



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 19833/13
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
INTERESSADO: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DO BEM ESTAR SOCIAL E CIDADANIA, JAIME LUÍS BASSO, MUNICÍPIO DE CÉU AZUL, RAFAEL BOGO, ROGÉRIO FELINI PASQUETTI
ADVOGADO / PROCURADOR: ADRIANE TEREINTO DI BACCO, FERNANDO MENEGAT, ISRAEL BOGO, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR, LUCIANA BORGES MANICA, MARINA EHLKE DE FREITAS, WILLIAN GERALDO AZEVEDO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1083/24 - Primeira Câmara

Tomada de contas extraordinária. Prestação de contas de transferência voluntária. OSCIP. Irregularidades sanadas parcialmente. Contratação do Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social via licitação, sem a realização de Concurso de Projetos. Terceirização de serviços públicos na área de saúde. Contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias sem a realização de concurso ou teste seletivo público, violando a Lei e a CF. Não comprovação de parte das despesas transferidas a título de "taxas de administração". Irregularidade das contas, com ressalvas. Restituição parcial dos recursos. Multas.

1. Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada em cumprimento ao Despacho GAIZL n. 286/13, proferido na Prestação de Contas Municipal n. 126003/09, em razão da não prestação de contas de transferência voluntária celebrada entre o Município de Céu Azul, de responsabilidade do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti (Prefeito, gestão 2005/2008), e o Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social - INDIBESC, de responsabilidade do seu Presidente, Sr. Rafael Bogo (gestão de 13/01/2003 a 08/07/2013), referente ao exercício financeiro de 2008 (01/01 a 31/07/2008¹),

¹ Referente aos 7.º e 10.º Termos Aditivos (peça 5, p. 44/47).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

formalizada pelo Termo de Parceria n. 01/2004, no valor de R\$ 643.890,54² (seiscentos e quarenta e três mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos), tendo por objeto a Execução do Programa Saúde da Família (PSF), Programa Saúde Bucal (PSF-Bucal), Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Programa de Combate à Dengue (ECD) integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS, em sistema de cooperação.

Durante a instrução processual, o Município de Céu Azul (peças 04/15, 39 e 119/121), o Sr. Rogério Felini Pasquetti (peças 47, 123 e 131), o Sr. Rafael Bogo (peças 51/52, 59/90, 112/114, 137, 139 e 141/150) e o INDIBESC (peças 92/93, 112/114, 137, 139, 141/150) apresentaram contraditório.

Em análise conclusiva (Instrução nº 75/17 - peça 156), o setor técnico opinou pela irregularidade das contas, em razão das seguintes constatações:

- a) Pagamento de taxas administrativas, sem a comprovação do caráter indenizatório;*
- b) Terceirização indevida dos serviços públicos de saúde;*
- c) Contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias sem a realização de concurso ou teste seletivo público, em afronta à Lei 11350/06; e*
- d) Inobservância aos Art. 18 e 19 da Lei Complementar 101/00.*

Ademais, opinou pela ressalva das impropriedades referentes à falta de aplicação financeira (valores restituídos durante a tramitação dos presentes autos), ausência de certidão liberatória municipal e de ato declarando a entidade como de utilidade pública.

² Conforme Instrução nº 1015/13 da Diretoria de Análise de Transferências (peça nº 20), constatou-se que o Município de Céu Azul, durante o exercício financeiro de 2008, fazia a retenção de 11% (onze por cento) referente ao INSS. Assim, não obstante o valor de empenho total seja de R\$ 568.463,51, ingressou na conta específica a título de repasse o valor R\$ 505.932,51. Havia um saldo anterior de R\$ 75.427,03. Após a execução de despesas no montante de R\$ 623.709,59, foram recolhidos ao Concedente o valor de R\$ 20.180,95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sugeri o recolhimento integral dos recursos repassados a título de taxa de administração (R\$ 65.331,88, cf. peça 20, p. 10), de forma solidária, pelo Instituto tomador e seu Presidente à época, ou, caso não acolhida tal sugestão, o recolhimento da diferença entre os valores transferidos e as despesas comprovadas (peça 94, p. 8).

Foram sugeridas, ainda, a aplicação de multas administrativas ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, ex-Prefeito do Município repassador (gestão 2005/2008), e a inclusão do nome dele e do Sr. Rafael Bogo, ex-Presidente da entidade tomadora (de 13/01/2003 a 08/07/2013), no rol dos responsáveis com contas irregulares.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas** (Parecer nº 1997/17 - peça 158) opinou pela irregularidade das contas, com a condenação ao recolhimento integral dos recursos repassados (R\$ 505.932,51, devidamente corrigidos), de forma solidária, pelo Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social - INDIBESC, pelo Sr. Rafael Bogo (ex-Presidente) e pelo Sr. Rogério Ferlini Pasquetti (ex-Prefeito) ao Município de Céu Azul, por violação ao art. 6.º, II³, do Decreto 3.100/99 (que regulamenta a Lei nº 9.790/99), bem como aos art. 2.º⁴ e 9.º⁵ da Lei nº 11.350/06, sem prejuízo à multa proporcional ao dano.

Outrossim, sugeriu a aplicação de multas administrativas ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, pela contratação de servidores por interposta pessoa (burlando a regra do concurso público - art. 37, II⁶, da CF); pela contratação ilegal de agentes comunitários de saúde por interposta pessoa, violando o art. 2.º da Lei n. 11.350/06; e pela inobservância aos arts. 18 e 19 da Lei Complementar 101/00⁷.

³ Art. 6º Para fins do art. 3º da Lei n. 9.790, de 1999, entende-se: (...)

II - por promoção gratuita da saúde e educação, a prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante financiamento com seus próprios recursos.

⁴ Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

⁵ Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

⁷ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Opinou, ainda, pela aplicação da sanção de proibição de contratação com o Poder Público ao Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social – INDIBESC; declaração de inabilitação do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti e do Sr. Rafael Bogo para o exercício de cargo em comissão; bem como a inclusão do nome dos referidos gestores no cadastro dos responsáveis com contas irregulares.

Por fim, sugeriu a remessa de cópia e a liberação de acesso destes autos ao Ministério Público Estadual e Federal, ao Ministério da Justiça, à Secretaria da Receita Federal, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF e comunicação à Diretoria de Contas Municipais (DCM), para ciência e adoção das providências cabíveis.

Após a inclusão deste processo em pauta, em 07/06/2017 o Sr. Rafael Bogo e o INDIBESC apresentaram petição e documentos protestando pela aprovação das contas ao argumento de que o STJ e o STF *“reconheceram a plena validade da prestação de serviços públicos em parcerias com entidades do terceiro setor na área da saúde, incluída taxa de administração”* (peças 160/163).

Iniciada a discussão em plenário, depois de pedido de vistas e devolução pelo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, o Ministério Público de Contas solicitou nova oitiva (peça 167) e, na sequência, apresentou o Parecer n. 6635/17 (peça 170), reforçando seu posicionamento pela irregularidade das contas, com restituição integral de valores e aplicação de penalidades ou o acolhimento da Instrução n. 75/17 da Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos pela determinação de recolhimento do que foi repassado a título de taxa de administração (R\$ 65.331,88).

Reforçou que a entidade do Terceiro Setor foi utilizada como mera intermediadora de mão de obra para consecução de programas federais de saúde,

civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os quais, a partir da Portaria do Ministério da Saúde n. 648/06, perderam o caráter de transitoriedade, com vistas a burlar regras licitatórias e de concurso público.

Em razão dessa nova manifestação ministerial, o julgamento foi convertido em diligência, sendo o processo reencaminhado à instrução técnica (Despacho GCIZL n. 1672/17 – peça 172).

Na sequência, o INDIBESC apresentou nova manifestação e documentos (peças 178/182), desta feita solicitando o arquivamento do processo ao argumento de que a pretensão controladora estaria prescrita e de que os fatos estariam solucionados pela coisa julgada.

Por fim, após os esclarecimentos complementares prestados pela Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução CGM n. 5059/23, peça 183), o Ministério Público de Contas opinou (Parecer n. 1019/23, peça 184) pelo trancamento das contas sem julgamento de mérito, ou, no mérito, pela regularidade das contas com ressalva (relativamente às taxas administrativas) pois o montante indicado pela unidade técnica seria inferior ao valor de alçada (Resolução n. 60/17).

É o relatório.

2.1. PRELIMINARES:

2.1.1. Incompetência:

Preliminarmente, diferentemente do que defende o Sr. Rogério Felini Pasquetti, ex-Prefeito Municipal de Céu Azul (peça nº 131), destaco não ser o caso de arquivamento dos autos, pois o precedente invocado (Acórdão nº 1515/12 – S2C) não traduz a jurisprudência prevalecente desta Corte. Vale dizer, a competência deste Tribunal para apreciar e julgar os repasses às Entidades do Terceiro Setor é incontestável.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao contrário do que sustenta o interessado, esta Corte de Contas já julgou reiteradas vezes⁸ que as prestações de contas de transferências voluntárias ao terceiro setor, por tratar de repasses de recursos públicos a entidades privadas, ainda que anteriores à edição da Resolução n. 28/11, incluem-se na competência deste Tribunal nos termos do art. 75 da Constituição Estadual e do art. 71 da Constituição Federal.

Aliás, relativamente ao exercício em análise, além das normas constitucionais citadas, aplicam-se o art. 4.^o da [Lei nº 9.790/99](#), o art. 11¹⁰ do [Decreto nº 3.100/99](#), o art. 1.^o, VI¹¹, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, os

⁸ [Acórdão n.º 4448/15 – Pleno](#), de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista e os [Acórdãos n.º 2437/15 – Pleno](#), [558/16- Pleno](#), [nº 3762/16 – Pleno](#) de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Esse último, inclusive, ao analisar Recurso de Revisão (protocolo nº 222342/16) analisou a possível existência de divergência jurisprudencial quanto ao Acórdão nº 1515/12 – S2C e outros precedentes dessa Corte, reafirmando a competência desta Corte de Contas.

⁹ Art. 4º Atendido o disposto no art. 3o, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

- I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;
- II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;
- III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;
- IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;
- V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;
- VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;
- VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:
 - a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
 - b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
 - c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;
 - d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

¹⁰ Art. 11. Para efeito do disposto no art. 4º, inciso VII, alíneas "c" e "d", da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas a comprovação da correta aplicação dos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 1.º As prestações de contas anuais serão realizadas sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2.º A prestação de contas será instruída com os seguintes documentos:

- I - relatório anual de execução de atividades;
- II - demonstração de resultados do exercício;
- III - balanço patrimonial;
- IV - demonstração das origens e aplicações de recursos;
- V - demonstração das mutações do patrimônio social;
- VI - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; e
- VII - parecer e relatório de auditoria nos termos do art. 19 deste Decreto, se for o caso.

¹¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei: (...)

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado e Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive os repasses para entidades privadas de caráter assistencial, que exerçam atividades de relevante interesse público, sem fins lucrativos, assim declaradas em lei, ou que se vinculem ao Estado ou ao Município no regime de colaboração, incluídas as que formalizarem acordos de Parceria Pública Privada, Organizações Sociais, Serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

arts. 34¹² e 52¹³ da [Resolução TCE/PR nº 03/06](#), o art. 9.º¹⁴ da Instrução Normativa TCE/PR nº 27/08 e o art. 227¹⁵ do Regimento Interno deste Tribunal.

Logo, sendo indiscutível a competência deste Tribunal para apreciar o caso, não há que se falar em arquivamento dos autos.

2.1.2. Coisa Julgada:

Conforme já mencionado, o INDIBESC requereu (peças 179) o arquivamento do processo ao argumento de que os fatos estariam abrigados pela coisa julgada (Ação Civil Pública n. 0002055-92.2013.8.16.0115).

A esse respeito, forte no princípio da independência das instâncias, o MPC defende que não haveria óbice ao prosseguimento desta Tomada (peça 184).

Além disso, pondera que a Ação Civil foi julgada improcedente pela não comprovação de dolo para a configuração de improbidade administrativa, de modo que, no seu entender, o caso presente não sofreria os reflexos da coisa julgada material.

De fato, seja em razão da independência das instâncias, seja do motivo da improcedência (ausência de provas), a sentença judicial em questão não enseja ou justifica o encerramento desta Tomada.

Sociais Autônomos e Organizações Cíveis de Interesse Público, por contratos de gestão, termos de parceria ou instrumentos congêneres;

¹² Art. 34. As prestações de contas das transferências voluntárias municipais, repassadas às entidades da Administração Pública, ou entidades privadas sem fins lucrativos, a título de convênios, auxílios, subvenções sociais, ajustes ou outros instrumentos congêneres, deverão ser apresentadas ao órgão municipal competente nos prazos legais, acompanhadas dos seguintes documentos, sem prejuízo de outros documentos exigidos em ato normativo municipal: (...)

¹³ Art. 52. As normas desta Resolução quanto à fiscalização, formalização, liberação e execução de transferências voluntárias aplicam-se, no que couber, para os repasses às Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, às Organizações Sociais – OS, e às Parcerias Público Privadas, bem como às Subvenções Econômicas.

¹⁴ Art. 9º Todos os municípios do Estado do Paraná deverão encaminhar para apreciação do TCE/PR, as prestações de contas dos recursos liberados através de convênios, termos de parcerias e afins, para entidades privadas sem fins lucrativos locais, cujo montante durante o exercício de 2008 tenha sido igual ou superior à R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

¹⁵ Art. 227. Para os fins deste Regimento Interno e observado o disposto no inciso VI, do art. 1º e § 1º, do art. 95, da Lei Complementar nº 113/2005, considera-se transferência voluntária o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da administração pública estadual ou municipal a outra pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal ou a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, contribuição, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Parágrafo único. Também são consideradas transferências os recursos públicos repassados às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, às Organizações Sociais, às Organizações Não Governamentais, aos Escritórios de Representação e aos Serviços Sociais Autônomos, sendo que, em tais casos, as informações relativas às transferências devem ser enviadas ao Tribunal para fiscalização via sistema(s) de captação de dados de transferências voluntárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanto que, segundo o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), a sentença não fará coisa julgada se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas.

A esse respeito, eis o posicionamento do MPC (peça 184, p. 16):

...a ação civil julgada improcedente (...) não vincula este Tribunal (...), uma vez que a instância cível não tem o condão de vincular as decisões das demais esferas, bem como os fundamentos utilizados naquele caso (ausência de comprovação de dolo para responsabilização por improbidade administrativa) não se enquadram na hipótese de exceção da independência das instâncias.

Logo, não configurada a hipótese de coisa julgada material e não afastada a regra de independência das instâncias, não há que se falar em encerramento ou arquivamento desta Tomada.

2.1.3. Prescrição:

2.1.3.1. Quinquenal:

No âmbito deste Tribunal, a questão da prescrição foi disciplinada pelo Prejulgado n. 26.

A esse respeito, o d. representante do MPC destacou que o caso presente não se amolda às hipóteses de prescrição previstas naquele Prejulgado, pois “a citação válida ocorreu antes de findar o prazo quinquenal” (peça 184, p. 34).

Logo, não há que se falar em prescrição quinquenal da atividade controladora, seja ela sancionadora ou ressarcitória.

2.1.3.2. Intercorrente:

O INDIBESC também suscitou a ocorrência de prescrição intercorrente (peças 179).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que a questão da prescrição intercorrente já foi apreciada e rejeitada pelo Despacho GCIZL n. 254/23 (176), cuja decisão restou irrecorrida.

Aliás, ainda que o MPC defenda que a prescrição intercorrente foi positivada no art. 23¹⁶ da Lei de Improbidade Administrativa, o fato é que o *caput* daquele dispositivo fala expressamente que “A ação para a aplicação das **sanções previstas nesta Lei** prescreve em 8 (oito) anos”.

Ou seja, o próprio preceito restringe a prescrição intercorrente às ações para aplicação de sanções pela prática de atos de improbidade administrativa, hipótese que não se confunde com o caso presente, uma tomada de contas voltada a apreciar a legalidade, a legitimidade e a economicidade na aplicação dos recursos que o município repassou ao tomador.

Assim, estando superada a questão da prescrição intercorrente, passo a tratar dos demais pontos.

2.1.4. Trancamento das Contas:

Diante do “*longo decurso de prazo a inviabilizar o adequado direito de defesa e ofensa ao princípio da razoável duração do processo*”, o MPC propõe o trancamento das contas e o arquivamento dos autos.

Pois bem. Segundo o art. 20¹⁷, *caput* e § 1.º, da Lei Orgânica deste Tribunal, as contas serão trancadas quando o julgamento de mérito for materialmente impossível.

Ocorre que, pelo que se verifica dos autos, os interessados se manifestaram inúmeras vezes, exercendo o direito de defesa em plenitude, tendo o setor técnico e o próprio Ministério Público se manifestado sobre o mérito.

¹⁶ Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

¹⁷ Art. 20. O Tribunal de Contas ordenará o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, declarando os efeitos decorrentes e o consequente arquivamento do processo.

§ 1º As contas serão consideradas ilíquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, não se tratando de um caso cujo julgamento de mérito seja materialmente impossível, não há que se falar em trancamento das contas.

2.1.5. Uniformização de Jurisprudência:

Segundo o Ministério Público de Contas, apreciando repasses a OSCIPs para execução de programas de governo, especialmente os federais, a jurisprudência deste Tribunal estaria oscilando, ora determinando o trancamento das contas, ora julgando o mérito do feito (por vezes determinando o ressarcimento integral, por outras apenas o da taxa de administração não justificada/comprovada).

Em razão disso, o d. Procurador sugere, incidentalmente, que a jurisprudência desta Corte seja uniformizada nesse particular.

Com a devida vênia à proposta ministerial, ao menos no que respeita às decisões por ele invocadas (peça 184, p. 26 e ss.), não há divergência a ser uniformizada.

Embora processos com objeto similar tenham sido julgados de modo diferente por este Tribunal, a diferença decorre, naturalmente, da particularidade de cada caso.

Tomando por exemplo o trancamento das contas, nem todos os processos que tramitam há mais tempo ensejam o trancamento, até porque, segundo o art. 20, caput e § 1.º, da Lei Orgânica deste Tribunal, as contas serão trancadas quando o julgamento de mérito for materialmente impossível.

Vale dizer, ainda que o tempo de trâmite de determinado processo seja superior ao ideal, isso não implica, necessariamente, o trancamento das contas.

Em casos tais, a inexistência de prejuízo ao direito de defesa e a possibilidade de exame meritório (segundo a instrução processual realizada) é que ditarão a pertinência ou não do trancamento.

Do mesmo modo, a conclusão pelo ressarcimento dos valores repassados (integral ou parcial) também dependerá da particularidade do caso analisado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A título de exemplo, a inexistência de evidências de que o objetivo do convênio foi cumprido poderá ensejar que este Tribunal determine a devolução integral dos recursos repassados.

Por outro lado, se houver prova de que o objeto do convênio foi cumprido, mas não de que a taxa de administração seja devida, este Tribunal poderá determinar apenas a devolução dos recursos transferidos a título de taxa administrativa.

Registro, a título elucidativo, que a lógica cogitada nos parágrafos anteriores coincide com os precedentes citados pelo d. Procurador de Contas.

Logo, as divergências identificadas pelo Ministério Público de Contas traduzem a atenção deste Tribunal à particularidade de cada caso, hipótese que desautoriza a instauração da pretensa uniformização de jurisprudência.

2.2. MÉRITO:

A presente tomada de contas procede apenas em parte.

2.2.1. Processo de Escolha da Entidade:

A contratação da Entidade ocorreu via licitação na modalidade concorrência em 2004, na gestão do Prefeito Municipal Jaime Luiz Basso (gestão 01/01/2001 a 31/12/2004), com critério de seleção baseado no menor preço, regulamentada pelo Edital nº 1/04 – M.C.A. (peça 05, p. 06/26), com a participação restrita às OSCIP's, cujo objeto era o seguinte:

A contratação de entidade para a formação de vínculo de cooperação para a realização de atividades de interesse público, por meio do Termo de Parceria, na área de saúde, compreendendo a execução do Programa Saúde da Família – PSF, Programa Saúde Bucal – PSF/BUCAL, Programa Agentes Comunitários de Saúde – PACS, Programa de Combate à Dengue – ECD e demais programas instituídos pelo Ministério da Saúde, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos da Lei nº 9.790/99, discriminados conforme Anexos descritos no item 08.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, segundo o art. 23¹⁸ do Decreto n. 3.100/99 (regulamentação federal das OSCIPS), é inadmissível a contratação de OSCIP sem Concurso de Projetos, sob pena de desvirtuamento do objetivo primordial para o qual foram criadas.

Nesse sentido, o Tribunal Pleno desta Corte assim decidiu (Acórdão STP n. 3155/23):

...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.

Ademais, confirmando sua irregularidade, a via de contratação eleita acabou driblando a necessidade de avaliação da expertise e dos projetos das Entidades interessadas, prevista no art. 27 do Decreto Federal n. 3.100/99, que assim dispõe:

Art. 27. Na seleção e no julgamento dos projetos, levar-se-ão em conta:

I - o mérito intrínseco e adequação ao edital do projeto apresentado;

II - a capacidade técnica e operacional da candidata;

III - a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados;

IV - o ajustamento da proposta às especificações técnicas;

V - a regularidade jurídica e institucional da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e

VI - a análise dos documentos referidos no art. 11, § 2º, deste Decreto.

¹⁸ Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de **concursos de projetos** pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, inexistindo evidência de que a terceirização via celebração de parceria tenha tornado a execução do objeto mais econômica e eficiente, resta caracterizada a irregularidade da contratação via licitação pelo critério “menor preço”, sem a realização de Concurso de Projetos.

De toda sorte, como a Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar n. 131/05) não estava vigente à época da celebração do instrumento questionado (06/04/2004), não há que se falar em aplicação de multa aos responsáveis.

2.2.2. Terceirização:

Ao tratar da terceirização de serviços públicos na área de saúde, o Município e a Entidade defendem que a prestação de serviços de saúde via OSCIP foi realizada de forma a complementar a política pública municipal, nos termos dos arts. 196, 197, caput, §§ 1º e 2º do art. 199 da Constituição Federal e art. 24 da Lei Orgânica da Saúde, limitando-se aos programas de saúde federais.

O INDIBESC e seu então presidente asseveram (peça 139) que os programas federais específicos e transitórios corriam o risco de ser modificados, interrompidos ou extintos a qualquer tempo pelo governo federal, bem como que o termo de parceria foi celebrado em 2004, *“levadas em consideração as diversas interpretações e orientações à época sobre a melhor forma de execução desses programas federais”*.

Apontaram, outrossim, que quando do julgamento da ADIN 1.923, embora analisando a Lei que trata das Organizações Sociais (e não das OSCIPs), o STF foi categórico em admitir as parcerias na área de saúde.

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

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste diapasão, mostra-se relevante transcrever os elucidativos ensinamentos do Professor e Procurador do Estado do Paraná, Fernando Borges Mânica¹⁹, 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 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

¹⁹ Modelos de Prestação de Serviços de Assistência à Saúde pelos Municípios. Ed. revisada e atualizada, Associação dos Municípios do Paraná. Curitiba, 2017, p. 129



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.9790/99²⁰ (grifamos).

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

Cumpra 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 Público²¹ (grifamos).

Vale dizer, não se admite a utilização de OSCIP, mediante celebração de termo de parceria, como substituta de mão de obra, conforme restou caracterizado nos autos e indicado como impropriedade pela Unidade Técnica, nos seguintes termos (peça 94, p. 9):

A extensa justificativa trazida pelos interessados sustenta-se basicamente no caráter complementar do ajuste (...) e que a terceirização é constitucionalmente autorizada desde que seja em caráter suplementar. (...) Em que pese os esclarecimentos trazidos no tocante a este item, entendemos que os mesmos não merecem prosperar, pelo fato de que o ajuste permaneceu vigente por mais de 05 (cinco) anos desde a assinatura do termo original, sendo que a avença foi aditada por 09 (nove) vezes, até que fosse encerrada no exercício financeiro analisado. Ora, concordamos que a terceirização não é totalmente vedada e que a Carta Magna a permite, porém, o que não se pode aceitar é o caráter continuado da prestação dos serviços por meio de pessoa interposta...

Em acréscimo, a Unidade Técnica esclareceu o seguinte (peça 124, p. 7):

²⁰ Ob. cit. p. 129.

²¹ Ob. cit. p. 130.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A transferência integral da execução de programas federais na área de saúde para entidade privada, em nossa opinião, denota o caráter substitutivo do ajuste, onde a iniciativa privada faz as vezes do ente público e executa serviços que via de regra, são de responsabilidade estatal.

(...)

Ainda, resta afastada a precariedade do ajuste já que a parceria perdurou por mais de 05 (cinco) anos, sendo aditada em 09 (nove) oportunidades, denotando o caráter continuado da prestação dos serviços por meio da OSCIP...

Logo, caracterizada a terceirização para a execução de programas federais na área de saúde, com a utilização da OSCIP como mera intermediadora de mão de obra, resta patente a irregularidade do ponto, além do cabimento da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, em desfavor do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito à época, pela imprópria terceirização de serviços de saúde, decorrente da indevida celebração e execução de parceria com entidade qualificada como OSCIP para fornecimento de mão de obra.

2.2.3. Contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Endemias Sem Concurso ou Teste Seletivo Público:

Regulamentando os §§ 5.º e 6.º do art. 198²² da Constituição (com a redação da EC nº 51/06), a Lei Federal nº 11.350/06 disciplinou a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, tendo vedado a contratação temporária ou terceirizada desses Agentes (exceto para combate a surtos endêmicos).

Possuindo caráter nacional, tal Lei se aplica a todos os entes federados, respeitadas as respectivas autonomias para adequação à realidade local. Diferentemente do que defende o Município, portanto, sua observância não é meramente opcional.

²² Art. 198...

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Interpretando o art. 2.^o²³ da Lei Federal n. 11.350/06, esta Corte já decidiu²⁴ que as atividades de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Endemias devem se dar exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde, *“mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional”*.

Embora a parceria tenha sido firmada em 2004, esta prestação de contas trata das despesas de 2008, ou seja, 02 anos após a entrada em vigor da Lei em questão, de modo que a celebração dos aditivos ratifica a configuração da irregularidade.

Aliás, a contratação levada a efeito violou a regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II²⁵, da Constituição (em vigor desde 1988).

Logo, a terceirização dessas atividades via OSCIP é evidentemente irregular, pois deveriam ter sido desempenhadas por profissionais admitidos mediante concurso público ou teste seletivo.

Assim, em razão da contratação de agentes comunitários de saúde por meio de pessoa interposta, violando a Lei n. 11.350/06 e a Constituição Federal, proponho a aplicação da **multa** prevista no art. 87, V, “a”²⁶, da Lei Complementar nº 113/05, ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul ao tempo dos fatos (gestão 2005/2008), notadamente diante da inexistência de qualquer justificativa de ordem prática ou técnica que abone o menosprezo a tais normas, evidenciando, no mínimo, a ocorrência de culpa grave do agente (o mínimo que se espera dos agentes públicos é o cumprimento das normas jurídicas vigentes).

2.2.4. Recursos Repassados:

²³ Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

²⁴ Conforme [Acórdão nº 5754/14 - Primeira Câmara](#) (Processo nº: 473706/09) de minha Relatoria.

²⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

²⁶ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo a Instrução DAT n. 1015/13 (peça 20, p. 10), no exercício de 2008, o município repassou R\$ 505.932,51 à OSCIP, sendo R\$ 65.331,88 a título de Taxa de Administração.

Durante a instrução processual, o setor técnico entendeu comprovada²⁷ (peças 56/90, reiteradas nas peças 142/149) a execução das despesas (aplicação dos recursos), exceto em relação à Taxa.

A esse respeito, a tomadora defendeu que “a taxa de administração cobrada” era “para fazer frente a despesas administrativas” (peça 65, p. 16).

Por sua vez, o setor técnico mencionou que “as parcelas transferidas à sede da entidade correspondiam a exatos 10% (dez por cento) do total mensal repassado”, “sem previsão nos instrumentos pactuais” (peça 94, p. 7).

No mais, embora tenha identificado a comprovação de R\$ 51.060,90 de despesas com “pessoal e encargos, tarifas bancárias, honorários contábeis, consultoria trabalhista e material de consumo, entre outros” (peça 94), o setor técnico opinou pela restituição integral dos valores transferidos a título de taxa administrativa (R\$ 65.331,88) “em razão da não comprovação do caráter de indenização do recebimento” e da ausência de previsão nos instrumentos pactuados (peça 124, p. 6). Alternativamente, sugeriu que se determine, ao menos, a restituição da diferença, ou seja, dos valores recebidos a título de taxa administrativa cujas despesas não foram comprovadas (R\$ 15.270,98).

Pois bem. Estando comprovada a aplicação dos recursos destinados ao objeto principal, não há que se falar em irregularidade dessas despesas, tampouco em restituição integral dos valores repassados, conforme proposto pelo próprio setor técnico.

No que respeita à **taxa administrativa**, a comprovação de que R\$ 51.060,90 foram empregados em despesas com “pessoal e encargos, tarifas bancárias, honorários contábeis, consultoria trabalhista e material de consumo, entre outros” (peça 94) também não pode ser ignorada.

Embora o inc. I do art. 5.^o²⁸ da Resolução TCEPR n. 03/06 censure despesas não justificadas a título de taxa administrativa e, na hipótese, o setor

a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;

²⁷ Conforme análise detalhada realizada pelo setor técnico (peça 94).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnico tenha identificado que os repasses eram de 10% sobre o total mensal, não há qualquer indício de que as comprovadas despesas com *“pessoal e encargos, tarifas bancárias, honorários contábeis, consultoria trabalhista e material de consumo, entre outros”* sejam alheias/desvinculadas à execução do objeto pactuado, tampouco de que foram superfaturadas.

Vale dizer, ainda que não haja um detalhamento prévio dos custos operacionais amparados pelo pacto, os elementos disponíveis nos autos sugerem que as despesas comprovadas se destinaram ao pagamento de *“custos indiretos”* relacionados à execução do objeto pactuado, de modo que, nesse particular (custos administrativos devidamente comprovados), as contas também não comportam censura, tampouco condenação à devolução dos respectivos valores.

Corroborando essa conclusão, ainda que a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemia por interposta pessoa seja irregular, eventual determinação de revolução de recursos cujas despesas tenham sido comprovadas implicaria o enriquecimento sem causa da Administração.

Ademais, segundo ao Acórdão STP n. 5530/15 deste Tribunal, proferido em sede de Consulta (processo n. 10762/15), despesas administrativas operacionais (*“taxa de administração”*) são excepcionalmente admitidas quando, além de razoáveis e relacionadas à execução do objeto do pacto, forem comprovadas e justificadas, como na hipótese.

Por outro lado, os valores recebidos a título de taxa administrativa cujas despesas não foram comprovadas (R\$ 14.270,98²⁹) avocam outro tratamento.

Isso porque, por força do art. 5.º, inc. I, da [Resolução TCEPR nº 03/06](#), e do art. 12, II³⁰, do [Decreto Federal n. 3.100/99, despesas operacionais não detalhadas e não justificadas devem ser glosadas.](#)

²⁸ Art. 5º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, no ato de transferência voluntária, formalizada mediante convênio ou instrumento congênere, sob pena de nulidade e sustação do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

I – realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, ressalvadas as despesas de caráter indenizatório dos custos administrativos, devidamente motivados e detalhados em planilhas;

²⁹ Embora a instrução processual se refira, inúmeras vezes, a R\$ 15.270,98, a Instrução CGM n. 5059/23 (peça 183) esclareceu que, na verdade, os valores recebidos a título de taxa administrativa cujas despesas não foram comprovadas somam R\$ 14.270,98.

³⁰ Art. 12. Para efeito do disposto no § 2o, inciso V, do art. 10 da Lei no 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria a comprovação, perante o órgão estatal parceiro, da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos: (...)

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso, a instrução processual revelou inexistir qualquer indício de que os recursos remanescentes (R\$ 14.270,98) foram aplicados, direta ou indiretamente, na execução do convênio.

Consequentemente, resta superado o argumento da Entidade de que seriam *“despesas necessárias para custear despesas ocultas e que somente terão seus desdobramentos nos meses ou até anos subsequentes”* (peça 137, p. 3).

Assim, não comprovada a destinação dada aos R\$ 14.270,98 transferidos a título de taxa de administração, é patente o dano causado ao erário.

Além de revelar a irregularidade das contas nesse quesito, a hipótese impõe aos responsáveis a obrigação de devolver os recursos cujo emprego não foi comprovado, pelo que proponho que se **determine o recolhimento de R\$ 14.270,98** em favor do Município de Céu Azul, devidamente corrigidos e de forma solidária, pelo Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social (INDIBESC) e pelo Sr. Rafael Bogo, Presidente do Instituto ao tempo dos repasses, bem como pelo Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul à época, com base na Uniformização de Jurisprudência nº 03 e no art. 5.º, inc. I, da Resolução n. 03/06, ambos deste Tribunal.

A solidariedade do gestor público reside no dever de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos repassados e, na ausência de prova da regular aplicação, de exigir o seu respectivo ressarcimento, nos termos dos arts. 13, *caput*, 16, § 1.º, e 51 da Lei Complementar Estadual n. 113/05.

2.2.5. Saque de R\$ 55.000,00:

Pela Instrução n. 4235/13 (peça 94), o setor técnico mencionou que houve um *“aporte de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) transferidos da conta corrente para o ‘caixa geral’ da entidade, no mês anterior ao encerramento do Termo de Parceria”*.

No entanto, num exame mais aprofundado, o corpo técnico deste Tribunal esclareceu, posteriormente, que (peça 183, p. 5):

...o saque de R\$ 55.000,00, indicado à fl. 9 da Instrução 75/17 (peça 156), não saiu da conta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específica do Termo de Parceria (Banco Itaú, agência 4028, conta 3830-7).

Nos extratos dessa conta não consta débito desse valor.

...o escopo da análise deve se restringir aos valores que transitaram na conta específica do Termo de Parceria (...), sendo indevido sindicat o destino dado aos R\$ 55.000,00 que saíram da "Conta Geral" da Tomadora...

Assim, estando esclarecido que o saque em questão não foi realizado na conta específica do Termo de Parceria e não havendo qualquer indício de que essa transação tenha sido realizada com recursos públicos, o ponto resta solucionado, não havendo que se falar em irregularidade nesse particular.

2.2.6. Artigos 18 e 19 da Lei Complementar Federal n. 101/00 (LRF):

Partindo do pressuposto de que a contratação dos agentes deveria ter sido realizada mediante concurso ou teste seletivo, o setor técnico sustenta que houve afronta aos arts. 18 e 19 da Lei Complementar Federal n. 101/00 (LRF), notadamente em razão do não reconhecimento das respectivas despesas no índice de gastos com pessoal do município.

Em sua defesa, o Município sustentou que, mesmo que tais despesas fossem computadas, ainda assim seu percentual de gastos com pessoal estaria dentro dos limites da LRF (peça 121, p. 13 e ss.):

Receita Corrente Líquida - 2008	Despesa com Pessoal - 2008	Percentual	Despesa com Pessoal – 2008 Agregada ao Termo de Parceria	Percentual
R\$ 17.176.692,60	R\$ 6.792.381,47	39,54%	R\$ 7.360.844,98	42,85%

Refutando a defesa apresentada, o setor técnico concluiu que, diante da terceirização irregular, as despesas com pessoal, mesmo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respeitassem os limites legais, deveriam ter sido contabilizadas segundo a LRF (peça 124, p. 8).

Assim, entendendo que a irregularidade subsiste, a instrução técnica propõe a aplicação de multa ao Prefeito à época.

Em que pese as ponderações técnicas, a falha em questão avoca solução diversa.

Com efeito, embora a LRF disponha sobre o ponto desde 2000, apenas com a Instrução Normativa nº 56/11-TCE/PR, com redação dada pela Instrução Normativa nº 59/11-TCE/PR, foram estabelecidos claramente os critérios para a inclusão dos gastos com pessoal e respectivos encargos no índice de gastos com pessoal dos Municípios, não sendo razoável exigir que a adequação preceda tal regulamentação.

Em razão disso, a contabilização de repasses em desacordo com o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente aos gastos com pessoal anteriores a 2011, deve ser convertida em ressalva, sem imposição de multa ao administrador responsável.

Diante do amplo lapso decorrido desde a realização das despesas (16 anos), deixo de propor que este Tribunal determine o seu compute das respectivas contas.

3. Em face do exposto, acompanhando em parte o opinativo técnico e ministerial, **VOTO** para que esta Câmara, nos termos da fundamentação acima:

3.1. - julgue **parcialmente procedente** o objeto desta Tomada de Contas Extraordinária e, conseqüentemente, **irregulares as contas** da transferência voluntária celebrada entre o Município de Céu Azul, de responsabilidade do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito à época (gestão 2005/2008), e o Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social - INDIBESC, de responsabilidade do Presidente à época, Rafael Bogo (período 13/01/2003 a 08/07/2013), formalizada pelo Termo de Parceria nº. 01/2004, referente ao exercício financeiro de 2008 (01/01 a 31/07/2008), no valor de R\$ 643.890,54³¹ (seiscentos e

³¹ Conforme Instrução nº 1015/13 da Diretoria de Análise de Transferências (peça nº 20), constatou-se que o Município de Céu Azul, durante o exercício financeiro de 2008, fazia a retenção de 11% (onze por cento) referente ao INSS. Assim, não obstante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quarenta e três mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos), em razão da:

3.1.1. contratação do Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social via licitação, sem a realização de Concurso de Projetos, violando a Lei Federal n. 9.790/99 e o Decreto Federal n. 3.100/99;

3.1.2. terceirização de serviços públicos na área de saúde, violando disposto na Lei Federal n. 9.790/99;

3.1.3. contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias sem concurso ou teste seletivo público, violando os §§ 5.º e 6.º do art. 198 da Constituição da República (com a redação da EC nº 51/06), bem como os arts. 2.º, 9.º e 16 da Lei Federal nº 11.350/06; e

3.1.4. não comprovação de parte das despesas transferidas a título de “taxas de administração” (R\$ 14.270,98), violando o art. 5º, inc. I, da Resolução 03/06 deste Tribunal;

3.2. Ressalve as seguintes irregularidades:

3.2.1. falta de aplicação financeira, pois os valores respectivos foram restituídos durante a instrução processual;

3.2.2. ausência de certidão liberatória municipal e de ato declarando a entidade tomadora como de utilidade pública; e

3.2.3. contabilização de repasses em desacordo com o § 1º do art. 18 da LRF, relativamente aos gastos com pessoal anteriores a 2011;

3.3. Determine o recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 14.270,98 (quatorze mil duzentos e setenta reais e noventa e oito centavos), em favor do Município de Céu Azul, devidamente corrigidos e de forma solidária, pelo Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social (INDIBESC) e pelo Sr. Rafael Bogo, Presidente do Instituto ao tempo dos repasses, bem como pelo Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul à época, com base nos arts. 13, caput, 16, § 1.º, e 51 da LC 113/05, bem como na Uniformização

o valor de empenho total seja de R\$ 568.463,51, ingressou na conta específica a título de repasse o valor R\$ 505.932,51. Havia um saldo anterior de R\$ 75.427,03. Após a execução de despesas no montante de R\$ 623.709,59, foram recolhidos ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Jurisprudência nº 03 e no art. 5.º, inc. I, da Resolução n. 03/06, ambos deste Tribunal;

3.4. Aplique ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul ao tempo dos fatos, a **multa administrativa** prevista no art. 87, V, a, da Lei Complementar Estadual n. 113/05, em razão da contratação de agentes comunitários de saúde por meio de pessoa interposta, violando a Lei n. 11.350/06 e a Constituição Federal;

3.5. Aplique ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul ao tempo dos fatos, a **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, g, da Lei Complementar Estadual n. 113/05, em razão da imprópria terceirização de serviços de saúde, decorrente da indevida celebração e execução de parceria com entidade qualificada como OSCIP para fornecimento de mão de obra, violando o disposto na Lei Federal n. 9.790/99; e

3.6. Determine a **inclusão no rol de agentes com contas irregulares** do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti e do Sr. Rafael Bogo, para os fins do art. 170 da Lei Complementar nº 113/05 e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal.

Após o trânsito em julgado desta decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Concedente o valor de R\$ 20.180,95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

I - Julgar **parcialmente procedente** o objeto desta Tomada de Contas Extraordinária e, conseqüentemente, **irregulares as contas** da transferência voluntária celebrada entre o Município de Céu Azul, de responsabilidade do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito à época (gestão 2005/2008), e o Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social - INDIBESC, de responsabilidade do Presidente à época, Rafael Bogo (período 13/01/2003 a 08/07/2013), formalizada pelo Termo de Parceria nº. 01/2004, referente ao exercício financeiro de 2008 (01/01 a 31/07/2008), no valor de R\$ 643.890,54³² (seiscentos e quarenta e três mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos), em razão da:

(i) contratação do Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social via licitação, sem a realização de Concurso de Projetos, violando a Lei Federal n. 9.790/99 e o Decreto Federal n. 3.100/99;

(ii) terceirização de serviços públicos na área de saúde, violando disposto na Lei Federal n. 9.790/99;

(iii) contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias sem concurso ou teste seletivo público, violando os §§ 5.º e 6.º do art. 198 da Constituição da República (com a redação da EC nº 51/06), bem como os arts. 2.º, 9.º e 16 da Lei Federal nº 11.350/06; e

(iv) não comprovação de parte das despesas transferidas a título de “taxas de administração” (R\$ 14.270,98), violando o art. 5º, inc. I, da Resolução 03/06 deste Tribunal;

II - **ressalvar** as seguintes irregularidades:

³² Conforme Instrução nº 1015/13 da Diretoria de Análise de Transferências (peça nº 20), constatou-se que o Município de Céu Azul, durante o exercício financeiro de 2008, fazia a retenção de 11% (onze por cento) referente ao INSS. Assim, não obstante o valor de empenho total seja de R\$ 568.463,51, ingressou na conta específica a título de repasse o valor R\$ 505.932,51. Havia um saldo anterior de R\$ 75.427,03. Após a execução de despesas no montante de R\$ 623.709,59, foram recolhidos ao Concedente o valor de R\$ 20.180,95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(i) falta de aplicação financeira, pois os valores respectivos foram restituídos durante a instrução processual;

(ii) ausência de certidão liberatória municipal e de ato declarando a entidade tomadora como de utilidade pública; e

(iii) contabilização de repasses em desacordo com o § 1º do art. 18 da LRF, relativamente aos gastos com pessoal anteriores a 2011;

III - determinar o **recolhimento parcial** dos recursos repassados, no valor de R\$ 14.270,98 (quatorze mil duzentos e setenta reais e noventa e oito centavos), em favor do Município de Céu Azul, devidamente corrigidos e de forma solidária, pelo Instituto de Desenvolvimento e Integração do Bem-estar Social (INDIBESC) e pelo Sr. Rafael Bogo, Presidente do Instituto ao tempo dos repasses, bem como pelo Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul à época, com base nos arts. 13, caput, 16, § 1.º, e 51 da LC 113/05, bem como na Uniformização de Jurisprudência nº 03 e no art. 5.º, inc. I, da Resolução n. 03/06, ambos deste Tribunal;

IV – **aplicar** ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul ao tempo dos fatos, a **multa administrativa** prevista no art. 87, V, a, da Lei Complementar Estadual n. 113/05, em razão da contratação de agentes comunitários de saúde por meio de pessoa interposta, violando a Lei n. 11.350/06 e a Constituição Federal;

V - **aplicar** ao Sr. Rogério Ferlini Pasquetti, Prefeito de Céu Azul ao tempo dos fatos, a **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, g, da Lei Complementar Estadual n. 113/05, em razão da imprópria terceirização de serviços de saúde, decorrente da indevida celebração e execução de parceria com entidade qualificada como OSCIP para fornecimento de mão de obra, violando o disposto na Lei Federal n. 9.790/99;

VI - determinar a **inclusão no rol de agentes com contas irregulares** do Sr. Rogério Ferlini Pasquetti e do Sr. Rafael Bogo, para os fins do art. 170 da Lei Complementar nº 113/05 e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VII – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

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

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

Plenário Virtual, 2 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente