



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 165270/10
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO
INTERESSADO: ANGELO ROBERTO BERTONCINI
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 34/15 - Primeira Câmara

Prestação de contas anual. Município de Bela Vista do Paraíso. Exercício de 2009. Pela **regularidade, ressaltando** a contratação de profissionais técnicos sem concurso público, a contratação de serviços contábeis e jurídicos em ofensa ao Prejulgado nº 06, a indicação de situações de Irregularidade no Questionário Atuação da Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, e o atraso na entrega da prestação de contas eletrônica. Aplicação de multas aos gestores responsáveis. Expedição de recomendação à gestão atual.

1. Versa o presente protocolado sobre prestação de contas anual do Município de Bela Vista do Paraíso, referente ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. ANGELO ROBERTO BERTONCINI, ao qual foram anexados os autos de Alerta nº 190550/10.

Em primeira análise, a Diretoria de Contas Municipais, na Instrução nº 2348/10 (peça nº 09), apontou irregularidades materiais que poderiam ensejar a conclusão pela emissão de parecer prévio recomendando a desaprovação das contas e aplicação de multas, razão pela qual opinou pela concessão do contraditório ao gestor das contas.

Validamente citado, conforme aviso de recebimento juntado à peça nº 15, o gestor das contas apresentou defesa à peça nº 16.

Em nova análise, a Diretoria de Contas Municipais, por meio da Instrução nº 12938/12 (peça nº 19), corroborada pelo Parecer Ministerial nº 14606/12 (peça nº 20), concluiu pela regularidade das contas, ressalvada a indicação de situações de irregularidade no Questionário Atuação da Saúde e do Conselho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal de Saúde, e pela aplicação de multa pelo atraso na entrega da prestação de contas eletrônica.

Por meio do Despacho nº 1866/12-GAIZL (peça nº 22), determinou-se a remessa dos autos à Diretoria de Análise de Transferências e à Diretoria de Contas Municipais, para informações acerca da existência de processos de Relatório de Inspeção, Relatório de Auditoria, ou de Tomada de Contas envolvendo o Município de Bela Vista do Paraíso, relativamente ao exercício de 2009, bem como sobre a realização de despesas com terceirização de mão-de obra.

A solicitação foi atendida pelas Informações nº 139/13-DAT e nº 954/13-DCM (peças nº 23 e 24). No entendimento da Diretoria de Contas Municipais, as informações prestadas não justificaram a modificação da conclusão exarada na Instrução nº 12938/12.

O Ministério Público de Contas, por outro lado, em seu Parecer nº 1410/13 (peça nº 26), considerando a realização de elevados repasses do Município para o Centro Integrado e Apoio Profissional – CIAP, em 2009, decorrentes do Termo de Parceria nº 001/2008, firmado para execução do Projeto Saúde Integral Humanização e Qualidade, recomendou a realização de diligência à origem, para a juntada de cópia do referido Termo de Parceria e respectivo Plano de Trabalho, e esclarecimentos acerca da ocorrência de repasses para pagamento de pessoal, indicando a área de atuação e as atividades e/ou funções desenvolvidas. Recomendou, ainda, o oferecimento do contraditório ao gestor.

Em razão da maior parte do valor indicado na Informação nº 954/13-DCM (R\$ 1.234.358,10) referir-se a despesas com serviços de saúde, assistência jurídica, assessorias de contabilidade, informática, administrativa e em psicologia, além de com pessoas físicas contratadas para a prestação de serviços de cadastramento de famílias no programa Bolsa Família, determinou-se, pelo Despacho nº 4132/13 (peça nº 27), nova intimação do gestor das contas, para esclarecimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após prorrogação de prazo, o interessado prestou os esclarecimentos solicitados às peças nº 32 a 41, ocasião em que, dentre outros argumentos, destacou que as carências estruturais existentes no quadro de servidores efetivos do Município impediam o adequado suporte a todas as demandas municipais.

Ainda assim, registrou, à fl. 04 da peça nº 33, que:

os serviços diários e de cunho estritamente corriqueiro continuaram sendo executados pelos poucos profissionais existentes na estrutura administrativa, ficando a encargo da assessoria apenas aqueles singulares e que demandam conhecimentos específicos em cada área da máquina administrativa.

Sendo assim, era imprescindível a manutenção dos contratos licitatórios vigentes, alguns que após algum tempo de mandato foram rescindidos e outros que diante da carência profissional foram mantidos ou realizados, como no caso da contratação da clínica multifuncional Ltda.

Mesmo assim, em todos eles conforme pode se analisar de suas cópias em anexo, foram feitos os devidos processos licitatórios, com a devida lisura e obedecendo a legislação em vigor.

A Unidade Técnica emitiu a Informação nº 157/14 (peça nº 44), na qual, em que pese tenha indicado a realização de despesas com a prestação de serviços jurídicos e contábeis em descumprimento ao Prejudicado nº 06, manteve o opinativo anterior, em razão de tais assuntos não constarem de seu escopo de análise pré-estabelecido.

O Ministério Público de Contas (Parecer Ministerial nº 4523/14, peça nº 46), considerando irregulares o desrespeito ao Prejudicado nº 06 e a entrega da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução integral dos programas de saúde e atendimento à população a entidades privadas, opinou pela concessão de novo contraditório ao interessado.

Através do Despacho nº 1032/14-GAIZL (peça nº 47), determinou-se novo envio dos autos à Diretoria de Contas Municipais, para informações complementares acerca dos pontos relativos à terceirização de serviços.

As informações foram prestadas por meio da Informação nº 980/14, peça nº 49, na qual indicou a ocorrência de: terceirizações indevidas na áreas de saúde, contabilidade e advocacia; contratação de profissionais autônomos sem concurso (Médico, Médico Veterinário, Professora, Farmacêutica, Engenheiro Agrônomo e Psicólogo); e transferência irregular da elaboração das leis orçamentarias para empresa privada.

A Diretoria recomendou a realização de nova diligência para que seja verificada a realização de processo seletivo para a contratação de pessoas para realizar o cadastramento no Programa Bolsa Família.

Ao final, manteve a conclusão pela regularidade com ressalva das contas, e aplicação de multa em função do atraso.

O gestor das contas apresentou alegações complementares à peça nº 52, ocasião em que sustentou que a parceria firmada com o CIAP possuía por objeto ações de caráter complementar, que os demais serviços contratados atenderam aos princípios da legalidade e da boa-fé, e que as assessorias contratadas possuíam objetos singulares e específicos.

Em análise à manifestação, a Diretoria de Contas Municipais (Informação nº 1586/14, peça nº 56) reiterou sua análise anterior e destacou a necessidade de prévia análise pela Diretoria de Análise de Transferências do Termo de Parceria celebrado com o CIAP.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 1198/15 (peça nº 58), opinou conclusivamente pela irregularidade das contas, em face da *“terceirização indevida dos serviços de saúde”*, *“inobservância ao artigo 37, II, da Constituição*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal para a contratação de profissionais técnicos” e “não atendimento ao Prejulgado nº. 06-TC para a contratação de profissionais para as funções contábeis e jurídicas”.

É o relatório

2. Em que pese o entendimento diverso do Ministério Público de Contas, deve ser emitido Parecer Prévio recomendando a regularidade com ressalvas das contas do Poder Executivo do Município de Bela Vista do Paraíso.

O Parecer Ministerial nº 1198/15 (peça nº 58) concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades: terceirização indevida dos serviços de saúde, contratação de profissionais técnicos sem concurso público, e contratação de serviços contábeis e jurídicos em ofensa ao Prejulgado nº 06.

Tais inconformidades, contudo, diante de peculiaridades do caso em análise, poderão ser convertidas em ressalvas, conforme se passa a expor.

Acerca da primeira delas, insta salientar que a investigação da **possível terceirização imprópria dos serviços de saúde** por meio de transferências voluntárias celebradas com o CIAP constitui objeto dos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 450854/10, referentes aos exercícios de 2008 a 2010, que se encontram na fase instrutória.

Consequentemente, por se tratar de item cuja regularidade constitui objeto de processo específico nesta Corte de Contas, sua análise resta prejudicada na presente Prestação de Contas Municipais.

No que tange aos **demais serviços terceirizados** e às **contratações de profissionais técnicos sem concurso público**, releva notar, primeiramente que, em que pese a Diretoria de Contas Municipais tenha sustentado que a questão não deveria ser conhecida nos presentes autos, pelo simples motivo de não ter constado do escopo de análise da prestação de contas anual de 2009, essa matéria já foi objeto de decisão desta Câmara, com prejudicial de mérito, contida no Acórdão nº 5244/2013, ocasião em que se concluiu que as Instruções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Normativas desta Corte que tenham por objeto a definição do objeto de análise das prestações de contas, conforme previsto no art. 226, §2º, c/c art. 193, ambos do Regimento Interno, devem ser interpretadas como atos de natureza ordenatória dos procedimentos fiscalizatórios, necessários para a “execução das Resoluções do Tribunal”, mas não, a priori, como impeditivas ou limitativas à sua atuação.

No caso em tela, não há dúvida de que deixou-se de observar o artigo 37, II, da Constituição Federal, para a contratação de profissionais técnicos (Médico, Médico Veterinário, Professora, Farmacêutica, Engenheiro Agrônomo e Psicólogo) e o Prejulgado nº 06, para a contratação de profissionais para os serviços contábeis e jurídicos.

Em princípio, a terceirização injustificada ou indevida desses serviços poderia macular as contas, e a forma mais eficiente de apuração dos fatos é, incidentalmente, na própria prestação, onde os fatos já foram aduzidos, inclusive, com o contraditório oferecido às partes.

O gestor das contas, às peças nº 52, limitou-se a alegar que as assessorias contratadas possuíam objeto singular e específico, prazo determinado e certa complexidade, e que as demais contratações atenderam aos princípios da legalidade e da boa-fé.

Por essa razão, conforme bem ressaltado pela Unidade Técnica às peças nº 49 e 56, entende-se que restou sem comprovação a natureza excepcional, complexa ou singular dos serviços e consultorias prestados nas áreas jurídica, contábil e administrativa, que justificasse as contratações, pois se trata de atividades com finalidade genérica, para acompanhamento de assuntos corriqueiros à administração pública, fato agravado em razão de o Município não ter realizado concurso para o provimento dos cargos efetivos, de modo a evidenciar o desatendimento ao Prejulgado nº 06 desta Corte,¹ assim como ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

¹ REGRAS GERAIS PARA CONTADORES, ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO, AUTARQUIAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, EMPRESAS PÚBLICAS E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referido dispositivo constitucional também restou ferido pela contratação dos seguintes profissionais, na condição de autônomos, sem justificativa para a ausência de realização de concurso público, não obstante existentes os cargos correspondentes no quadro funcional: Médico, Médico Veterinário, Professora, Farmacêutica, Engenheiro Agrônomo e Psicólogo.

Todavia, muito embora seja a inquestionável ilegalidade das situações supra referidas, as circunstâncias do caso em análise permitem a sua conversão em ressalva.

Isso porque, uma vez excluídas da análise as transferências efetuadas ao CIAP, objeto de processo específico, verificou-se que as despesas que efetivamente foram objeto do contraditório (questionadas pelo Despacho nº 4132/13-GAIZL, peça nº 27)² totalizaram pouco menos de R\$ 100.000,00, pulverizados em diversas áreas.

-
- Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.
 - Revisão da Carreira do Quadro Funcional, procurando mantê-la em conformidade com os valores de mercado.
 - Redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos.
 - Terceirização: I) Comprovação de realização de concurso infrutífero; II) Procedimento licitatório; III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93; IV) Valor *máximo* pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo; V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos. VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.
 - Deve-se observar a regra inserta no inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas.
 - Havendo serviço de contabilidade ou de assessoria jurídica, tanto no legislativo quanto no executivo no mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC ou na OAB – conforme o caso. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada conforme art. 37, v, da CF.
 - Sendo substitutivo de pessoal: computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.

REGRAS ESPECÍFICAS PARA ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO

- Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.

² Relativas aos serviços de assistência jurídica, assessorias de contabilidade, informática, administrativa e em psicologia, prestados por “CAIRES E MORAIS ADVOGADOS ASSOCIADOS”, “MALACRIDA E MADEIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS”, “ARAUJO & SILVA ASSES. E CONSULTORIA EM ADM. MUNIC”, “DARLING S. M. GENVIGIR”, “LEVEL SOFTWARE PROCESSAMENTO LTDA”, “POLOTECH INFOMÁTICA E SISTEMAS LTDA”, e S.C.F. CLÍNICA MULTIFUNCIONAL LTDA., além de contratações de pessoas físicas para a prestação de serviços de cadastramento de famílias no programa Bolsa Família.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em consulta às fls. 02 a 05 da peça nº 24, pôde-se constatar que os serviços de caráter continuado receberam remunerações na faixa de R\$ 1.200,00 a R\$ 1.500,00 mensais, à exceção dos prestados por “MALACRIDA E MADEIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS”, que atingiram R\$ 3.800,00 mensais, enquanto aqueles sem caráter continuado chegam a no máximo três pagamentos sucessivos de R\$ 3.400,00, denotando singularidade e especificidade dos respectivos objetos.

Os pagamentos efetuados às quatro pessoas contratadas para realizar o cadastramento de famílias no programa Bolsa Família, por sua vez, oscilaram entre R\$ 180,00 e R\$ 602,00 mensais.

Dessa forma, haja vista a precariedade das contratações, o pequeno porte do Município, as carências estruturais em seu quadro de funcionários relatadas à peça nº 33, a ausência de indícios de má-fé por parte do gestor, que estava em seu primeiro ano de mandato, e a modicidade dos valores praticados, poderão ser convertidas em ressalvas as referidas contratações irregulares, sem prejuízo da aplicação das multas previstas no art. 84, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por ofensa ao Prejulgado nº 06, e no art. 87, V, “a”, da mesma lei, em face das contratações sem concurso público.

Cabível, igualmente, a expedição de recomendação à atual Administração, no sentido de que promova a adequação de seu quadro de pessoal ao Prejulgado nº 06 desta Corte de Contas, e observe rigorosamente o preceito contido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

No que se refere aos pagamentos posteriormente levantados pela Informação nº 980/14-DCM (peça nº 49) – os quais, em que pese o singelo parágrafo constante da fl. 04 da manifestação de peça nº 52,³ não foram formalmente objeto de contraditório – verifica-se que correspondem, em grande maioria, a serviços prestados por médicos plantonistas e outros profissionais da saúde, contratados na condição de autônomos.

³ Em suas alegações complementares, o gestor se restringe a afirmar que, “no que tange aos demais serviços apontados na Informação 980/14, há que consignar que todos estes foram precedidos pelo princípio da legalidade e da boa-fé, não havendo em momento algum, descumprimento nas determinações legais.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O tema referente à terceirização de serviços na área de saúde vem sendo abordado de forma pioneira por esta Corte, a partir do ano de 2013, não tendo sido definida, até o momento, a adequada metodologia para o enfrentamento da matéria.

Cite-se, a propósito, o Ofício Circular nº 01/13, de 20.11.2013, emitido pelo Gabinete do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, que propõe diversos itens a serem incluídos no Plano Anual de Fiscalização de 2014, para fins de *“inspeção na área da Saúde Pública, com vistas a viabilizar ao acompanhamento da efetividade dos investimentos de recursos públicos no âmbito do Sistema Único de Saúde nos Municípios do Estado do Paraná”*.

A ausência de definição acerca do tema, associada à inexistência, nos presentes autos, de qualquer indicativo de dano ao erário ou de desvio de recursos públicos relacionados à terceirização de serviços na área de saúde, torna despiciendo o aprofundamento da instrução, o qual, em consonância com as demais contratações desprovidas de concurso público, poderia redundar, na mais grave das hipóteses, em mais um item de ressalva, que ficaria abrangido pela multa prevista no art. 87, V, “a”, da Lei Orgânica, já aplicada acima.

Passando-se à análise conclusiva realizada pela Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 2938/12, peça nº 19), merece ressalva a **indicação de situações de Irregularidade no Questionário Atuação da Saúde e do Conselho Municipal de Saúde.**

Inicialmente, a Unidade Técnica, à peça nº 09, indicou, em síntese, a insuficiência de profissionais de saúde (25%) na composição do Conselho Municipal de Saúde e a atuação pouco efetiva desse Conselho.

Com base nos esclarecimentos prestados pelo gestor à fl. 03 da peça nº 06, nas quais se destaca a emissão de Lei modificando a composição do Conselho e a modificação na sua forma de atuação, a Unidade Técnica concluiu que a atuação pouco efetiva do Conselho não pode ser imputada ao gestor das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às demais questões, ponderou que, “*tendo em vista os esclarecimentos apresentados pela administração e considerando que o assunto está em processo de desenvolvimento, e que da abordagem em questão as Administrações tomaram conhecimento apenas por ocasião da webconferência realizada em 03 de março de 2010, a qual indicou aspectos de controle e demonstrou o potencial de atuação dos Conselheiros na formulação de programas e na fiscalização da execução das políticas de saúde, esta Diretoria entende que, excepcionalmente nas contas em exame, as deficiências podem ser convertidas em ressalva.*” (fls. 15 e 16).

Em acolhimento à proposta da Unidade Técnica, deverá ser aposta ressalva quanto ao item.

Finalmente, deverá ser afastada a proposta de aplicação de **multa por atraso na entrega da prestação de contas eletrônica.**

A Instrução nº 2348/10-DCM (peça nº 09) indicou que a entrega do 6º bimestre do Sistema SIM-AM foi registrada no dia 06/04/2010.

Contudo, tendo em vista os problemas de ordem técnica relatados pelo gestor, e uma vez que o atraso no encaminhamento não ocasionou dificuldades na análise da presente prestação de contas, bem como que esse fato, conforme jurisprudência desta Corte, por si só, não gera irregularidade, deve ser afastada a multa indicada, sem prejuízo da ressalva do item.

3. Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que esta Corte:

a) emita Parecer Prévio recomendando a **regularidade** das contas do Poder Executivo do Bela Vista do Paraíso, relativas ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. ANGELO ROBERTO BERTONCINI, **ressalvando** a contratação de profissionais técnicos sem concurso público, a contratação de serviços contábeis e jurídicos em ofensa ao Prejulgado nº 06, a indicação de situações de Irregularidade no Questionário Atuação da Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, e o atraso na entrega da prestação de contas eletrônica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) aplique as seguintes multas ao gestor das contas, Sr. ANGELO ROBERTO BERTONCINI:

- art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, face à terceirização de serviços de assistência jurídica em desatendimento ao Prejulgado nº 06 e ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

- art. 87, V, “a”, da mesma lei, em razão da contratação de profissionais técnicos sem concurso público;

c) expeça recomendação à atual Administração, no sentido de que promova a adequação de seu quadro de pessoal ao Prejulgado nº 06 desta Corte de Contas, e observe rigorosamente o preceito contido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Emitir Parecer Prévio recomendando a **regularidade** das contas do Poder Executivo do Bela Vista do Paraíso, relativas ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. ANGELO ROBERTO BERTONCINI, **ressalvando** a contratação de profissionais técnicos sem concurso público, a contratação de serviços contábeis e jurídicos em ofensa ao Prejulgado nº 06, a indicação de situações de Irregularidade no Questionário Atuação da Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, e o atraso na entrega da prestação de contas eletrônica;

II - Aplicar as seguintes multas ao gestor das contas, Sr. ANGELO ROBERTO BERTONCINI:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) - art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, face à terceirização de serviços de assistência jurídica em desatendimento ao Prejulgado nº 06 e ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

b) - art. 87, V, “a”, da mesma lei, em razão da contratação de profissionais técnicos sem concurso público;

III - Expedir recomendação à atual Administração, no sentido de que promova a adequação de seu quadro de pessoal ao Prejulgado nº 06 desta Corte de Contas, e observe rigorosamente o preceito contido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 24 de março de 2015 – Sessão nº 9.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente