrega da prestação de contas, em atenção às normativas deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 7 de março de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente