TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	328684/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	INSTITUTO CONFIANCCE
INTERESSADO:	ANTONIO WANDSCHEER, CLAUDIA APARECIDA GALI, INSTITUTO CONFIANCCE, MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE
ADVOGADO / PROCURADOR	ALISSON ANTHONY WANDSCHEER, ANDRÉ MACIEL WANDSCHEER, FABRYCIA PATTA KESSLER, GILBERTO RODRIGUES BAENA, GUILHERME DE SALLES GONCALVES, MARCELO SZADKOSKI, MARIA FERNANDA MIKAELA GABRIELA BÁRBARA MALUTA, MAURICIO VITOR LEONE DE SOUZA, NATALIA ANGELICA MISTRELLI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2291/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Prestação de Contas de Transferência Voluntária. OSCIP. Utilização indevida de contrato comercial em detrimento de termo de parceria. Acórdão nº 1798/08-TP. Art. 28 da LINDB. Responsabilização solidária pelo recolhimento de valores e multas aplicadas ao prefeito afastadas. Terceirização indevida de serviços públicos. Ausência de elementos que indiquem negativa de vigência ao art. 22 da LINDB. Recurso conhecido e parcialmente provido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão[1] interposto por Antonio Wandscheer em face do Acórdão nº 909/19-STP[2], que, à unanimidade[3], negou provimento ao Recurso de Revista nº 672132/18, manejado contra o Acórdão nº 2301/18-S2C[4], unânime[5], que julgou irregulares as contas objeto da Prestação de Contas de Transferência nº 190321/09, referente aos recursos repassados no exercício de 2008 em decorrência dos Termos de Convênio nº 38/2008, nº 47/2008

[1] Peça 165.
[2] Peça 162.
[3] Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares – relator e Auditores Tiago Alvarez Pedroso e Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.
[4] Peça 68.
[5] Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

e nº 161/2008, firmados entre o Município de Fazenda Rio Grande e o Instituto Confiancce, sob a responsabilidade do ora recorrente, prefeito municipal de 01/01/2005 a 31/12/2008, e da Senhora Cláudia Aparecida Gali, presidente da tomadora de 30/03/2008 a 29/03/2011, em razão de:

> *"I. Utilização indevida de Contrato Comercial em detrimento de Termo de Parceria*
>
> *II. Terceirização de serviço público de saúde para entidade privada, sem a existência de complementariedade e burlando o devido procedimento licitatório*
>
> *III. Terceirização indevida de serviços públicos, por intermédio da entidade Tomadora, resultando em despesas sem licitação e em contratação de pessoal sem concurso público, por parte da Concedente*
>
> *IV. Contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias por meio das Parcerias*
>
> *V. Ausência das informações financeiras referentes ao Termo de Parceria n.º 47/2008*
>
> *VI. Ausência dos relatórios de execução, por meio da planilha DAT 05, e demais documentos necessários à validação da movimentação financeira e das despesas informadas*
>
> *VII. Ausência dos Termos de Cumprimento dos Objetivos referentes ao Termo de Parceria n.º 38/2008 e n.º 161/2008*
>
> *VIII. Saldo final do convênio não comprovado"*

Restaram impostas as seguintes sanções e medidas:

> *"a) Recolhimento integral dos recursos repassados, no valor de R$ 2.687.685,85 [dois milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos] , devidamente corrigidos e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLÁUDIA APARECIDA GALI e por ANTÔNIO WANDSCHEER, com fundamento nos artigos 16 e 18 da Lei Complementar n.º 113/2005, nos artigos 248 e 249 do Regimento Interno deste Tribunal, em razão da ausência dos relatórios de execução, por meio da planilha DAT 05, e demais documentos necessários à validação da movimentação financeira e das despesas informadas.*
>
> *b) Multa administrativa a ANTÔNIO WANDSCHEER, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV, alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, por conta da utilização indevida de Contrato Comercial em detrimento de Termo de Parceria.*
>
> *c) Multa administrativa a CLÁUDIA APARECIDA GALI, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV,*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, em razão da utilização indevida de Contrato Comercial em detrimento de Termo de Parceria.

d) Multa administrativa a ANTÔNIO WANDSCHEER, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV, alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, por conta da terceirização de serviço público de saúde para entidade privada, sem a existência de complementariedade e burlando o devido procedimento licitatório.

e) Multa administrativa a CLÁUDIA APARECIDA GALI, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV, alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, em razão da terceirização de serviço público de saúde para entidade privada, sem a existência de complementariedade e burlando o devido procedimento licitatório.

f) Multa administrativa a ANTÔNIO WANDSCHEER, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV, alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, por conta da contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias por meio das Parcerias.

g) Multa administrativa a CLÁUDIA APARECIDA GALI, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV, alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, em razão da contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias por meio das Parcerias.

h) Multa administrativa a ANTÔNIO WANDSCHEER, devidamente atualizada, com base no artigo 87 [inciso IV, alínea 'g'] da Lei Complementar n.º 113/2005, ante a ausência dos Termos de Cumprimento dos Objetivos referentes ao Termo de Parceria n.º 38/2008 e n.º 161/2008.

i) Inclusão no cadastro de responsáveis com contas irregulares de ANTÔNIO WANDSCHEER e CLÁUDIA APARECIDA GALI, para os fins do artigo 170 da Lei Complementar n.º 113/2005 e dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal, e em atendimento ao disposto no artigo 1º [alínea 'g'] da Lei Complementar Federal n.º 64/1990, no artigo 11 [§ 5º] da Lei Federal n.º 9.504/1997 e nos artigos 1º ao 3º da Lei Estadual n.º 10.959/1994.

j) Inscrição em dívida ativa pelo órgão competente em caso do não recolhimento pelos responsáveis dos valores apontados nos prazos legais, com fundamento no artigo 71 [§ 3º] da Constituição Federal, no artigo 76 [§ 3º] da Constituição Estadual, nos artigos 18 e 92 [§ 1º] da Lei Complementar n.º 113/2005, nos artigos 249, 500 e 501 do Regimento Interno deste Tribunal e no artigo 2º da Lei Federal n.º 6.830/1980.

k) Encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para providências, nos termos do artigo 301 [parágrafo único] do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 28 da Lei Orgânica e os artigos 175-L e 248 [§ 1º] do Regimento Interno."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

O recurso tem por fundamento o disposto no art. 74, incisos III e IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[6].

Sustenta o recorrente que a decisão recorrida negou vigência aos artigos 22, 24 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB[7] e aponta a existência de divergência de entendimento no âmbito deste Tribunal de Contas, diante do que restou decidido no Acórdão nº 416/21-S1C[8].

Requer, ao final, o conhecimento e provimento do recurso para o fim de arquivar o feito ou, subsidiariamente, julgar regulares as contas, ainda que com ressalvas, ou, ao menos, a exclusão da sua responsabilidade por qualquer dever de ressarcimento ou por qualquer sanção.

O recurso foi recebido mediante o Despacho nº 708/21-GCIZL[9].

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM emitiu a Instrução nº 3640/22[10], opinando pelo seu desprovimento.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 834/22-7PC[11], pronunciou-se, igualmente, pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

---

[6] *"Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:*
(...)
III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno."

[7] *"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
(...)
Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.
(...)
Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

[8] Tomada de Contas Extraordinária nº 49643/13. Por maioria absoluta: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator e José Durval Mattos do Amaral. Divergiu o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

[9] Peça 166.

[10] Peça 173.

[11] Peça 174.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, presentes os pressupostos de admissibilidade, ratifico o recebimento do recurso.

No mérito, tenho que o recurso comporta parcial acolhimento.

Quanto à aventada negativa de vigência a dispositivos da LINDB, o recorrente alega que, em 2008, quando celebrados os contratos, provenientes de procedimentos licitatórios, não existia previsão de contratação de OSCIP, obrigatoriamente, por meio de concurso de projetos, o que surgiu apenas em 2011, com a alteração do art. 23 do Decreto Federal nº 3.100/1999[12], defendendo, destarte, que o procedimento foi realizado de acordo com as previsões legais e regulamentares então vigentes.

Argumenta que as decisões jurisprudenciais relacionadas no acórdão combatido, pela impossibilidade de participação de OSCIP em procedimento licitatório, são posteriores à assinatura dos contratos aqui questionados, de modo que a sua aplicação ao presente caso configura "retroação maligna".

Acrescenta que o TCU, em consonância com o Acórdão nº 1021/2007 do Plenário, entendia pela possibilidade e legalidade da participação de OSCIP em procedimento licitatório, desde que a atividade a ser contratada estivesse prevista em seu estatuto, e que, no caso, há previsão de contratação complementar de apoio aos serviços de saúde pública no estatuto do Instituto Confiancce.

Assinala, portanto, que houve afronta ao art. 24 da LINDB[13] e aos princípios da confiança legítima, da segurança jurídica e da irretroatividade da norma

---

[12] *"~~Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá 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, consultorias, cooperação técnica e assessoria.~~*
~~Parágrafo único. Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.~~
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. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011)"

[13] *"Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*
Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

sancionatória mais grave, bem como ao art. 28 do mesmo diploma legal[14], visto que, diante da lei e da orientação jurisprudencial da época, não pode incidir responsabilização pessoal do insurgente.

Aduz, como decorrência, que os contratos em questão, regidos pela Lei Federal nº 8.666/1993, não se submetem ao rito referente a transferências voluntárias, não havendo prestação de contas nos moldes da Lei Federal nº 9.790/1999, com informações financeiras, relatórios de execuções por meio da planilha DAT 05, documentos relativos à movimentação financeira e das despesas informadas e comprovação do saldo remanescente.

Reputa, dessa forma, incabível qualquer exigência quanto à comprovação da utilização do que foi pago pelos serviços prestados, cuja efetiva realização restou incontroversa, conforme vasta e não impugnada documentação acostada aos autos, de tal forma que a devolução de toda a quantia paga enseja enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Alega, ademais, que os serviços foram contratados de forma complementar, expondo que o município contava com diversos servidores efetivos, e que, no caso específico do Contrato nº 38/2008, foram contratados serviços médicos em regime de plantão, os quais não são enquadrados como substituição de mão de obra para fins de cálculo de pessoal, devendo ser afastada a indicação de terceirização indevida e a responsabilização do gestor, nos termos do art. 22 da LINDB[15].

Argui o insurgente, noutro giro, a existência de dissídio jurisprudencial no âmbito deste Tribunal de Contas, diante do que restou decidido no Acórdão nº 416/21-S1C[16], que imputou a responsabilidade pelo integral ressarcimento dos valores repassados tão somente à organização social e à sua

---

[14] *"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."*

[15] *"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."

[16] Tomada de Contas Extraordinária nº 49643/13. Por maioria absoluta: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator e José Durval Mattos do Amaral. Divergiu o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

presidente, tendo em vista a ausência de regramentos claros que pudessem gerar responsabilização dos gestores municipais à época da contratação, que, naquele caso, foi efetivada em 2012.

Pois bem.

Conforme consignado na decisão recorrida, o regime de OSCIP é incompatível com o das contratações públicas.

Com efeito, a Lei Federal nº 9.790/1999[17] pressupõe a mútua colaboração entre o Poder Público e as OSCIPs para a prestação de atividades de interesse comum e de relevância social, ao revés do regime estabelecido pela Lei Federal nº 8.666/1993, que visa à seleção da proposta mais vantajosa e menos onerosa para a Administração Pública na aquisição de produtos e serviços.

Nessa toada, o Acórdão objurgado destacou que, *"em razão da forma de constituição, da natureza da OSCIP e da existência de benesses fiscais, a sua participação em processo licitatório, em iguais condições com outras empresas privadas, confere-lhe privilégios em detrimento dos concorrentes, gerando um desiquilíbrio e quebra do princípio da isonomia"*.

Citando precedentes desta Corte (Acórdãos nº 1798/08-TP[18] e nº 3514/13-STP[19]) e do TCU (Acórdão nº 746/2014 – Plenário[20]), reiterou que *"a forma correta de formalização de acordos de cooperação com o Terceiro Setor, voltados ao atendimento de necessidades da coletividade, é através da seleção de parceiros pelo procedimento do Concurso de Projetos estabelecido pelos arts. 23 a 31 do Decreto nº 3.100/99, e subsequente celebração do instrumento jurídico do Termo de Parceria, o que não aconteceu no caso concreto"*.

E concluiu:

> *"Diante de tais considerações, reafirma-se o entendimento uniforme desta Corte no sentido de que há inequívoca incompatibilidade existente entre o regime de parceria a que se*

[17] *"Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências."*
[18] Denúncia nº 472100/02. Unânime: Conselheiros Hermas Eurides Brandão, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães – relator, Caio Marcio Nogueira Soares e Maurício Requião de Mello e Silva.
[19] Recurso de Revista nº 148460/13. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares e Ivan Lelis Bonilha e Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Ivens Zschoerper Linhares.
[20] Representação nº 021.605/2012-2. Plenário. Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

submete às OSCIPs por força da Lei n° 9.790/1999 e o regime contratual estabelecido pela lei de licitações (Lei n° 8.666/93).”

Com efeito, por intermédio do Acórdão nº 1798/08-TP, este Tribunal firmou o seguinte entendimento:

“LICITAÇÃO NÃO É PROCEDIMENTO IDÔNEO À ESCOLHA DE UMA OSCIP, POIS O TERMO DE PARCERIA TEM NATUREZA DE VÍNCULO COOPERATIVO, NÃO CONTRATUAL. TRATA-SE DE AJUSTE SIMILAR AO CONVÊNIO, DIFERENCIANDO-SE DESTE NO ENFOQUE DO CONTROLE, QUE ENFATIZA OS RESULTADOS.”

Resta clara, destarte, a submissão dos ajustes firmados à devida prestação de contas dos recursos transferidos à entidade tomadora, exigindo-se a comprovação de sua aplicação.

Com relação ao Acórdão nº 1021/2007 do Plenário do TCU[21], convém registrar a fundamentação exposta no voto condutor:

“(...) no meu modo de ver, a participação de Oscips em licitações objetivando a prestação de serviços à Administração desvirtua os delineamentos traçados pelo ordenamento jurídico para este tipo de entidade.

As Oscips fazem parte do Terceiro Setor, onde se situam as ‘organizações privadas com adjetivos públicos, ocupando pelo menos em tese uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social sem as limitações do Estado, nem sempre evitáveis, e as ambições do Mercado, muitas vezes inaceitáveis’ (José Eduardo Sabo Paes, ‘Fundações e Entidades de Interesse Social – Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários’, Brasília Jurídica, 2ª edição, p. 57). ‘Trata-se de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria’ (Di Pietro, ‘Direito Administrativo’, 13ª edição).

Os objetivos sociais das Oscips devem ter pelo menos uma das finalidades listadas no art. 3º da Lei n.º 9.790/99:

---

[21] Processo nº 002.993.2007-5 – Rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça – j. 30/05/2007. Ementa: *“REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PREGÃO. LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O OBJETO DA LICITAÇÃO E OS OBJETIVOS SOCIAIS DA ENTIDADE. PROCEDÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DA HABILITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Inviável a habilitação de licitante cujo objeto social é incompatível com o da licitação. 2. A contratação de empresa especializada em locação de mão-de-obra deve se restringir às situações em que as características intrínsecas dos serviços impossibilitem a contratação da prestação dos mesmos.”*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

'I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.'

A atuação de uma Oscip volta-se, portanto, para o atendimento do interesse público, mediante serviços de cunho social, e não para o fornecimento de bens e serviços para a Administração Pública. Sua área de atuação é incompatível, no meu entendimento, com os serviços de que nos fala os arts. 6º, II, e 13 da Lei n.º 8.666/93:

'Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I- .....
.....

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.'

Os objetivos relacionados no art. 5º do Estatuto do IBDCON podem ser enquadrados entre os previstos na Lei n.º 9.790/99, até pela forma como se encontram redigidos, de forma bem aberta, como por exemplo:

- identificar demandas e soluções para a sociedade civil, governo e iniciativa privada;

- estimular e participar de demandas articuladas por agentes;

- desenvolver ações para o desenvolvimento tecnológico, através do apoio, difusão e realização de programas técnicos e operacionais voltados à tecnologia da informação;

- prestar serviços especializados de desenvolvimento e integração de sistemas, de planos de tecnologia da informação e de reengenharia tecnológica;

- desenvolver campanhas de sensibilização e arrecadação de recursos;

- realizar cursos, seminários e eventos assemelhados;

- promover o voluntariado;

- assessorar gestores públicos na consolidação, no financiamento, no refinanciamento e na administração de dívidas e créditos;

- outros.

Ocorre que, além da obrigatoriedade de os objetivos sociais da Oscip estarem conformes às finalidades relacionadas no art. 3º da Lei n.º 9.790/99, as atividades desenvolvidas em concreto pela entidade também devem condizer com os limites e contornos dados pela Lei, que relaciona objetivos de interesse social, em complementação à atuação do Estado. É

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

> *evidente que a prestação de serviços de programação de sistemas informatizados, objeto do certame em análise, é compatível com a Lei n.º 8.666/93; mas nada tem a ver com o relacionado no art. 3º da Lei n.º 9.790/99.*
>
> *No entanto, reconheço que a questão não é pacífica. Parece haver, inclusive, certa tendência a se aceitar que elas possam participar de licitações na Administração Pública, desde que a atividade a ser contratada esteja prevista no Estatuto:*
>
> *'Não é que elas não possam ser contratadas. Eventualmente elas podem, se a prestação de serviços e o fornecimento de bens estiver prevista dentre seus objetivos institucionais. Só que, em se tratando de contrato, está sujeito à licitação. Se a Administração Pública aceita contratar Oscip para fornecimento de bens e serviços, tem que haver licitação em que a entidade participe em igualdade de condições com outros possíveis interessados. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Palestra 'As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Leis nºs 9.637/98 e 9.790/99)', proferida no seminário 'O Ministério Público e a Fiscalização das Entidades Não Governamentais de Interesse Público', retirada do **site** do Ministério Público do Estado de São Paulo).'*
>
> *Mas o desfecho da questão posta à apreciação do Tribunal prescinde dessa investigação. A incompatibilidade do objeto licitado com as finalidades institucionais do IBDCON é suficiente para resolvê-la.*
>
> *Como já mencionei acima, entre os objetivos relacionados no art. 5º do Estatuto da entidade, fazem-se notar dois que poderiam, a princípio, dar suporte à contratação do IBDCON: 'desenvolver ações para o desenvolvimento tecnológico, através do apoio, difusão e realização de programas técnicos e operacionais voltados à tecnologia da informação' e 'prestar serviços especializados de desenvolvimento e integração de sistemas, de planos de tecnologia da informação e de reengenharia tecnológica'. Contudo, a presença desses dois objetivos no estatuto não implica que o IBDCON seja, como assinala a Unidade Técnica, uma entidade especializada na locação de mão-de-obra, mesmo em se tratando de serviços na área da tecnologia da informação."* (grifos no original)

No presente caso, o recorrente alega que há, no estatuto da tomadora/contratada, previsão de contratação complementar de apoio aos serviços de saúde pública.

Dentre os objetivos da entidade, reproduzidos à p. 14 da peça 165, o único que poderia ser invocado como fundamento de uma contratação na área de saúde refere-se a "desenvolver estudos, pesquisas, programas e projetos nas áreas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

sociais, saúde, meio ambiente, turismo, cultura, educação, telecomunicação, radiodifusão, agropecuária, comunicação, saneamento e administração".

Como se vê, trata-se de atividade relacionada ao desenvolvimento de estudos, pesquisas, programas e projetos, compatíveis com a colaboração mútua visada pela Lei Federal nº 9.790/1999, não sendo possível extrair, portanto, a partir desse objetivo social, que seria ela especializada na própria prestação de serviços de saúde.

Assim, mesmo se fosse superada a ilegitimidade da participação de OSCIP em procedimento licitatório, o precedente do TCU invocado pelo recorrente não lhe socorreria.

Não obstante, é de se ressaltar que, nos termos do já mencionado Acórdão nº 1798/08-TP, restou consignada a controvérsia acerca do tema e a impossibilidade de penalização dos gestores à época:

> *"O INEDITISMO DO TEMA E A FALTA DE ORIENTAÇÕES CLARAS ACERCA DA MATÉRIA, TANTO NA PRÓPRIA LEI QUANTO NA JURISPRUDÊNCIA, IMPEDEM A PENALIZAÇÃO DOS GESTORES."*

De se acrescentar que, no Acórdão nº 416/21-S1C[22], apontado como paradigmático no presente recurso, prevaleceu o entendimento pelo afastamento da responsabilidade do prefeito, em situação similar à presente, indicando-se, como fundamento, a evolução jurisprudencial e normativa acerca da matéria:

> *"Observo que o tema tratado no presente voto teve seus parâmetros jurisprudenciais estabelecidos a partir do Acórdão n.º 1798/08, do Tribunal Pleno, publicado em 27/02/2009:*
>
> *(...)*
>
> *O referido voto identificou que no período em exame inexistiam posicionamentos precisos sobre a legislação aplicável, bem como jurisprudência que efetivamente solucionassem os aspectos essenciais sobre a matéria.*
>
> *Portanto, as questões vinculativas abordadas naquela decisão, espelham um retrato fidedigno da atuação e da*

[22] Tomada de Contas Extraordinária nº 49643/13. Por maioria absoluta: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator e José Durval Mattos do Amaral. Divergiu o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

> *interpretação dada pela Corte naquela época, não sendo prudente que se julguem os autos sobre fatos e fundamentos ocorridos em 2012, com base na visão e nos avanços jurisprudenciais obtidos pela Casa neste momento, já transcorridos mais de 10 (dez) anos dos fatos.*
>
> *(...)*
>
> *Diante de todas as afirmações, em especial quanto as normas reverberadas pela Acórdão n.º 1798/08, do Tribunal Pleno, lavrado em 11 de dezembro de 2008, que afastam a responsabilização dos Gestores naquele período, afasto a responsabilidade do prefeito Municipal pela devolução dos valores proposta."*

No caso, os ajustes foram firmados no exercício de 2008, ou seja, anteriormente ao enfrentamento da matéria e à fixação de orientação por parte desta Corte, o que ocorreu com a publicação do referido Acórdão nº 1798/08-TP, em 27/02/2009.

Nesse viés, apesar da patente irregularidade quanto ao instrumento utilizado para a transferência de recursos à OSCIP, não é possível concluir que houve dolo ou erro grosseiro do então prefeito municipal com relação à ausência dos relatórios de execução, por meio da planilha DAT 05, e demais documentos necessários à validação da movimentação financeira e das despesas informadas e à ausência dos termos de cumprimento de objetivos correspondentes, incidindo, na hipótese, o disposto no art. 28 da LINDB:

> *"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."*

Desse modo, mostra-se adequado o afastamento da responsabilidade solidária do gestor pelo recolhimento integral dos valores repassados à entidade tomadora no exercício de 2008, objeto destes autos, além das multas aplicadas ao ora recorrente em relação à utilização indevida de contrato comercial em detrimento de termo de parceria e à ausência dos termos de cumprimento dos objetivos referentes aos Termos de Parceria nº 38/2008 e nº 161/2008.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

Igual sorte, contudo, não lhe assiste quanto à terceirização de serviços públicos.

Embora o recorrente alegue que, no caso específico do Contrato nº 38/2008, foram contratados serviços médicos em regime de plantão, o Acórdão vergastado evidenciou a ilicitude da conduta ao expor que *"o cerne do debate reside na utilização da OSCIP como mera intermediadora de mão-de-obra, sem qualquer projeto que demonstre uma atuação de assessoria e planejamento que justifique o fomento do poder público na área da parceria"*.

Sobre o tema, destaco a manifestação da unidade técnica:

> *"(...) fica claro no Acórdão que apreciou as contas que o Município infringiu a Lei e a Constituição Federal quando, em vez de abrir concurso público para preencher as vagas existentes no plano de cargos, contratou OSCIP que tinha por objetivo tão somente fornecer mão de obra, desvirtuando totalmente do propósito da Lei nº 9.790/99, que previu que as OSCIPs atuariam ao lado da Administração e, em hipótese alguma, ocupando o lugar do ente público."*

Nessa senda, não há elementos nos autos que indiquem a alegada negativa de vigência ao art. 22 da LINDB[23].

Vale mencionar, ademais, que, em recente decisão (Acórdão nº 106/24-STP[24]), o Tribunal reafirmou sua jurisprudência no sentido de que:

> *"É admitida a exclusão do cálculo das despesas com pessoal os valores despendidos com a terceirização de serviços médicos não compreendidos na Atenção Básica à Saúde, tais como: despesas com a contratação de profissionais médicos plantonistas para o período noturno, finais de semana e feriados; serviços de médicos especialistas (...)."*

---

[23] *"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."

[24] Consulta nº 295714/16. Unânime: Conselheiros Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo – relator e Ivens Zschoerper Linhares e Auditores Sérgio Ricardo Valadares Fonseca e Muryel Hey.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

Na hipótese vertente, porém, não há informações suficientes a respeito dos serviços prestados, conforme análise realizada pela CGM[25], a qual, fazendo referência à documentação juntada pelo ora insurgente, pronunciou-se nestes termos:

> *"O documento denominado de 'livro de controle de plantões P.A' (peça 131) além de ser apócrifo, refere-se apenas ao mês de abril de 2008, contém tão somente o primeiro nome dos supostos prestadores de serviço e indica jornada de trabalho britânica, sendo impossível reconhecer qualquer validade jurídica ao seu conteúdo.*
>
> *O mínimo que se espera de um controle de jornada legítimo é a indicação do nome completo do profissional, função exercida, local da prestação do serviço, marcação real da jornada de trabalho e, o mais importante, a assinatura do empregado e do supervisor responsável pelo acompanhamento da jornada. Nenhum desses elementos se encontra presente.*
>
> *As declarações genéricas emitidas por funcionários comissionados da Prefeitura (peça 132) também não fazem prova do controle da jornada. Conforme, já esclarecido, o que faz prova do controle da jornada de trabalho são os cartões-ponto devidamente preenchidos e assinados tanto pelo prestador do serviço, quanto pelo supervisor responsável."*

Portanto, nesse aspecto, tenho que o recurso não comporta acolhimento.

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento do presente Recurso de Revisão para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, para o fim de afastar a responsabilidade solidária atribuída ao Senhor Antônio Wandscheer no item "a" e as multas lhe impostas nos itens "b" e "h", todos da parte dispositiva do Acórdão nº 2301/18-S2C.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX[26] para os devidos fins.

VISTOS, relatados e discutidos,

---

[25] Instrução nº 273/21-CGM (peça 153).
[26] Regimento Interno:
"Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R

ACORDAM

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

I- **Conhecer** o presente Recurso de Revisão para, no mérito, dar-lhe **parcial provimento**, para o fim de afastar a responsabilidade solidária atribuída ao Senhor Antônio Wandscheer no item “a” e as multas lhe impostas nos itens “b” e “h”, todos da parte dispositiva do Acórdão nº 2301/18-S2C.

II- Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX para os devidos fins.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.203R