



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 264442/11
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE CUL.C IR. S. J. BATISTA E SANTA CAT. S. M. DE CARLÓPOLIS
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE CUL.C IR. S. J. BATISTA E SANTA CAT. S. M. DE CARLÓPOLIS, MARIA TEREZINHA RODRIGUES MARQUES
PROCURADOR: CARLA LUIZA MANNRICH, FERNANDA ANDREAZZA, LUCAS BUNKI LINZMAYER OTSUKA, MARLUS HERIBERTO ARNS DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3283/22 - Primeira Câmara

EMENTA. Prestação de contas de transferência voluntária de recursos municipais – Exercício de 2010 – Demonstração de que os recursos foram utilizados integralmente nos objetivos pactuados – Restrições formais pela tomadora que não comprometeram o atingimento dos objetivos previstos – Terceirização de serviços que extrapolam a competência municipal no atendimento da Atenção Básica – Regularidade das contas com ressalva.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas de transferência voluntária de recursos municipais ocorrida no exercício de 2010, embasada nos Termos de Cooperação nº 11/2009 e nº 01/2010, no valor total de R\$ 781.270,00 (setecentos e oitenta e um mil duzentos e setenta reais), repassados pelo **Município de Carlópolis** para a **Associação Beneficente Educacional e Cultural Irmãs de São João Batista e Santa Catarina de Sena – Medeias de Carlópolis**, com o objetivo de melhoria no atendimento médico junto ao Hospital São José ABEC.

As contas foram autuadas em 06 de maio de 2011 pela então Diretora Administrativa da entidade assistencial, Sra. Maria Teresinha Rodrigues Marques (peça 02-03).

Do primeiro exame técnico decorreu a **Instrução nº 3401/12 - DAT** (peça 06), com a indicação das seguintes restrições à regularidade das contas: **a)** realização de despesas fora da vigência; **b)** ausência dos extratos bancários relativos à conta aplicação financeira; **c)** pagamento de despesas vedadas pelo art. 5º, VI, da Resolução 03/2006, referentes a juros, IOF e tarifas; **d)** não utilização de conta corrente específica para movimentar os recursos recebidos; **e)** movimentação bancária realizada através de “saque contra recibo”; **f)** utilização indevida de Recibos de Pagamento à Autônomo – RPAs para remuneração dos contratados; **g)** ausência dos relatórios de execução – DAT 01 a DAT 08; **h)** ausência do ato de designação e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer da UGT; *i*) ausência da Declaração de Guarda e Conservação de Documentos – DAT 10.

A **Associação Beneficente** apresentou contraditório (peça 17), no qual complementou a documentação atinente à comprovação de despesas. Também defendeu a regularidade no pagamento de RPA, na medida em que a contratação de profissionais autônomos foi expressamente prevista no termo de Convênio. Por fim, afirmou que a responsabilidade pela contratação, supervisão e pagamento de todos os funcionários do Ambulatório/Pronto Atendimento cabia exclusivamente ao Município de Carlópolis, sendo que o Hospital São José seria responsável apenas pelo repasse dos salários. Juntou documentos: a) Ata da assembleia geral da entidade de escolha da mesa diretiva (peça 13); b) Estatuto social da entidade (peça 14); c) Relatórios de execução e comprovantes de despesas realizadas no exercício financeiro de 2011 (peças 18 a 20).

Na **Instrução nº 2618/13 – DAT** (peça 24), a unidade instrutiva apreciou as razões e documentos de defesa, concluindo serem insuficientes para o saneamento de qualquer das restrições apontadas, propondo então abertura de nova oportunidade de contraditório ao concedente e ao tomador dos recursos.

O **Município de Carlópolis**, manifestou-se através de seu gestor, o Sr. Roberto Coelho (peças 30-32 e 33-35), afirmando que as transferências em exame configuraram subvenção social, realizada no exercício financeiro de 2010, regulada nos Termos de Cooperação nº 11/2009 e 01/2010, e que teve por objeto a manutenção dos serviços médico hospitalares prestados junto ao Hospital São José, único hospital no município. Argumentou que o objetivo específico do repasse foi a disponibilização de serviços 24 horas de urgência e emergência, e que ante as dificuldades enfrentadas pela entidade em razão da indisponibilidade de profissionais para fazer os plantões requeridos, o Município chegou a propor ação judicial para impor obrigação de fazer em face da Associação Beneficente. Ainda, que em razão dessas dificuldades, que a pedido da tomadora dos recursos passou a ajudá-la a encontrar profissionais para fazer os plantões requeridos.

A **Associação Beneficente** e a gestor responsável tornaram a se manifestar (peças 46-52) defendendo que a parceria foi formalizada de boa fé, e com o objetivo de auxiliar a disponibilizar o atendimento médico hospitalar no Município, o qual, contando com mais de 13 mil habitantes, dispunha de apenas 3 (três) médicos nela residindo. Acrescentou que, sendo o Hospital São José a única entidade hospitalar no município, desde 1987, firmou parcerias com o INAMPS, para atender à esse mesmo propósito, e que, desde 2007, foram formalizadas parcerias sucessivas com o Município, com vistas a manter tais serviços. Em razão desse contexto, requereu a análise conjunta de todos os processos de prestações de contas da entidade desde 2008.

No tocante à ausência dos relatórios DAT 01-08, defendeu que todos os relatórios de execução teriam sido juntados (peças 02-03 e 11-20), ainda que não nos modelos mencionados, requerendo o acolhimento de tais documentos de forma substitutiva. Justificou que eventuais falhas na prestação de contas teriam decorrido do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fato de que foram prestadas diretamente pela irmã Maria Terezinha, sem auxílio de contador ou de advogado.

Acerca do pagamento de despesas não previstas no Termo de Cooperação, contestou o apontamento, defendendo a ausência de evidências de que os pagamentos questionados tivessem sido feitos com recursos da transferência, ou ainda, que tivessem decorrido de culpa da entidade tomadora dos mesmos.

Reiterou que a totalidade dos recursos recebidos se destinava ao pagamento dos profissionais que atendiam no hospital, e que assim que recebidos os valores de repasses, estes eram imediatamente direcionados ao respectivo pagamento, por meio de depósitos ou transferências bancárias. Também reiterou que *era da Prefeitura de Carlópolis a obrigação de promover o atendimento ambulatorial, indicando os profissionais que realizavam os plantões, elaborando a escala móvel de trabalho dos mesmos, organizando os plantões realizados, preparando os recibos de pagamentos dos médicos plantonistas e fiscalizando o atendimento dos plantões médicos.*

A **Instrução nº 4157/14 - DAT** (peça 53), reconheceu a regularização do apontamento atinente à realização de despesas fora da vigência do Termo firmado, pois comprovado que os valores repassados no exercício financeiro de 2010 se referiam tanto ao Termo de Cooperação nº 11/2009 quanto ao nº 01/2010.

Também opinou pelo recebimento da documentação apresentada (peças 02 e 03) como substitutiva às DATs exigidas pela Resolução 03/2006¹, inclusive os Relatórios de Execução, uma vez que acostados aos autos os comprovantes de pagamento das despesas informadas (peça 03), sendo possível a identificação dos beneficiários dos pagamentos. Apresentados os empenhos, liquidações e pagamentos realizados em nome da entidade tomadora ano período analisado, bem como as planilhas que deram origem aos pagamentos e respectivas cópias dos cheques emitidos (peças 02 e 35) – considerou sanado o item referente à efetivação dos repasses.

Conclusivamente, opinou pela irregularidade das contas em razão das seguintes constatações: a) terceirização indevida dos serviços públicos; b) ausência de aplicação financeira; c) ausência de conta corrente específica para movimentar os recursos públicos recebidos; d) realização de despesas vedadas; e) impropriedade na forma de contratação e pagamento dos profissionais (enfermeiros e operadores de Raios-X); f) ausência de retenções previdenciárias.

No **Parecer nº 8291/14 – SMPjTC** (peça 55) o órgão ministerial corroborou o entendimento de que as contas não estariam em condição de aprovação, em decorrência da terceirização indevida dos serviços de saúde e da inadequação da

¹ a) Relatórios de execução nos moldes daqueles previstos na Resolução 03/2006 deste Tribunal (DAT 01, a 08), especialmente aqueles relativos às despesas com pessoal (DAT 05-A);
b) Ato de designação da Unidade Gestora de Transferências – UGT;
c) Parecer da UGT;
d) Declaração de Guarda e Conservação de Documentos – DAT 10;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contabilização das despesas e forma de pagamento de pessoal realizado pelo município, por intermédio da entidade tomadora. Contudo, considerando a existência de outros quatro protocolos relativos ao mesmo objeto e entre as mesmas partes, cujo valor de repasse totalizava R\$ 3.107.867,09, recomendou a realização de auditoria.

O **Despacho nº 1954/14 – GCFAMG** (peça 57) determinou complementação instrutiva para esclarecimento acerca da ocorrência de pagamento de servidores do Município através da Associação Beneficente, no período da transferência voluntária em apreciação, e também para esclarecimento acerca da contabilização das despesas realizadas para pagamento de profissionais como despesas de pessoal, na prestação de contas do exercício de 2010, a fim de aferir se houve a observância ao limite estabelecido no artigo 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/00.

A **Instrução nº 3958/22 – CGM** (peça 58) justificou a existência de limitações para atendimento ao requerido no Despacho nº 1954/14 – GCFAMG, em razão da reestruturação das unidades técnicas ocorrida no exercício de 2018, através da Resolução nº 64/2018 da CGF - Coordenadoria Geral de Fiscalização, bem como em razão de os dados requeridos não estarem disponibilizados no PIT – Portal Informação para Todos deste Tribunal.

Dessa feita, e tendo em conta o lapso temporal de aproximadamente 11 (onze) anos entre o fim da vigência do convênio até a análise técnica conclusiva, ratificou as conclusões da Instrução nº 4517/14 – DAT (peça 53), opinando pela irregularidade das contas de transferência voluntária do Município de Carlópolis, do gestor municipal Sr. Roberto Coelho e da Associação Beneficente Educacional e Cultural Irmãos de São João Batista e Santa Catarina de Sena – Medeias de Carlópolis (ABEC) e de sua gestora, Sra. Maria Terezinha Rodrigues Marques, em razão das irregularidades consistentes em: a) terceirização indevida dos serviços públicos; b) ausência de aplicação financeira; c) ausência de conta corrente específica para movimentar os recursos públicos recebidos; d) realização de despesas vedadas; e) impropriedade na forma de contratação e pagamento dos profissionais (enfermeiros e operadores de Raios-X); f) ausência de retenções previdenciárias.

Com supedâneo em tais conclusões, propôs: **a)** o recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 61,53 (sessenta e um reais e cinquenta e três centavos), devidamente corrigidos, pela entidade tomadora dos recursos; **b)** a aplicação ao Sr. Roberto Coelho, (gestor municipal de 22/05/09 a 31/12/12), da multa administrativa prevista no art. 87, V, a, da Lei Complementar nº 113/2005, em razão da contratação de servidores sem concurso público, por meio de pessoa interposta, em afronta ao art. 37, II da Constituição Federal, e da multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Complementar nº 113/2005, em decorrência da não contabilização das despesas com pessoal realizadas através da entidade tomadora, infringindo o art. 18 da LC 101/2000; **c)** a aplicação, por três vezes, da multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Complementar nº 113/2005, à Sra. Maria Terezinha Rodrigues Marques, representante legal da tomadora dos recursos, em razão da ausência de retenções previdenciárias nos pagamentos efetuados aos profissionais autônomos, da ausência de aplicação financeira dos recursos públicos recebidos e ainda da ausência de conta corrente específica para movimentar os recursos públicos recebidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No **Parecer nº 1081/22 – 3PC** (peça 59), o *Parquet* primeiramente retrocedeu em seu pedido de realização de auditoria, ponderando que o longo decurso de tempo em que o feito permaneceu inerte prejudicaria a eficiência da medida. A seguir, divergiu quanto à proposta da unidade instrutiva acerca da determinação da restituição de valores, em razão de o valor apurado ser inferior ao de alçada. Quanto aos demais apontamentos, corroborou o opinativo técnico pela irregularidade das contas com imposição de sanções ao gestor municipal e à gestora da Associação Beneficente.

2. VOTO

A presente prestação de Contas de Transferência Voluntária deve ser julgada regular com ressalvas uma vez que, a despeito de falhas de ordem formal, foi possível apurar que o objeto do Convênio vinha sendo executado de forma contínua, desde pelo menos 2007, havendo sido comprovados nestes autos a adequação da destinação integral dos recursos repassados à finalidade prevista na pactuação, em conformidade com os objetivos institucionais da entidade tomadora, nos termos que passo a expor e em análise separada dos apontamentos cuja responsabilidade deve ser atribuída ao tomador dos recursos e ao ente concedente e seu gestor.

Restrições de responsabilidade da entidade tomadora dos recursos

a) Movimentação dos recursos em conta corrente não específica

A ausência de Conta Bancária específica para a movimentação dos recursos financeiros recebidos foi apontada como irregularidade desde a análise inaugural das contas.

O fato não foi contestado pelos interessados. Ao contrário. De suas declarações depreende-se que *o Município de Carlópolis elaborava mensalmente planilha de custos, contendo os profissionais de saúde que prestaram serviços naquele mês e enviava essa planilha à entidade para que a mesma efetuasse os respectivos pagamentos previstos, acompanhada de cheque nominal no valor apurado. A entidade sacava o valor do cheque diretamente na boca do caixa e efetuava os pagamentos dos profissionais mediante crédito em conta bancária, quitando também os tributos incidentes diretamente* (peça 47, p. 06-07).

Ademais, conforme destacado na Instrução nº 4157/14 – DAT (peça 53), até o mês de junho de 2010, os recursos repassados nem sequer transitavam por conta corrente bancária, referindo-se os extratos bancários acostados aos autos à conta corrente de livre movimentação da entidade, sem relação alguma com os repasses que ora se analisa, exceto quanto aos meses de julho a dezembro de 2010, em que os repasses foram creditados e imediatamente sacados (peça 53, p. 08-09).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, não ocorreu a abertura de conta corrente específica para movimentar os recursos recebidos, contrariando o que determinavam os artigos 12² e 13³ da Resolução 03/2006 deste Tribunal.

Apesar dos interessados terem comprovado nos autos os pagamentos efetuados, a ausência de conta corrente específica, além de infringir os dispositivos legais acima reproduzidos, fere diretamente os princípios da transparência e do controle dos gastos públicos.

A ausência de trânsito da totalidade dos recursos em conta específica deve, efetivamente, ser reconhecida como restrição a regularidade das contas.

Contudo, tendo em conta que o fato não prejudicou a aferição da regularidade da totalidade das despesas, mediante a comprovação feita por outros meios, aliado ao transcurso de mais de 12 anos da finalização do Termo em apreciação, proponho que o apontamento de não utilização de conta específica para movimentação da totalidade dos recursos do Convênio seja convertido em ressalva.

Conclusão: item convertido em ressalva.

b) Ausência de aplicação financeira.

A ausência de aplicação financeira dos recursos recebidos a título de transferência voluntária também foi apontada como restrição à regularidade das contas. De fato, não foram anexados os extratos da conta de aplicação financeira, destinado a comprovação de que os valores recebidos, enquanto não utilizados, teriam sido devidamente aplicados, em atendimento ao art. 13, § 1º da Resolução 03/2006 e ao art. 116, da Lei Federal 8666/93.

Em defesa, a Associação Beneficente esclareceu que a totalidade dos recursos recebida era destinada ao pagamento dos profissionais que atendiam no Hospital São José, afirmando ainda que tais valores “*eram imediatamente repassados aos profissionais de saúde por meio de depósitos e/ou transferências bancários (documentos constantes do processo)*”. (peça 47, p. 06)

Na Instrução nº 4157/14 – DAT (peça 53), inobstante aferindo que “*com a análise dos extratos parciais trazidos aos autos, verificamos que assim que os valores eram disponibilizados na conta corrente específica, os mesmos eram sacados e creditados nas contas dos respectivos beneficiários*”, a unidade instrutiva manteve a conclusão pela irregularidade do apontamento, “*em razão da não movimentação dos recursos na conta corrente específica*”.

² Art. 12. Os recursos serão movimentados em instituição financeira oficial, com abertura de conta específica, salvo os casos previstos em lei.

³ Art. 13. Os saques de recursos da conta específica somente serão permitidos para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica ou outra modalidade, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Divergindo das conclusões alcançadas pela unidade instrutiva, não vislumbro irregularidade neste apontamento.

Foi reconhecido pela unidade instrutiva que os recursos transferidos eram *imediatamente* utilizados para o pagamento das despesas próprias do Convênio, levando à presunção de que não restavam recursos que pudessem ser objeto de aplicação financeira por um período superior a trinta dias, impondo-se assim o afastamento do fato como causa de restrição à regularidade das contas.

Conclusão: item regular

c) Realização de despesas vedadas.

O apontamento seguinte de restrição diz respeito a realização de despesas a título de juros e IOF sobre saldo devedor, bem como tarifas de adiantamento a fornecedor, no valor total de R\$ 61,53 (sessenta e um reais e cinquenta e três centavos), apuradas na análise dos extratos bancários apresentados pela entidade.

A defesa da Associação Beneficente contestou o fato, alegando ausência de demonstração de que tais despesas tenham sido pagas com os recursos de repasse. Argumentou também que não foi demonstrada qualquer culpa da entidade, nos termos do artigo 5º, VI da Resolução 03/2006 do TCE/PR⁴, pressuposto para a impugnação de tais pagamentos, aludindo ainda que eventuais atrasos de pagamento somente poderiam ser creditados ao próprio Município de Carlópolis, vez que era quem conduzia os procedimentos. Afirmou nesse sentido que:

“(...) os valores eram totalmente controlados pela Prefeitura, que fazia o cálculo, determinava o quanto cada profissional deveria receber e repassava à entidade somente o valor a ser pago ao profissional de saúde. Inexistiam valores de subvenção social deste convênio que transitavam na conta do hospital para outras finalidades, como se denotam dos próprios documentos juntados aos processos.” (peça 47, p. 06)

A manifestação conclusiva da unidade instrutiva manteve a proposição de restituição dos valores referidos pelo tomador de recursos. O órgão ministerial, por sua vez, lembrou que, nos termos fixados pela RES 60/2017 – TCE/PR, o valor de R\$ 61,53 não atinge o valor de alçada, opinando pela exclusão da determinação de ressarcimento.

Divergindo das conclusões instrutivas, entendo que merecem acolhimento as razões de defesa.

⁴ “Art. 5º. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, no ato de transferência voluntária, formalizada mediante convênio ou instrumento congênere, sob pena de nulidade e sustação do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

VI – realização de despesas com taxas bancárias, decorrentes de culpa do agente da entidade tomadora dos recursos;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Efetivamente, em razão da ausência de conta bancária específica para a movimentação dos recursos de convênio, é preciso reconhecer a ausência de comprovação de que os pagamentos questionados tenham sido custeados com recursos próprios do Convênio. Ademais, deve ser reconhecido que a imputação de responsabilidade a Associação tem por pressuposto a comprovação de que os débitos tivessem sido originados de falhas em sua atuação, e não em decorrência de atrasos nos repasses dos recursos municipais, especialmente tendo em conta a forma pela qual a execução financeira do Convênio se deu.

Isso posto, não evidenciado o comprometimento da valores do Convênio com os pagamentos questionados, o apontamento deve ser considerado regular.

Conclusão: item regular.

d) Remuneração de profissionais por meio de RPA

A remuneração de profissionais como enfermeiros e operadores de Raios-X, mediante Recibo de Pagamento à Autônomo – RPA, foi apontado como restrição, ante o entendimento da unidade instrutiva de que *tais profissionais deveriam ter sido contratados pelo regime celetista, tendo garantidos os direitos trabalhistas e previdenciários peculiares a esse regime jurídico de contratação.*

Na Instrução nº 4157/14 – DAT, foi incluído como apontamento de restrição a ausência de retenções previdenciárias (peças 53, p. 13 e peça 58, p. 09)

A Associação Beneficente argumentou que não haveria qualquer irregularidade na modalidade de contratação questionada, uma vez que se limitou a atuar nos termos expressamente previstos no Termo de Cooperação. Consta da defesa:

“Era da Prefeitura de Carlópolis a obrigação de promover o atendimento ambulatorial, indicando os profissionais que realizavam os plantões, elaborando a escala móvel de trabalho dos mesmos, organizando os plantões realizados, preparando os recibos de pagamentos dos médicos plantonistas e fiscalizando o atendimento dos plantões médicos.

Como atribuição da entidade/hospital, expressamente dispõe o termo de cooperação:

“g) responsabilizar-se pelo pagamento do pessoal necessário à execução do programa, como profissionais autônomos.”

Neste sentido, comprova-se que a entidade somente cumpriu com o que se comprometeu, efetuou o pagamento como profissionais autônomos, daqueles que foram selecionados e indicados pela Prefeitura.” (peça 47, p. 13)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As conclusões técnica e ministerial mantiveram o apontamento como causa de irregularidade das contas, inclusive com a proposição de aplicação de multa administrativas à responsável pela Associação Beneficente.

Dirijo das conclusões técnicas entendendo que a responsabilidade pela restrição não pode ser atribuída a Associação Beneficente.

Primeiramente, e inobstante esteja com razão a unidade instrutiva no tocante ao defender que os *profissionais deveriam ser contratados pelo regime celetista*, deve ser reconhecida a dificuldade dos municípios menores, especialmente à época dos fatos (2010), em contratar profissionais especializados na área da saúde – como médicos, operadores de Raio X, fisioterapeutas, dentre outros, mediante regimes estáveis de contratação.

Ademais, deve ser reconhecida a ausência de responsabilidade da tomadora de recursos quanto ao fato, uma vez que comprovado que esta cumpriu estritamente às determinações expressamente consignadas no Termo de Cooperação, no tocante à forma de contratação dos profissionais.

A despeito dos questionamentos, também pertinentes, acerca do atendimento ao artigo 37 pelas contratações de profissionais pelo setor público, a contratação mediante Recibo de Pagamento a Autônomo é prevista pela legislação pátria, e plenamente regular do ponto de vista jurídico, para a entidade privada contratante.

No que diz respeito aos riscos que podem decorrer da contratação de profissionais autônomos – possível prejuízo ao erário em virtude da responsabilidade solidária municipal, com o exemplo de ação trabalhista acostada ao feito (peças 49 a 52), uma vez que não se trata de violação de norma legal, não há que se falar em irregularidade das contas decorrente de risco, que em última análise, estão presentes em todos os tipos de contratação.

No que diz respeito à *ausência de retenções previdenciárias*, o item foi incluído como restrição apenas na Instrução nº 4157/14 – DAT (peça 53, p. 13), não tendo sido objeto de contraditório, impedindo aos interessados a apresentação de justificativas ou documentos que pudessem, por exemplo, comprovar o recolhimento dos valores diretamente pelos profissionais contratados. Por tal razão, o apontamento não deve ser nem causa de irregularidade das contas e nem tampouco de sancionamento dos interessados.

Conclusão: item regular.

Falhas apuradas na atuação do ente municipal

e) Terceirização indevida dos serviços públicos

Como restrição de responsabilidade do Município concedente dos recursos de transferência voluntária, foi apontada a terceirização indevida dos serviços públicos na área de saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O apontamento decorreu da apuração de que, para a prestação dos serviços de urgência e emergência para a população local, o Município de Carlópolis locou parte do espaço físico do Hospital São José, mantido pela Associação Beneficente, e contratou diversos profissionais para a execução desses serviços, se utilizando da ABEC apenas para operacionalizar, mensalmente, o pagamento desses profissionais. Assim, entendeu evidenciado que o papel do tomador dos recursos se restringia a *efetuar o pagamento dos profissionais de saúde contratados, cabendo à municipalidade todas as demais rotinas relacionadas a esses profissionais, tais como: a) Recrutamento e seleção; b) Controle de horários; c) Valores a serem pagos a cada um; d) Fiscalização na prestação dos serviços.*

Como agravante ao apontamento foi destacado que, conforme planilhas mensais elaboradas, diversos profissionais prestavam serviços concomitantemente no Centro de Saúde Municipal e nas dependências locadas junto à entidade tomadora dos recursos.

O fato levou a unidade instrutiva, acompanhada pelo órgão ministerial, a concluir que no caso em comento restou descaracterizada a figura do Convênio, uma vez que este foi celebrado com a intenção única de *terceirizar impropriamente os serviços públicos municipais na área de saúde.*

O Município, em sua defesa, afirmou que a contratação do pessoal necessário ao cumprimento dos objetivos do Contrato era feita pelo Hospital São José, mas que face às dificuldades que a instituição vinha apresentando para o cumprimento do pactuado, especialmente no tocante aos atendimentos de urgência e emergência 24 horas, *“pela falta de profissionais disponíveis, pois nenhum médico quer vir trabalhar nas pequenas cidades do interior”, a Secretaria Municipal foi obrigada a ajudar a direção do hospital, e procurar médicos que aceitassem vir fazer plantões na cidade.* Afirmou assim que:

“A “obrigação” do município se limitava a fazer a fiscalização do cumprimento do termo firmado com o Hospital e da qualidade dos serviços prestados por eles, mas, se não prestasse essa ajuda extra para que o Hospital encontrasse profissionais para fazerem os plantões, certamente, haveria muitos dias que não seriam cobertos por plantonistas, não por descuido do próprio Hospital, mas sim, pela falta absoluta de profissionais disponíveis.” (peça 31, p. 02)

Bem diversa foi a manifestação da Associação Beneficente, que corroborou as conclusões instrutivas de que a situação apurada foi de terceirização indevida dos serviços de saúde. Cumpre destacar da defesa da tomadora dos recursos:

“(…) como já colacionado acima, previa o termo de cooperação realizado pela Prefeitura de Carlópolis que esta é que indicava os profissionais de saúde, não estando tal procedimento dentro das atribuições da entidade. Ademais, como também já dito, a Secretaria Municipal de Saúde, mensalmente, encaminhava ofício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à entidade com o nome dos profissionais e com os valores a serem pagos.

Note-se que até a elaboração de recibos de pagamento dos profissionais era atribuição da Prefeitura, bem como a fiscalização da prestação dos serviços.

Neste sentido, a entidade/Hospital desconhecia os critérios que a Secretaria Municipal de Saúde utilizava.

Registre-se ainda a absurda afirmação dos ex-prefeitos e do Município em seus contraditórios de que o Hospital é que fazia a escolha e contratação, quando os próprios documentos da Prefeitura os contradizem.

O termo de cooperação assinado determina procedimento diverso desta alegação e os ofícios encaminhados mensalmente pela Secretaria Municipal de Saúde também (ex: fls. 92).” (peça 47, p. 12)

Consoante destacado pela unidade instrutiva, a irregularidade foi também reconhecida em decisão proferida no Recurso Ordinário da Ação trabalhista nº 00584-2012-585-09-00-7, pela 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho, que ao apreciar reclamatória movida por profissional contra a ABEC e o Município de Carlópolis, entendeu estar evidenciada “*contratação ilegal de empregados, sem observância de concurso público, bem como, em total desrespeito à legislação trabalhista*”.

Em que pese se fossem hoje constatada a restrição em exame - afronta à regra constitucional do concurso público, inculpada no art. 37, II da Constituição Federal, uma vez que era a municipalidade quem definia toda a sistemática de contratação, inclusive o regime jurídico a ser adotado, entendo que no caso em exame o apontamento deve ser convertido em ressalva.

Primeiramente, porque os serviços terceirizados consistiram, em sua maioria, em plantões de urgência e emergência – os quais, *a priori*, não se enquadram dentre aquelas de obrigação municipal no âmbito dos Pactos pela Saúde, segundo o qual compete aos Municípios as atividades e ações para promover a Atenção Básica em saúde. Ademais, o *modus operandi* irregular vinha se perpetuando já a bastante tempo, ao menos desde 2007.

Também devem ser levadas em consideração as notórias dificuldades à época (2010) para os municípios de porte menor conseguirem fixar profissionais da área da saúde em seus territórios, com vínculos de trabalho estáveis. Inclusive, foi notícia o fato de que o Município adquiriu posteriormente o Hospital São José (2014), o qual teve suas atividades temporariamente suspensas, tornando a ser colocado em funcionamento pelo ente público apenas em 2022⁵.

Por fim, e não menos importante, deve ser levado em consideração que a restrição ocorreu no exercício de 2010, fazendo-se desproporcional o sancionamento do gestor com a irregularidade das contas ou mesmo com a imposição

⁵ <https://prportais.com.br/saude/hospital-sao-jose-reabre-nos-115-anos-de-carlopolis/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de multa, passados mais de 12 anos da ocorrência dos fatos, razão pela qual proponho a conversão do apontamento em ressalva.

Conclusão: item convertido em ressalva

f) Não contabilização das despesas como despesas de pessoal

O apontamento atinente à não contabilização das despesas havidas com a transferência voluntária, e que poderiam configurar despesas com pessoal, exigindo a contabilização nos termos do art. 18, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000⁶, foi inserido como item de irregularidade apenas na Instrução nº 4157/14 – DAT (peças 53, p. 11), não tendo sido oportunizado contraditório aos interessados, razão pela qual não deve ser objeto de apreciação para fins de determinar a regularidade ou não das contas em apreciação.

Consigno, nesse sentido, que a despeito de não constarem tais despesas do Relatório de Gestão Fiscal do Município de Carlópolis, o fato não implica a identificação imediata de irregularidade.

Consoante acima exposto, o Termo de Cooperação firmado tinha por objetivo precípuo a prestação de serviços de urgência e emergência, os quais extrapolam as obrigações municipais quanto ao atendimento da Atenção Básica em Saúde. Dessa forma, para aferir se e quanto das despesas realizadas deveriam ser computadas para fins de apuração do atendimento ao limite de despesas com pessoal do Município, seria necessário identificar quais dos profissionais contratados estariam substituindo o trabalho de servidores efetivos, e ainda, se à época dos fatos os profissionais em relação aos quais foi efetivada a despesa constavam do quadro de pessoal do ente concedente dos recursos.

Conclusão: item afastado da apreciação.

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

I - julgar **regulares com ressalva**, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, as contas de transferência de recursos financeiros pelo **Município de Carlópolis**, de responsabilidade de seu gestor, Sr. Roberto Coelho, fundadas nos Termos de Cooperação nº 11/2009 e 01/2010, em razão de terceirização dos serviços de saúde;

⁶ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – julgar regulares com ressalva as contas da **Associação Beneficente Educacional e Cultural Irmãs de São João Batista e Santa Catarina de Sena – Medeias de Carlópolis**, de responsabilidade de sua Presidente, Sra. Maria Terezinha Rodrigues Marques, referente à subvenção social recebida do Município de Carlópolis no exercício de 2010, no valor de R\$ 781.270,00 (setecentos e oitenta e um mil duzentos e setenta reais), nos Termos de Cooperação nº 11/2009 e 01/2010, em razão de não utilização de conta específica para movimentação da totalidade dos recursos do Convênio;

III – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão da decisão nos registros competentes, e o posterior encerramento e arquivamento do feito, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM

OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - julgar regulares com ressalva, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, as contas de transferência de recursos financeiros pelo **Município de Carlópolis**, de responsabilidade de seu gestor, Sr. Roberto Coelho, fundadas nos Termos de Cooperação nº 11/2009 e 01/2010, em razão de terceirização dos serviços de saúde;

II – julgar regulares com ressalva as contas da **Associação Beneficente Educacional e Cultural Irmãs de São João Batista e Santa Catarina de Sena – Medeias de Carlópolis**, de responsabilidade de sua Presidente, Sra. Maria Terezinha Rodrigues Marques, referente à subvenção social recebida do Município de Carlópolis no exercício de 2010, no valor de R\$ 781.270,00 (setecentos e oitenta e um mil duzentos e setenta reais), nos Termos de Cooperação nº 11/2009 e 01/2010, em razão de não utilização de conta específica para movimentação da totalidade dos recursos do Convênio;

III – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão da decisão nos registros competentes, e o posterior encerramento e arquivamento do feito, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 15 de dezembro de 2022 – Sessão Virtual nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente