



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 628027/15
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: INSTITUTO CONFIANCCE
INTERESSADO: CLARICE LOURENÇO THERIBA, CLAUDIA APARECIDA GALI,
GABRIEL JORGE SAMAHA, MUNICÍPIO DE PIRAQUARA
ADVOGADO /
PROCURADOR: GUILHERME DE SALLES GONCALVES
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N.º 2297/16 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Prestação de contas de transferência voluntária julgada irregular por falhas materiais diversas. Conhecimento do recurso e, no mérito, parcial provimento.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por Gabriel Jorge Samaha, ex-Prefeito do Município de Piraquara, em face da decisão consubstanciada no Acórdão n.º 3285/15¹, da Primeira Câmara desta Corte (peça 82) que julgou irregulares as contas de transferência voluntária apresentada pelo Instituto Confiancce - Curitiba, de responsabilidade de Cláudia Aparecida Gali (Presidente da entidade no período), e do Sr. Gabriel Jorge Samaha (Prefeito Municipal no período de 01/01/2005 a 31/12/2012), determinando o recolhimento integral dos recursos repassados, com correção monetária, solidariamente pelo referido Instituto e pelos gestores em comento em razão da ausência de comprovação da correta utilização dos recursos públicos e de cobrança de taxa administrativa sem motivação, bem como ausência de detalhamento e comprovação das despesas, além da aplicação de multas e outras medidas correlatas.

Em seu arrazoado (peças 85, 94-115 e 118-119) o recorrente aduziu, em suma, que apresentou todos os documentos de responsabilidade do

¹ Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

município de Piraquara, enquanto chefe do Poder Executivo, de modo que não poderia ser penalizado pela omissão de documentos de posse exclusiva do Instituto Confiancce.

Afirmou que a municipalidade envidou todos os esforços no cumprimento de suas obrigações fiscalizatórias durante a vigência do convênio. Nesse diapasão, aponta que a omissão na prestação de contas por parte do Instituto daria ensejo à adoção de medida cautelar de exibição de documentos por parte deste TCE/PR.

O ex-alcaide também defendeu que não houve prejuízo nos Termos de Parceria firmados, bem como não se poderia deixar de considerar a totalidade dos serviços efetivamente executados pelo Instituto Confiancce, mesmo diante das irregularidades formais constatadas, sob pena de se configurar o enriquecimento ilícito da administração.

Prossegue seu arrazoado no sentido de que não teria concorrido com a prática de ato improbo, pois os atos administrativos que culminaram a celebração dos Termos de Parceria teriam sido apreciados pelo setor jurídico e demais órgãos competentes, o que se constituiria em uma excludente de sua eventual responsabilidade, a qual só poderia ser discutida mediante Ação judicial de Improbidade Administrativa.

Ao final, alegou que as parcerias em comento não teriam abarcado funções relacionadas no plano de cargos e salários do município, cargos para os quais teria sido aberto concurso público nos anos de 2009 e 2011.

O recurso foi recebido (Despacho 1806/15), distribuído (peça 88) e encaminhado à Diretoria de Análise de Transferências que, em seu Parecer 142/15 (peça 122), entendeu que os elementos juntados não suprem os documentos apontados como ausentes no Acórdão recorrido e suas consequências lógicas.

Entendeu a unidade técnica pela rejeição do pedido de medida cautelar para que o Instituto seja instado a apresentar documentos, ao argumento de que a sua apresentação cabe aos envolvidos na avença (concedente e tomador).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reforçou o dever do Município de fiscalizar a execução da parceria durante toda a vigência, concluindo que o fato de a Municipalidade não possuir a documentação necessária para a aferição dos recursos transferidos, demonstra na verdade a sua negligência na fiscalização.

Explicitou, contudo, posicionamento contrário à premissa firmada no Acórdão recorrido no tocante à alegação de terceirização dos serviços públicos em termos clássicos, mas não olvidou a vulneração da sistemática estabelecida pela Lei Ordinária Federal n.º 11.350/2006, pois a mesma especificou a necessidade de que o vínculo entre os agentes públicos de saúde e o ente federado se desse de maneira direta entre os interessados e não por OSCIP, aliado que no caso concreto, os custos da contratação giraram em torno de aproximadamente 15%.

Traçada a referida premissa a unidade técnica se inclinou pela manutenção da sanção imposta no item 3.5, alínea “b” do decisum, definindo-se como fundamento outra situação irregular, qual seja, a contratação de Agentes Comunitários por interposta pessoa, em ofensa à normativa própria e não à ausência do concurso público. Ainda, levando-se em consideração que tal conduta não teve a concorrência do Instituto Confiance e seus gestores, pois fora de sua natural margem de competência, recomendou o afastamento da sanção definida no item 3.4, alínea “b”.

Por fim, sugere a reforma de ofício da sanção definida no item 3.5, alínea “c”, a fim de que haja a conversão desta irregularidade em ressalva, com afastamento da multa, pois, ao analisar as prestações de contas do Município de Piraquara dos exercícios anteriores, ponderou que ainda que os valores pagos à OSCIP tomadora fossem adicionados ao índice de pessoal, o valor da despesa não ultrapassaria os limites definidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo, portanto, uma impropriedade meramente formal.

Assim, a Diretoria de Análise de Transferências - DAT concluiu sua análise pelo provimento parcial do recurso interposto, com a reforma da r. decisão, exclusivamente para o fim de se alterar o motivo determinante para a multa prevista no item 3.5, “b” e excluir as multas estabelecidas nos itens 3.4, “b” e 3.5, “c”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mantendo-se hígido o v. Acórdão n.º 3285/15 - Primeira Câmara nas conclusões e sanções remanescentes.

Por sua vez, o Ministério Público (Parecer n.º 14548/15, peça 123) propugnou pelo conhecimento e, no mérito, corrobora a sugestão do órgão instrutivo no tocante ao seu provimento parcial, com a reforma da decisão objurgada apenas para o fim de se alterar o fundamento que ensejou a multa prevista no item 3.5, “b”, discordando quanto à exclusão das multas aplicadas nos itens 3.4, “b” e 3.5, “c”, mantendo-se todos os demais pontos e determinações constantes do Acórdão n.º 3285/15 proferido pela Primeira Câmara desta Corte.

É o sucinto relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, em atenção ao art. 484 do RITCEPR, cumpre aclarar que a formalização da irresignação foi tempestivamente manejada no prazo regimental, encontrando-se fundamentada em expressa hipótese de cabimento, por parte dotada de interesse e legitimidade recursais, corroborando-se agora, de forma definitiva, o juízo prévio de admissibilidade.

Nota-se que durante a reanálise do feito não foram anexados documentos de apresentação obrigatória conforme Instrução Normativa n.º 27/2008, Resolução 03/2006 do TCE/PR, Lei Ordinária Federal n.º 9.790/99 e do Decreto n.º 3.100/99, impossibilitando a aferição da regular aplicação dos recursos transferidos. E, mesmo o recorrente apresentando vasta documentação em sede recursal, não se desincumbiu de seu ônus probatório, notadamente acerca da comprovação do adequado exercício do mister fiscalizatório, tais como (ausência de documentos que comprovassem o julgamento das propostas e certidões e demais documentos das OSCIPs participantes do certame).

Já que a ausência de tais documentos revela uma deficiência neles intrínseca que impede, em cognição exauriente, o juízo pela regularidade na aplicação dos valores e a própria execução a contento do objeto da cooperação.

Pois, as atribuições de fiscalização e o exercício do poder de polícia no curso da avença restaram vulnerados uma vez que a municipalidade se ateve a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restringir o exercício das competências então outorgadas via Conselho Municipal de Saúde, em inobservância ao estipulado nos Termos de Parceria, não tendo a OSCIP apresentado as informações e documentos relacionados na Instrução n.º 7750/14 (peça 54).

Somado a isso, pondera-se que a documentação acostada pela recorrente, inclusive com Parecer emitido pela CGM (Controladoria Geral do Município) permite concluir que o Município detinha conhecimento sobre a omissão documental, e não adotou tempestivamente as medidas necessárias para tomar as contas da parceira conforme bem explicitado pela DAT na Instrução n.º 142/15 (peça 122), onde há evidências de utilização de parâmetros questionáveis para a composição da proposta de preços com rubricas inadequadas e taxa de administração acima do permitido.

Assim, o dever da entidade tomadora dos recursos públicos de prestar contas, de acordo com os critérios legais e contábeis, e com nitidez não restou plenamente caracterizado, tendo o concedente, na qualidade de administrador do recurso público, poder-dever de controle e fiscalização sobre os recursos transferidos.

Imputar exclusivamente ao Instituto a responsabilidade pelos documentos faltantes evidencia a carência do dever de fiscalização e torna inarredável a conclusão de sua má-gestão em relação aos recursos aqui apreciados, justificando-se para todos os efeitos sua responsabilidade solidária.

A gravidade *in casu* é manifesta, pois a competência fiscalizatória foi “delegada” ao próprio recebedor dos recursos, o qual emitia os Relatórios de Execução em timbre específico seu, revelando indícios de falta de controle pela municipalidade, que indubitavelmente omitiu-se no exercício do poder de polícia, não cabendo a pretensão de deferimento da cautelar de exibição de documentos.

Logo, o recorrente não se desincumbiu de seu ônus probatório quanto à legalidade, economicidade e legitimidade das despesas, não sendo crível cindir a responsabilidade, uma vez que a documentação apresentada, em sede recursal não abarca integralmente o escopo básico de controle então imputado ao parceiro público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à identificada ocorrência de terceirização dos serviços públicos, vislumbra-se que a situação em tela afetou a natureza finalística dos serviços; o caráter não complementar dos serviços prestados e a exigência de processo seletivo e contratação direta de Agentes Comunitários de Saúde, pautada na Lei Ordinária Federal n.º 11.350/2006.

Sob esse prisma, a sanção imposta no item 3.5, alínea “b” do acórdão subsiste pelos seus próprios fundamentos, discordando-se da proposta da unidade técnica que sugeriu a adoção de embasamento diverso para tal irregularidade, qual seja, a contratação de “Agentes Comunitários por interposta pessoa, em ofensa à normativa própria”, ao invés de inobservância “da obrigatoriedade do concurso público, em contrariedade ao art. 37, II, da Constituição Federal”. A premissa da DAT para a caracterização de terceirização irregular é a existência de cargo vago para a função contratada, o que carece de fundamento, pois a terceirização indevida existe exatamente na ausência do caráter de complementariedade da prestação dos serviços, ou seja, a simples transferência integral do serviço para a OSCIP caracteriza a irregularidade.

Por outro lado, levando-se em consideração que tal conduta não teve a concorrência do Instituto Confiancce e seus gestores, pois fora de sua natural margem de competência, acato o opinativo da unidade técnica no sentido de afastar a sanção definida no item 3.4, alínea “b”.

Da mesma forma acolho a proposta de reforma de ofício da sanção definida no item 3.5, alínea “c” a fim de que haja a conversão desta irregularidade em ressalva, com afastamento da multa, pois:

o valor da despesa não ultrapassaria os limites definidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que seria irregularidade meramente formal (Instrução n.º 142/15-DAT, peça 122).

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e parcial provimento do recurso interposto em consonância com a Instrução n.º 142/15-DAT (peça 122), com a reforma da r. decisão, exclusivamente para o fim de excluir as multas estabelecidas nos itens 3.4, “b” e 3.5, “c”, mantendo-se hígido o v. Acórdão n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3285/15 - Primeira Câmara nas conclusões e sanções remanescentes, conforme fundamentação supra.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

Conhecer e dar parcial provimento ao recurso interposto, em consonância com a Instrução n.º 142/15-DAT (peça 122), com a reforma da r. decisão, exclusivamente para o fim de excluir as multas estabelecidas nos itens 3.4, “b” e 3.5, “c”, mantendo-se hígido o v. Acórdão n.º 3285/15 - Primeira Câmara nas conclusões e sanções remanescentes, conforme fundamentação supra.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO, CLÁUDIO AUGUSTO CANHA e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2016 - Sessão n.º 17.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Vice-Presidente no exercício da Presidência