



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 293690/16

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

INTERESSADO: ALEXANDRE KRAEMER, DANILO OLIVEIRA DA SILVA, EURICO DOS SANTOS VELOSO (FALECIDO(A) EM 2023), FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO, FRANCISCO ROBSON VIDAL SAMPAIO, JOAQUIM SILVA E LUNA, MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, PAULO MAC DONALD GHISI, PAULO ROBERTO MERGULHAO, PRO SAUDE ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE ASSISTENCIA SOCIAL E HOSPITALAR, RENI CLOVIS DE SOUZA PEREIRA

ADVOGADO /  
PROCURADOR: ADENICIA DE SOUZA LIMA, ALEXSANDRA AZEVEDO DO FOJO, AMALIA PASETTO BAKI, ANA CRISTINA FISCHER DELL OSO, ANA EUCARIA BARBOSA DA SILVA, BRUNO DE FREITAS SILVA, CHRISTOPHER PAUL DE MEDEIROS STEARS, DANIEL MARTINS DE ALMEIDA E SOUZA FERREIRA, EDUARDO CAVALCANTE GAUCHE, FELIPE MORAES FIORINI, FERNANDO MUNIZ SANTOS, GLAUCO PEREIRA DOS SANTOS, HELENA SCHUNEMANN BUSCHMANN, INGRID SANTOS CARDOZO, ISADORA GOMES MAZUCATTO, JESSICA PAULA AMARAL VITOR DE ANDRADE, JOANNI APARECIDA HENRICHs, LAIS MARCHETTI ZAPAROLLI, LARISSA AMORIM CRUZ, LIVIA HELENA GONELA, MAURÍCIO MARTINS COELHO, MAURICIO TAVARES POVA, NATALIA MARTINS DE ALMEIDA E SOUZA FERREIRA, RAFAEL FRANCISCO LORENSINI ADURENZ DINIZ, REINALDO ANTONIO DE ARAUJO MIRANDA, RODRIGO MUNIZ SANTOS, SILVIO BENJAMIM ALVARENGA, VALDECY LONGONIO DE OLIVEIRA, YURI CAETANO DE VASCONCELOS

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 727/25 - Segunda Câmara

Análise do Contrato de Gestão nº 21/2010, firmado entre o Município de Foz do Iguaçu e a Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar, com vigência de 19/04/2010 a 31/12/2014. – Reconhecimento da incidência da prescrição nos termos da Tese 899 do STF e do Prejulgado nº 26, revisado pelo Acórdão nº 1919 – STP de 2023. – Caso não reconhecida a prescrição, pela regularidade da atuação dos envolvidos na contratação e execução do contrato, sem comprovação de prejuízo ao erário que justifique a restituição de recursos.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 1. Relatório

Tratam os autos da análise de contas de transferência voluntária registrada no SIT sob nº 12064, aberto em 18/04/2013, referente ao Contrato de Gestão nº 21, firmado entre o Município de Foz do Iguaçu e a Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar, com vigência entre 19/04/2010 e 31/12/2014.

O objeto do contrato foi a operacionalização, gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal de Foz do Iguaçu, conforme especificado no anexo I e nos demais anexos do processo de inexigibilidade de licitação nº 17/2010. A meta fixada foi de um quantitativo de atendimentos 24 horas por dia, durante 07 (sete) dias da semana, nas especialidades: Clínica Médica, Cirurgia e Ortopedia, às pessoas encaminhadas pelos estabelecimentos de saúde que compõem o Sistema Único de Saúde do Município, envolvendo o atendimento ininterrupto de emergências, cirurgias, cirurgias eletivas, Serviço de Apoio Diagnóstico e Terapêutico, além das demais exigências contidas no Plano de Trabalho.

Para o período compreendido entre 29/12/2011 e 08/08/2013, foram registradas no SIT transferências no valor total de R\$ 70.007.475,45. Foi informado aporte de recursos próprios de R\$ 285.039,25 e receita de aplicações financeiras no valor de R\$ 29.698,07.

As atividades foram finalizadas em 18/06/2013, considerado o período de 60 dias de transição, conforme determinado pela ata do Conselho de Saúde nº 12, desde 29/12/2012. Contudo, foram realizados pagamentos com recursos do Contrato de Gestão também durante o exercício de 2014, devidamente validados pelo gestor municipal, para fazer frente a despesas decorrentes diretamente do objeto executado, como rescisões contratuais, dentre outros. Tais pagamentos foram autorizados após a finalização da Tomada de Contas Especial<sup>1</sup>,

| Relação de Tomadas de Contas                                                                        |                  |                          |                |                |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|----------------|----------------|-----------|
| Numero no Concedente                                                                                | Data Instauração | Motivo                   | Data Conclusão | Nº do Processo | Conclusao |
|  Portaria 57.637 | 23/06/2015       | Divergências Financeiras | 23/12/2015     | 2016293690     | Arquivada |

1



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instaurada em 23/06/2015, para validação das despesas realizadas após a finalização da vigência original do termo.

O Município de Foz do Iguaçu lançou no SIT as informações principais da Tomada de Contas Especial, que foi arquivada sem apontamentos de restrição, conforme se depreende de sua conclusão:

*“Após análise da documentação pertinente aos pagamentos de despesas efetuados pela instituição Pró Saúde em período posterior à vigência do instrumento contratual decorrentes dos termos de ajustes de conduta assinados entre município e contratada; o que motivou o lançamento dos dados finais até o fechamento do saldo no SIT pertinentes ao Contrato de Gestão nº 021/2010, esta Comissão não encontrou irregularidades nas despesas apresentadas pela contratada. Cabe salientar que esta comissão restringiu seus trabalhos às despesas pagas após a data de 17/06/2013; os pagamentos realizados em período anterior foram analisados pela Secretaria Municipal da Saúde, ordenadora das despesas do Contrato de Gestão nº 021/2010. A comissão convalidou que as despesas pagas posteriormente a 17/06/2013 pela Organização Social Pró-Saúde têm vinculação ao objeto do Contrato de Gestão nº 021/2010, ficando evidente o entendimento de que não houve prejuízo ao erário; esta Comissão emite parecer favorável pela regularidade das despesas pagas entre o período de 18/06/2013 a 31/12/2014, de maneira a possibilitar o encerramento da prestação de contas constante no Sistema Integrado de Transferências – SIT, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”.*

Também foi informado no SIT, pela controladoria municipal, a instituição de Comissão de Auditoria de Contas e Serviços através do Decreto nº 22.528 de 17/10/2013 e alterado pelo Decreto nº 22.729 de 26/11/2013, com vistas ao acompanhamento e controle da execução do Contrato nº 021/2010<sup>2</sup>.

O relatório circunstanciado da prestação eletrônica de contas junto ao SIT 12064 foi autuado como processo junto a este Tribunal em 07 de abril de 2016, sem indicação de qualquer irregularidade ou restrição nas contas prestadas.

---

<sup>2</sup> Foi informado no SIT: “Por tratar-se de Contrato de Gestão e considerando suas peculiaridades e os procedimentos técnicos, o volume de recursos aportado, o prazo, o volume de documentos (mais de sessenta mil documentos) e, por fim, as circunstâncias (próximo do vencimento da Certidão Liberatória do TCE-PR) a Controladoria Geral do Município (que dispõe somente do Controlador Geral como único servidor) sugeriu ao Prefeito Municipal, conforme Memorando nº 026/13-CGM de 06/08/2013, a contratação de Auditoria Externa ou a nomeação de uma equipe técnica com a finalidade de realizar **auditoria no Contrato nº 021/2010 firmado entre o Município e a Pró-Saúde**. A Comissão de Auditoria de Contas e Serviços foi constituída através do Decreto nº 22.528 de 17/10/2013 e alterado pelo Decreto nº 22.729 de 26/11/2013, publicados respectivamente nos Órgãos Oficiais nºs 2113 e 2142, cujos trabalhos encontram-se em andamento. Assim, a orientação dessa Controladoria, por ora, é pela REGULARIDADE COM RESSALVA, enquanto aguarda a conclusão dos trabalhos da equipe técnica, quanto aos aspectos de formalização, plano de trabalho, execução das despesas, objetivos, prestação de contas, etc, para só então, nos termos do relatório da auditoria, emitir Relatório Circunstanciado conclusivo sobre a Prestação de Contas no SIT.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A primeira manifestação técnica apontando possíveis restrições ou irregularidades na execução do Contrato de Gestão 021/2010 foi emitida em 29/03/2022, através da Instrução nº 991/22 (peça 17), que apontou diversas inconsistências como: repasses em valor superior ao previsto; credor do empenho diferente do tomador da transferência; ausência parcial de extratos bancários e de conta aplicação; despesas não comprovadas; entidade tomadora beneficiando-se de suas próprias despesas; despesas irregulares; ausência de termo de cumprimento de objetivo.

Apenas em abril de 2022 foi determinada a intimação dos interessados, com a disponibilização do Despacho nº 421/22 – CGM (peça 18), no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 2741 (peça 19). Algumas das intimações ocorreram apenas no mês de novembro de 2022 (peças 121 até 125).

A Pró-Saúde apresentou manifestação (peça 36) iniciando por uma breve explanação sobre seus mais de cinquenta anos de existência, informando ser responsável por mais de 30 unidades assistenciais e de saúde pública no Brasil e dos mais de 100 prêmios recebidos pelo trabalho desempenhado. Em sede de preliminar, alegou prescrição em razão do transcurso de mais de 8 anos entre a finalização da vigência do convênio, em 31/12/2014, e sua intimação, em abril de 2022.

No mérito, sustentou ausência de irregularidade ou de dano ao erário, defendendo a necessidade de serem observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na medida em que não consta nos autos qualquer informação, dado ou notícia acerca de suposto (i) descumprimento do objeto contratual; (ii) existência de dano ou prejuízo ao erário; e (iii) desassistência à população atendida na unidade gerida. Também destacou que o ente contratante e seus fiscais nada apontaram quanto à regularidade de sua atuação. Por fim, argumentou que eventual condenação da entidade e de seu gestor à restituição de valores implicaria em enriquecimento ilícito do ente público, eis que os serviços contratados e remunerados pelo Contrato de Gestão efetivamente foram prestados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acostou vasta documentação comprobatória da execução do Contrato de Gestão contendo balancetes, projetos executados como capacitação de equipe e de novos colaboradores, discriminação dos atendimentos por internação e de pacientes externos, discriminação dos procedimentos realizados em cada período, indicação das aquisições de bens feitas para a unidade hospitalar, detalhamento da folha de pagamento, outros projetos como programa de prevenção e controle de infecção hospitalar, discriminativos de movimentação de estoque de medicamentos e materiais médico-hospitalares, dentre outros (peças 37 até 114).

A Instrução nº 2473/22 – CGM (peça 115) defendeu a necessidade de ser reconhecida a prescrição para o caso, pois, considerado o término da vigência do termo de convênio em 31/12/2014, a prescrição da pretensão punitiva teria se firmado em 31 de dezembro de 2019. Tendo sido emitida apenas em 2022 a Instrução nº 991/2022 - CGM (peça 17), na qual foi realizada a primeira análise e, por conseguinte, exarado o opinativo de irregularidade das contas, deveria ser reconhecida a incidência da prescrição sancionatória e ressarcitória.

O Parecer - 621/22 - 5PC (peça 118) requereu retorno à unidade instrutiva para manifestação sobre o mérito, defendendo que o Prejulgado nº 26 – então em revisão – trataria exclusivamente da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito desta Corte, não cabendo a extensão da sua aplicação aos casos de pretensão de ressarcimento de danos ao erário. Adicionalmente, apontou o Acórdão nº 772/22 – S1C, segundo o qual não haveria que se falar em incidência de prazo prescricional nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como é o caso da prestação de contas de transferência voluntária.

Após o acolhimento do pedido ministerial pelo Despacho nº 899/22 – GCIZL (peça 119), foram adotadas providências para a realização das intimações ainda não efetivamente realizadas, momento a partir do qual os interessados passaram a se manifestar nos autos.

O Sr. Alexandre Kraemer apresentou defesa (peças 134-136), argumentando em sede de preliminar a ocorrência de prescrição. Nesse sentido, sustentou equívoco na argumentação ministerial, tanto em razão do Tema 899 do STF (publicação do Acórdão em 24 de junho de 2020), cuja tese firmada foi a de que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, como pela inaplicabilidade do julgado no Acórdão nº 772/22 - Primeira Câmara, uma vez que a Tese 899 não faz qualquer distinção em relação a quem cabe iniciar o processo.

Quanto ao mérito, o Sr. Alexandre comprova que, através da Portaria nº 51.286, publicada no Diário Oficial do Município em 18/12/2012, foi exonerado do cargo de Secretário Municipal de Saúde em 2012, dois anos antes do fim da vigência do Contrato de Gestão nº 21/2010, deixando então de presidir a Comissão de Avaliação e, por conseguinte, de atuar como fiscal da transferência. Em razão disso, não lhe pode ser atribuída a responsabilidade pela não apresentação do termo de cumprimento de objetivos exigido pela IN nº 61/2011, incumbência esta que passou ao Secretário Municipal de Saúde que o sucedeu na gestão de 2013/2016.

O Município de Foz do Iguaçu informou que buscou junto à Secretaria Municipal da Fazenda, responsável pela guarda dos documentos concernentes ao Contrato de Gestão nº 21/2010, mas que, em razão do decurso de prazo, não foi possível encontrar toda a documentação necessária. Encaminhou nota explicativa acerca de alguns dos apontamentos de restrição (peças 137-139).

O Sr. Reni Clóvis de Souza Pereira, em termos similares ao interessado Alexandre Kraemer, sustenta a incidência, ao caso, da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. No mérito, alega que os fatos apontados como possíveis irregularidades não são imputáveis a ele e a impossibilidade de produção de provas em razão de seu afastamento definitivo do cargo de prefeito por decisão judicial, em 14/06/2016, oportunidade em que foi inclusive proibido de acessar as dependências do paço municipal (peças 140-141).

A Instrução - 4657/23 – CGM (peça 149) analisou as restrições apontadas na Instrução inaugural (peça 17) frente às manifestações de defesa dos interessados, concluindo pela irregularidade das contas, uma vez que não sanadas as seguintes restrições:

- Despesas não comprovadas, no total de R\$ 98.054,57 (noventa e oito mil e cinquenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Ausência de extratos bancários das contas de aplicação, no período de 01/01/2012 a 01/09/2013.
- Tomadora como parte beneficiada das próprias despesas, no montante de R\$ 1.887.825,79 (um milhão, oitocentos e oitenta e sete mil, oitocentos e vinte e cinco reais e setecentos e nove centavos).
- Despesas irregulares com juros e taxas no valor de R\$ 137.591,84.
- Ausência de termo de cumprimento de objetivo.

Diante desses achados, propôs a responsabilização dos gestores da Contratada Pró-Saúde, Srs. Paulo Roberto Mergulhão, Danilo Oliveira da Silva e Eurico dos Santos Veloso, requerendo ainda a citação dos dois primeiros para fins de contraditório.

Após a emissão do Parecer nº 980/23 (peça 150), sem acréscimos ao que foi explanado e proposto pela unidade técnica, o Despacho nº 298/24 – GCIZL determinou a intimação dos Srs. Danilo Oliveira da Silva, Eurico dos Santos Veloso, Paulo Roberto Mergulhão, Reni Clóvis de Souza Pereira e Paulo Mac Donald Ghisi para fins de contraditório.

O Sr. Danilo Oliveira da Silva, dirigente da entidade tomadora à época dos fatos (peças 167-171), alegou em sua defesa ilegitimidade passiva, visto que jamais figurou como representante legal da entidade e, durante a ocorrência das irregularidades, a posição era ocupada pelos Srs. Paulo Roberto Mergulhão, entre 01/01/2012 até 22/04/2013, e Eurico dos Santos Veloso, de 23/04/2013 até 23/04/2015. Também alegou a ocorrência de prescrição quinquenal da pretensão punitiva desta Corte, pois a sua notificação sobre o processo se deu oito anos após a instauração dos autos.

Em relação ao Sr. Eurico dos Santos Veloso, foi apresentada pela Pró-Saúde a certidão (peças 173-175).

O Sr. Paulo Roberto Mergulhão (peças 181-182) informou que, apesar de ter ocupado o cargo de representante legal da Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar em 2013, não possuía como atribuição a elaboração de pareceres, prestação de contas ou fiscalização dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratos. Além disso, alegou a ocorrência de prescrição, tendo em vista que os fatos atribuídos a ele ocorreram há onze anos e sua citação ocorreu somente no ano de 2024.

O Sr. Reni Clóvis de Souza Pereira, embora intimado, não apresentou novas razões de defesa, sendo certificado o decurso do prazo (peça 188).

O Sr. Paulo Ghisi, Prefeito Municipal de Foz do Iguaçu na gestão 2009-2012, apresentou contraditório (peça 190) e, assim como os demais, requereu o reconhecimento da prescrição. Ademais, destacou sua ilegitimidade passiva, tendo em vista ter sido intimado a manifestar-se nos autos somente após a prolação de parecer conclusivo pela CGM (peça 151), no qual não constam irregularidades a si atribuídas.

A manifestação técnica conclusiva consta da Instrução nº 5959/24 – CGM (peça 193), na qual reconheceu a ausência de responsabilidade legal pela entidade Pró-Saúde por parte do Sr. Danilo Oliveira da Silva, reconheceu a prescrição quanto ao Sr. Paulo Roberto Mergulhão e opinou pelo afastamento da responsabilidade de Dom Eurico dos Santos Veloso, em razão de seu falecimento.

Propôs assim o julgamento pela irregularidade das contas, com determinação de ressarcimento parcial de valores, exclusivamente para a entidade tomadora dos recursos, Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar, em razão dos apontamentos de irregularidades com proposta de ressarcimento de valores discriminados na Instrução - 4657/23 – CGM, a saber: em razão de ausência de aplicação financeira e despesas não comprovadas (R\$ 98.054,57), entidade tomadora ser parte beneficiada das próprias despesas (R\$ 1.887.825,79), despesas com juros e taxas (R\$ 137.591,84) e ausência de termo de cumprimento de objetivos. A responsabilização proposta foi exclusivamente à entidade contratada, Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer - 1202/24 - 5PC (peça 195), acompanhando as conclusões técnicas.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2. Fundamentação e voto

Para o presente processo, de análise de contas do Contrato de Gestão nº 21, firmado entre o Município de Foz do Iguaçu e a Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar, com vigência entre 19/04/2010 e 31/12/2014, deve ser reconhecida a incidência da prescrição, nos termos da Tese 899 do STF e nos termos do Prejulgado nº 26, revisado pelo Acórdão nº 1919 – STP de 2023.

Em eventualmente não sendo reconhecida a prescrição, deve ser reconhecida a regularidade da atuação dos envolvidos na contratação e execução do Contrato de Gestão nº 021/2010 em relação às exigências formuladas por esta Corte de Contas à época dos fatos, não havendo comprovação de atos ou fatos, ou indício qualquer de prejuízo ao erário, que justifique a determinação de restituição de recursos pelas partes envolvidas.

### 2.1. Preliminarmente: da prescrição

A situação de fato e o direito aplicável determinam que no presente caso seja reconhecida a prescrição tanto da pretensão sancionatória quanto ressarcitória, tanto em respeito ao princípio da segurança jurídica, como para garantir a correta aplicação, tanto da Tese 899 do STF, quanto das regras de prescrição fixadas no Prejulgado nº 26 deste Tribunal.

Primeiramente, a Tese 899 do STF (Tema 899), julgada em 20/04/2020, publicada em 24/06/2020 e transitada em julgado em 05 de outubro de 2021, fixou:

“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Este Tribunal, nos termos de seu Prejulgado 26, revisado conforme o Acórdão 1919/2023 – STP, adequadamente estabelece:

“1) Pela possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;

3) nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.” (grifei)

Portanto, a pretensão sancionatória e a ressarcitória têm limites temporais rígidos no regime jurídico pátrio, fixados pela lei e pela interpretação de repercussão geral e vinculante decorrente da vigência da Tese 899 – STF e reconhecidos por este Tribunal em seu Prejulgado 26.

Na análise do presente procedimento, a ocorrência da prescrição foi correta e oportunamente apontada na Instrução nº 2473/22 – CGM (peça 115), que trabalhou de forma aprofundada e clara a questão da prescrição no contexto das ações de ressarcimento ao erário, especificamente no âmbito das decisões dos Tribunais de Contas, alinhando-se com a jurisprudência do STF e os princípios constitucionais que regem nosso ordenamento jurídico.

Contudo, as instruções técnicas supervenientes acabaram por acompanhar uma manifestação ministerial que desconsiderou a decisão de repercussão geral, com efeito vinculante, emitida pelo STF já em 2020 e transitada em julgado em 2021. Ademais, foram considerados nos opinativos subsequentes outras decisões desse Tribunal, que não o Prejulgado nº 26 – com efeito vinculante em relação à atuação do TCE-PR – que expressamente reconhece a incidência da prescrição após transcorrido o prazo legal, a saber, cinco anos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A contrário sensu, mesmo para os processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, o Prejulgado nº 26 expressamente reconhece a incidência do prazo prescricional, apenas esclarecendo que, para essas situações, em caso de omissão, ou seja, em não sendo prestadas as contas devidas, o prazo para o reconhecimento da prescrição se inicia no dia seguinte ao término do prazo final de envio das contas devidas.

No caso em exame, as contas foram prestadas, não se estando diante de situação de omissão, vez que alimentado e finalizado o SIT nº 12064. Inclusive, dos documentos juntados ao SIT, acrescidos aqueles que foram apresentados pela Contratada Pró-Saúde, especialmente os discriminativos de ações e de despesas, extraem-se indícios de que houve intenso acompanhamento da execução contratual (SIT + peças 35 até 114).

Portanto, no presente caso, tendo sido devidamente prestadas as contas pelos interessados junto ao SIT, inclusive com apurações detalhadas através da abertura de Tomada de Contas Especial pelo concedente, julgadas regulares e informadas a este Tribunal, o prazo prescricional das pretensões punitivas e sancionatórias é aquele indicado pela unidade instrutiva, em 31 de dezembro de 2019, cinco anos após o encerramento do Contrato de Gestão nº 21/2010 ora em exame.

Para demonstrar a impossibilidade de outra solução juridicamente válida, destaco as datas e as providências adotadas pelos interessados e por este Tribunal:

- 19/04/2010: Início da vigência do Contrato de Gestão nº 21 entre o Município de Foz do Iguaçu e a Pró-Saúde.
- 29/12/2011 a 08/08/2013: Período em que foram registradas transferências no SIT no valor total de R\$ 70.007.475,45.
- 29/12/2012: Data de referência para a ata do Conselho de Saúde nº 12, que determina o período de retorno dos serviços ao município.
- 18/06/2013: Finalização das atividades do contrato, com um período de transição de 60 dias.
- 18/04/2013: Abertura do processo no Sistema Integrado de Transferências (SIT) sob nº 12064, do Contrato de Gestão nº 21.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 31/12/2014: Término da vigência do Contrato de Gestão nº 21.
- 07/04/2016: Autuação do relatório circunstanciado da prestação eletrônica de contas junto ao SIT 12064 como processo no Tribunal, sem apontamentos de irregularidade.
- 29/03/2022: Emissão da primeira manifestação técnica questionando a regularidade na execução do Contrato de Gestão 021/2010.
- Abril de 2022: Determinação de intimação dos interessados com a disponibilização do Despacho nº 421/22.
- Novembro de 2022: Ocorrência de algumas intimações.

Não se admite também que a mera autuação do relatório circunstanciado da prestação eletrônica de contas junto ao SIT 12064 como processo no Tribunal, sem apontamentos de irregularidade. De acordo com a Lei, e nos termos do Prejulgado 26, o fato que interrompe a prescrição é o despacho que ordenar a citação, que, no caso, foi o Despacho nº 421 de 30 de março de 2022 (peça 18).

Efetivamente, a ausência de apontamento específico de irregularidades em contas prestadas pelos responsáveis impõe o reconhecimento da prescrição após cinco anos, em respeito aos princípios da segurança jurídica e ampla defesa. Se as irregularidades são apontadas além do prazo prescricional de cinco anos, o direito à defesa eficaz é gravemente comprometido. A parte responsável por prestar contas pode ser prejudicada pela dificuldade ou impossibilidade de acessar documentos e informações essenciais para esclarecer os fatos, minando a integridade e a legitimidade do processo.

A ciência tempestiva, pelos interessados, de que o órgão responsável pelo controle de suas contas tem dúvidas acerca da regularidade das contas prestadas retira deles as condições necessárias para o exercício do direito ao contraditório. Após o lapso temporal fixado em lei, reconhece-se que os responsáveis podem perder a capacidade de reunir evidências probatórias, testemunhos e elementos justificadores que seriam necessários para demonstrar a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regularidade de sua conduta financeira ou administrativa, prejudicando que se alcance um julgamento justo e equilibrado.

### **2.2. No mérito**

Caso não seja reconhecida a prescrição, considerando o estado em que se encontram, no mérito, as contas em exame merecem julgamento pela regularidade com ressalva.

#### **2.2.1. Transferências Voluntárias (Convênios e congêneres) x Contratos de Gestão**

Primeiramente, é preciso estabelecer uma importante distinção entre convênios e congêneres e contratos de gestão.

Isso porque depreende-se da Instrução nº 991/22 (peça 17) e das manifestações técnicas subsequentes que a avaliação das contas do SIT nº 12064 foi feita com base em regras de avaliação de convênios. Contudo, o negócio jurídico registrado nesse SIT é um contrato de gestão, sendo diverso o regime jurídico aplicado desde as fases de planejamento, seleção da entidade, execução contratual, fiscalização até a respectiva prestação de contas.

É fato que convênios e contratos de gestão têm, atualmente, normas jurídicas em comum, como a Lei nº 13.019/2014, a qual, contudo, regulamenta os convênios e os contratos de gestão de maneira diferenciada.

Contudo, em 2010, quando o Contrato de Gestão nº 21/2010 foi firmado, o regime jurídico dessa modalidade estava fixado na Lei nº 9.637/1998 c/c a Lei 8.666/93, que estabelece as diretrizes para a celebração de contratos de gestão entre a administração pública e as organizações sociais, definindo a forma de contratação, a execução, a fiscalização e a prestação de contas.

Por outro lado, convênios eram regidos pela Lei nº 4.320/1964, no tocante a aspectos financeiros e subsidiariamente pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/1993.

As diferenças no regime jurídico entre essas duas pactuações que podem ser firmadas entre o poder público e partes privadas são significativas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à finalidade, os convênios usualmente são firmados para destinar recursos e apoiar projetos ou ações que não fazem parte das atividades regulares da entidade privada, mas que são de interesse público. Já os contratos de gestão são voltados para a execução de serviços de interesse público já estabelecidos como atividades cotidianas e necessárias pelo governo, como a gestão de hospitais ou unidades de ensino. Além disso, os contratos de gestão são normalmente firmados para prazos mais longos que exigem um comprometimento contínuo das OSs na execução de atividades.

Há menos flexibilidade na execução de convênios, nos quais a aplicação dos recursos transferidos deve obedecer estritamente aos objetivos preestabelecidos, sob pena de necessidade de devolução ou penalidades quando mal geridas. Para os contratos de gestão, a flexibilidade é maior, pois seu objetivo é precisamente garantir maior eficiência ao serviço prestado, dando-se maior liberdade para as contratadas em relação à gestão de recursos humanos e contratação de serviços pertinentes, mas sempre vinculados a metas de desempenho.

Em razão dessas diferenças de finalidade e flexibilidade, o controle e fiscalização devem ser também distintos. Para os convênios, necessariamente haverá o controle detalhado dos aspectos financeiros e de execução dos projetos. Por outro lado, os contratos de gestão têm foco nos resultados, o que implica que o controle tenha foco na avaliação de resultados e desempenho institucional, com menos rigidez na utilização dos recursos se comparados às transferências voluntárias, embora mantendo a obrigação de racionalidade do gasto público.

A prestação de contas das transferências voluntárias de recursos financeiros deve ser pormenorizada, incluindo a comprovação documental de todas as despesas realizadas com os recursos repassados. As organizações beneficiárias precisam justificar cada gasto detalhadamente, seguindo o plano de trabalho aprovado. Nos contratos de gestão, como a ênfase está nos resultados, a prestação de contas deve se concentrar mais na análise de resultados e no cumprimento de metas pactuadas, não apenas na conferência de despesas, o que traz um enfoque na efetividade e no impacto dos serviços prestados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, enquanto as transferências voluntárias servem para apoiar projetos específicos sob condições estritas, os contratos de gestão visam a eficiência operacional na execução de atividades regulares de interesse público por meio de parcerias de mais longo prazo e foco em resultados mensuráveis. Ambos os mecanismos têm em comum a necessidade de transparência e accountability, mas diferem em suas finalidades e nível de controle financeiro, o que deve ser levado em consideração por este Tribunal, e na avaliação destas contas conduz as conclusões a seguir alcançadas.

### **2.2.2. Das restrições apontadas pela instrução técnica inaugural**

Em sentido diverso das conclusões a que chegaram a unidade técnica e o órgão ministerial, tendo em conta primeiramente a necessidade de apreciação das contas do SIT nº 12064 sob a perspectiva do regime jurídico de contrato de gestão e não de transferência voluntária/convênio, e levando em consideração os fatos e documentos carreados ao SIT e também neste procedimento, entendo que as contas em exame, caso sejam julgadas no mérito, devem ser julgadas regulares com ressalva, conforme análise ponto a ponto dos itens de restrição mantidos nas manifestações instrutivas.

#### **2.2.2.1. Despesas não comprovadas**

A Instrução nº 991/22 assim descreveu a restrição consistente em despesas:

“Conforme disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, o pagamento da despesa deve estar respaldado por títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ainda, disciplina o art. 19 da Resolução nº 28/2011 que a comprovação das despesas realizadas se dará por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, os quais deverão conter, além da descrição do bem ou do serviço adquirido, expressa menção ao número do convênio, seguido do ano e do nome ou da sigla do órgão concedente. Além disso, o documento emitido deve ser legível, sem rasuras, e constar certificação do responsável pelo recebimento das mercadorias ou serviços prestados. Da análise da presente prestação de contas, constatou-se que as despesas, especificadas no Anexo II desta instrução processual, no valor total de R\$ 131.546,43 (cento e trinta e um mil, quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos) foram registradas no Sistema Integrado de Transferência



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(SIT) tendo recibos simples como suporte, que não são documentos hábeis a comprovar despesa dessa natureza, segundo a legislação vigente.” (peça 17, p. 12)

A Instrução - 4657/23 – CGM (peça 149), após deduzir as despesas anteriormente listadas neste tópico, mas que tiveram por beneficiária a própria entidade tomadora, para evitar o bis in idem, reduziu o valor a ser ressarcido para R\$ 98.054,57 (noventa e oito mil e cinquenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), mantendo a conclusão pela irregularidade do apontamento.

Efetivamente, as despesas questionadas pela análise instrutiva foram suportadas por recibos simples e, em sua maioria, tiveram como favorecidos pessoas físicas.

Embora assista razão à unidade técnica que o documento hábil a comprovar despesas no âmbito público sejam a Nota Fiscal ou o Recibo de Pagamento de Autônomo (acompanhado da documentação que ateste o cumprimento das obrigações previdenciárias como, por exemplo, DARF, GPS e GFIP), é preciso estabelecer que as despesas em questão não se tratam de despesas não comprovadas, mas sim, de despesas comprovadas com documentação diversa daquela exigida na Resolução nº 28/2011 para pagamentos realizados entre 2010 e 2013, período no qual essa restrição, em contas apreciadas tempestivamente, foi recorrentemente convertida em ressalva.

Além disso, o caso em exame é de análise de contas de contrato de gestão, onde o foco deve estar no resultado das atividades, sendo que não foi apresentado qualquer indício de que as remunerações questionadas não tenham representado a contraprestação a bens e serviços entregues à população através da Pró-Saúde.

Diante disso, considerando que não há notícia de que os serviços não tenham sido prestados, nem tampouco que os valores pagos deixaram de atender ao pressuposto da economicidade, entendo que o apontamento pode ser convertido em ressalva. E, para evitar o enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que os recibos, por si só, são indícios de que os serviços foram prestados, não há que se falar em restituição de valores.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclusão: item convertido em ressalva, sem imposição de sanções.

### **2.2.2.2. Ausência de Extratos Bancários das Contas de Aplicação**

A Instrução inaugural apontou a ausência de extratos bancários das contas de aplicação, impedindo a comprovação da aplicação de recursos no período de 01/01/2012 a 01/09/2013 (peça 17, p. 10). Após manifestação dos interessados, a Instrução nº 4657/23 – CGM noticiou a não juntada dos referidos extratos, destacando que no SIT houve o lançamento do valor de R\$ 29.698,07 (vinte e nove mil, seiscentos e noventa e oito reais e sete centavos) referente a aplicações do período de outubro de 2013 a dezembro de 2014.

Quanto a este apontamento, entendo que a irregularidade deva ser convertida em ressalva, tanto porque já se transcorreram mais de dez anos dos fatos questionados, prejudicando o acesso a tais documentos, como pelo fato de que o lançamento das despesas no SIT indica que os valores recebidos do Município eram quase que imediata e integralmente utilizados pela entidade. A aplicação de recursos é exigida apenas para valores que permaneçam em conta por mais de 30 dias consecutivos.

Conclusão: item convertido em ressalva.

### **2.2.2.3. Tomadora como Parte Beneficiada das Próprias Despesas**

O apontamento 7681, mencionado nas manifestações conclusivas como causa de irregularidade das contas, consiste em:

“Tomadora como parte beneficiada das próprias despesas. Da análise da presente prestação de contas, constatou-se também que a entidade tomadora consta como favorecida de diversas despesas registradas no SIT. Tais despesas, especificadas no Anexo III, representam o montante de R\$ 1.887.825,79 (um milhão, oitocentos e oitenta e sete mil, oitocentos e vinte e cinco reais e setecentas e nove centavos). Deste modo, a entidade tomadora figura como parte pagadora e beneficiária dos pagamentos, o que levanta dúvidas quanto à natureza e efetiva execução das despesas.” (peça 17, p. 13)

A base legal apontada foi o Art. 19 da Resolução nº 28/2011.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, consultando os termos do Contrato de Gestão, depreende-se que foi pactuado entre as partes o pagamento de taxa de administração:

“Cláusula Oitava – condições de pagamento (...)  
Subcláusula quinta No valor das parcelas mensais está incluído, a título de fomento público à Organização Social, o valor de R\$ 272.000,00 (duzentos e setenta e dois mil reais), que será utilizado no custeio de despesas administrativas e operacionais internas necessárias à execução, operacionalização, fiscalização e supervisão do desenvolvimento do objeto contratual, assim como em viagens, alimentação, transporte, hospedagem e treinamentos das equipes de apoio técnico-administrativo. Esse valor será encaminhado à sede administrativa da Organização Social de Saúde. Conforme Anexo Técnico II.”

A legislação brasileira permite o pagamento de custos indiretos para a gestão dos contratos de gestão, como previsto no artigo 46, III, da Lei nº 13.019/2014. No caso em exame, o valor foi claramente previsto no contrato, sendo definida a sua destinação e garantida a transparência quanto a ele.

Além disso, observe-se que, analisando a cláusula contratual face aos valores registrados no SIT e questionados pela unidade instrutiva, tem-se que o total apurado, de R\$ 1.887.825,79, representou um percentual de aproximadamente 2,70% do valor total repassado de R\$ 70.007.475,45. Portanto, face à expressa previsão contratual, amparada desde 2015 em lei, com indicação específica de aplicação dos recursos em atividades relacionadas à execução do objeto do contrato, não se vislumbra que tais recursos tenham sido utilizados para finalidades distintas daquelas para as quais foram destinados, razão pela qual o item deve ser considerado regular.

Conclusão: item regular.

### **2.2.2.4. Despesas Irregulares com Juros e Taxas**

Foi considerada irregular a realização de despesas com “juros” e “taxas”, no valor de R\$ 137.591,84 (cento e trinta e sete mil, quinhentos e noventa e um reais e oitenta e quatro centavos), com fundamento no art. 9º, VII, da Resolução nº 28 – TCE/PR.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por outro lado, observo que o Plano de Aplicação original previu a realização dessas despesas, conforme extraído do documento constante do SIT.

Na alteração final do Plano de Trabalho, o Município de Foz do Iguaçu expressamente consigna novamente a previsão dessas despesas como atinentes à execução do objeto contratado, conforme se depreende do Plano assinado pelo então gestor municipal Reni Clovis de Souza Pereira.

Cumpre referir também que, em uma rápida olhada na relação de pagamentos feitos pelo Município de Foz do Iguaçu, constantes do SIT, os pagamentos à contratada não se deram na forma estabelecida em contrato, com pagamentos fixos na data estipulada, mas consistiram em uma série de pequenos pagamentos que podem ter dificultado ou impedido o adimplemento das obrigações financeiras da contratada nos prazos estipulados, implicando na incidência de juros sobre essas obrigações. Se efetivamente esse foi o caso em questão, deixa-se de determinar a apuração específica das causas do item, em razão de já terem transcorrido mais de onze anos da finalização da prestação de contas e mais de doze anos da finalização do contrato em si.

Assim, estando previsto o pagamento dessas despesas pelo município contratante, não cabe a este Tribunal, neste momento e sem uma apuração mais detalhada, considerar o item irregular, e menos ainda, determinar eventual restituição de valores, o que poderia ensejar enriquecimento sem causa do Estado.

Conclusão: item convertido em ressalva, sem imposição de sanções.

### **2.2.2.5. Ausência de Termo de Cumprimento de Objetivo**

A ausência de apresentação, pelo Município, do Termo de Cumprimento dos Objetivos foi apontada como irregularidade na instrução inaugural. A Instrução nº 4657/23 – CGM (peça 149) afastou a responsabilidade do Secretário de Saúde que encerrou sua gestão em dezembro de 2012, mas manteve a irregularidade. A Instrução conclusiva não tratou desse apontamento.

Em que pese ser fato notório a transição tumultuada da gestão municipal de Foz do Iguaçu em 2013, bem como os diversos afastamentos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

judicialmente determinados de seu prefeito e o fato de que o Contrato de Gestão nº 21/2010 foi encerrado em dezembro de 2014, o documento deveria ter sido apresentado pelo ente municipal.

Contudo, considerando que há fortes indícios de que os serviços contratados foram prestados nos termos pactuados, a ausência do termo de cumprimento de objetivos, neste caso, deve ser ressalvada.

Conclusão: item convertido em ressalva.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I - Reconhecer a prescrição, tendo em vista que se transcorreu mais de cinco anos desde a data do término do Contrato de Gestão nº 21 e a citação dos responsáveis, conforme estabelecido na Tese 899 do STF e no Prejulgado nº 26, revisado pelo Acórdão nº 1919/23, que reconhecem a possibilidade de prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória.

II - Julgar **regulares** as contas referentes ao Contrato de Gestão nº 21, considerando que não foram encontradas irregularidades que comprometam a execução do contrato, conforme evidenciado nas análises realizadas pela Comissão e pela fiscalização do Município de Foz do Iguaçu.

III - Determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros com o subsequente encerramento e arquivamento do feito.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**, por unanimidade, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - Reconhecer a prescrição, tendo em vista que se transcorreu mais de cinco anos desde a data do término do Contrato de Gestão nº 21 e a citação dos responsáveis, conforme estabelecido na Tese 899 do STF e no Prejulgado nº 26, revisado pelo Acórdão nº 1919/23, que reconhecem a possibilidade de prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória.

II - Julgar **regulares** as contas referentes ao Contrato de Gestão nº 21, considerando que não foram encontradas irregularidades que comprometam a execução do contrato, conforme evidenciado nas análises realizadas pela Comissão e pela fiscalização do Município de Foz do Iguaçu.

III - Determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros com o subsequente encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 3 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente