

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 012.447/2013-7 [Apensos: TC 014.790/2017-3, TC 014.173/2016-6]

Natureza: Recurso de reconsideração.

Entidade: Município de Rio Branco do Sul/PR.

Recorrentes: Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida (CNPJ 07.229.374/0001-22) e Maria de Fátima Souza de Sant’anna (CPF 042.982.799-79).

Representação legal: José Ari Nunes (36.706/OAB-PR), representando Rubiene de Fátima Costa; André Leonardo de Carvalho Zaithammer (72.944/OAB-PR) e outros, representando Instituto Corpore Para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida; Eduardo Ramos Caron Tesserolli (42.925/OAB-PR), representando Maria de Fátima Souza de Sant’anna.

Sumário: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA PROPORCIONAL.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução lavrada pelo auditor encarregado do exame do processo no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 237), com a qual concordaram o escalão dirigente da unidade técnica e o representante do Ministério Público junto a este Tribunal (peças 238 a 240):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida (peças 154 e 174-204); e Maria de Fátima Souza de Sant’anna, ex-secretária de saúde do Município de Rio Branco do Sul/PR, no período de 1º/10/2009 a 17/5/2010 (peças 162-171), contra o Acórdão 13.563/2016 - Segunda Câmara (peça 130), relatado pela Ministra Ana Arraes, in verbis:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; art. 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ e § 2º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea ‘a’, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Adel Rutz, Emerson Santo Stresser, Sineden Aparecido de Lara, Rubiene de Fátima Costa e Maria de Fátima Souza de Sant’anna;

9.2. condenar solidariamente o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, o espólio de Adel Rutz, na pessoa da inventariante, Nerli Geffer Rutz Stresser, ou os sucessores, caso tenha havido partilha de bens, até o limite do valor do patrimônio transferido, e Rubiene de Fátima Costa ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias abaixo indicadas, com incidência dos encargos legais calculados a partir das datas indicadas até o dia do pagamento:

<i>Data de Pagamento</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>21/08/2009</i>	<i>21.000,00</i>
<i>21/08/2009</i>	<i>42.900,00</i>

21/08/2009	100.000,00
21/08/2009	135.000,00
25/08/2009	10.000,00

9.3. condenar solidariamente o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, o espólio de Adel Rutz, na pessoa da inventariante, Nerli Geffer Rutz Stresser, ou os sucessores, caso tenha havido partilha de bens, até o limite do valor do patrimônio transferido, e Maria de Fátima Souza de Sant'anna ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias abaixo indicadas, acrescidas dos encargos legais a partir das datas indicadas até o dia do pagamento:

Data de Pagamento	Valor (R\$)
13/11/2009	49.401,82
13/11/2009	39.300,00
30/12/2009	21.000,00
30/12/2009	25.164,69

9.4. condenar solidariamente o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, Emerson Santo Stresser e Maria de Fátima Souza de Sant'anna ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias abaixo indicadas, acrescidas dos encargos legais a partir das datas indicadas até o dia do pagamento:

Data de Pagamento	Valor (R\$)
19/03/2010	57.600,00
19/03/2010	100.000,00
19/03/2010	25.000,00
23/03/2010	54.900,00
23/03/2010	13.500,00
30/03/2010	28.804,83
31/03/2010	28.000,00
22/04/2010	37.500,00
22/04/2010	75.000,00

9.5. condenar solidariamente o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, Emerson Santo Stresser e Sineden Aparecido de Lara ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias abaixo indicadas, acrescidas dos encargos legais a partir das datas indicadas até o dia do pagamento:

Data de Pagamento	Valor (R\$)
19/05/2010	88.000,00
19/05/2010	9.000,00
31/05/2010	5.000,00
22/06/2010	38.000,00
30/06/2010	19.249,96
20/07/2010	49.000,00
20/07/2010	38.400,00
20/07/2010	37.700,00
09/08/2010	7.000,00
18/08/2010	27.000,00
18/08/2010	4.000,00

<i>Data Pagamento</i>	<i>Valor (R\$)</i>
18/08/2010	5.000,00
27/08/2010	37.000,00
27/08/2010	50.000,00
31/08/2010	7,10
15/09/2010	38.000,00
28/09/2010	329,83
28/09/2010	36.670,17
28/09/2010	1.500,00
20/10/2010	50.000,00
20/10/2010	803,00
19/11/2010	35.788,40
19/11/2010	39.000,00
19/11/2010	13.243,60
19/11/2010	32.166,40
19/11/2010	13.924,60
14/12/2010	49.713,00
22/12/2010	1.090,00
22/12/2010	31.835,27
22/12/2010	5.474,73
30/12/2010	19.614,20
10/01/2011	46.032,00
19/01/2011	49.713,00
01/02/2011	50.803,00
08/02/2011	32.166,40
21/02/2011	45.000,00
24/03/2011	46.410,00
24/03/2011	38.400,00
25/04/2011	42.801,60
25/04/2011	50.000,00

9.6. aplicar aos responsáveis as multas individuais abaixo discriminadas, a serem recolhidas ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:

<i>Responsável</i>	<i>Valor da multa (R\$)</i>
<i>Emerson Santo Stresser</i>	<i>80.000,00</i>
<i>Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida</i>	<i>100.000,00</i>
<i>Maria de Fátima Souza de Sant'anna</i>	<i>25.000,00</i>
<i>Rubiene de Fátima Costa</i>	<i>15.000,00</i>
<i>Sineden Aparecido de Lara</i>	<i>60.000,00</i>

9.7. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.8. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.10. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento

da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.11. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.12. encaminhar cópia deste acórdão, do relatório e do voto ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno; e

9.13. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentaram, à Advocacia-Geral da União no Estado do Paraná.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial (TCE), constituída em processo apartado do TC 004.078/2012-8 (representação), em cumprimento ao Acórdão 1.813/2013 – Segunda Câmara (peça 19), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 3.471/2013 (peça 22), ambos da Segunda Câmara e sob a relatoria do Ministra Ana Arraes.

2.1. Tendo por base a representação formulada pela Advocacia-Geral da União no Estado do Paraná, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR) realizou inspeção naquele município e concluiu pela ocorrência de irregularidades graves em sete ajustes firmados para contratação de serviços médicos. Os auditores identificaram inúmeros pagamentos realizados sem a efetiva comprovação da prestação dos serviços.

2.2. A presente TCE cuida dos pagamentos realizados ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, que assinou quatro ajustes com o município paranaense (contratos 63/2010, 64/2010, 89/2010 e termo de parceria 001/2009). As despesas insuficientemente comprovadas, incorridas de 2009 a 2011, são superiores a R\$ 2 milhões.

2.3. No âmbito da representação, o Tribunal, por meio do supracitado Acórdão 1.813/2013 – Segunda Câmara (peça 19), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 3.471/2013 (peça 22), ambos da Segunda Câmara e sob a relatoria do Ministra Ana Arraes, manifestou-se, nos seguintes termos no que interessa ao presente processo:

‘9.5. autorizar, nos autos do **apartado III**, com fundamento no art. 12, II, e 22 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 157 e 179 do Regimento Interno, a citação solidária dos responsáveis abaixo identificados para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as importâncias especificadas a seguir, acrescidas dos encargos legais calculados a partir das datas indicadas, tendo em vista as seguintes irregularidades e condutas relacionadas:

9.5.1. liquidação irregular de despesas no termo de parceria 01/2009, em face da ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, sendo responsáveis solidários:

a) Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida: signatário do termo de parceria 01/2009 e beneficiário dos pagamentos com indícios de irregularidade;

b) espólio de Adel Ruts (CPF 819.809.819-49), na pessoa da inventariante - Nerli Geffer Rutz Stresser: prefeito municipal de 01/01/2009 a 01/03/2010, responsável pela assinatura e execução parcial do termo de parceria com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;

c) Rubiene de Fátima Stochero: secretária municipal de saúde de 27/04/2009 a 01/10/2009, responsável pela execução parcial do termo de parceria com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;

Data Pagamento	Valor (R\$)
21/08/2009	21.000,00
21/08/2009	42.900,00
21/08/2009	100.000,00
21/08/2009	135.000,00
25/08/2009	10.000,00

9.5.2. *liquidação irregular de despesas no termo de parceria 01/2009, em face da ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, sendo responsáveis solidários:*

a) *Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida: signatário do termo de parceria 01/2009 e beneficiário dos pagamentos com indícios de irregularidade;*

b) *espólio de Adel Rutz (CPF 819.809.819-49), na pessoa da inventariante - Nerli Geffer Rutz Stresser: prefeito municipal de 01/01/2009 a 01/03/2010, responsável pela assinatura e execução parcial do termo de parceria com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;*

c) *Maria de Fátima Souza: secretária municipal de saúde de 01/10/2009 a 17/05/2010, responsável pela execução parcial do termo de parceria com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;*

Data Pagamento	Valor (R\$)
13/11/2009	78.535,31
13/11/2009	49.401,82
13/11/2009	39.300,00
24/11/2009	30.000,00
24/11/2009	50.000,00
30/12/2009	21.000,00
30/12/2009	25.164,69

9.5.3. *liquidação irregular de despesas no termo de parceria 01/2009, em face da ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, sendo responsáveis solidários:*

a) *Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida: signatário do termo de parceria 01/2009 e beneficiário dos pagamentos com indícios de irregularidade;*

b) *Emerson Santo Stresser: prefeito municipal a partir de 02/03/2010, responsável pela execução parcial do termo de parceria com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;*

c) *Maria de Fátima Souza: secretária municipal de saúde de 01/10/2009 a 17/05/2010, responsável pela execução do termo de parceria com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;*

Data Pagamento	Valor (R\$)
19/03/2010	57.600,00
19/03/2010	100.000,00
19/03/2010	25.000,00
23/03/2010	54.900,00
23/03/2010	13.500,00
30/03/2010	28.804,83
31/03/2010	28.000,00
22/04/2010	37.500,00
22/04/2010	75.000,00

9.5.4. *liquidação irregular de despesas no termo de parceria 01/2009 e nos contratos 63/2010, 64/2010 e 89/2010, em face da ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, sendo responsáveis solidários:*

a) *Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida: signatário dos ajustes e beneficiário dos pagamentos com indícios de irregularidade;*

b) *Emerson Santo Stresser: prefeito municipal a partir de 02/03/2010, responsável pelos ajustes com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;*

c) Sineden Aparecido de Lara: secretário municipal de saúde de 01/01/2009 a 27/04/2009 e de 18/05/2010 a 21/11/2011, responsável pela execução dos ajustes com indícios de irregularidade na liquidação das despesas;

Data Pagamento	Valor (R\$)
19/05/2010	88.000,00
19/05/2010	9.000,00
31/05/2010	5.000,00
16/06/2010	54.744,34
22/06/2010	38.000,00
30/06/2010	19.249,96
20/07/2010	49.000,00
20/07/2010	38.400,00
20/07/2010	37.700,00
09/08/2010	7.000,00
18/08/2010	27.000,00
18/08/2010	4.000,00
18/08/2010	5.000,00
27/08/2010	37.000,00
27/08/2010	50.000,00
31/08/2010	38.392,90
31/08/2010	7,10
15/09/2010	38.000,00
28/09/2010	329,83
28/09/2010	36.670,17
28/09/2010	1.500,00
20/10/2010	50.000,00
20/10/2010	803,00
19/11/2010	35.788,40
19/11/2010	39.000,00
19/11/2010	13.243,60
19/11/2010	32.166,40
19/11/2010	13.924,60
14/12/2010	49.713,00
22/12/2010	1.090,00
22/12/2010	31.835,27
22/12/2010	5.474,73
28/12/2010	23.850,00
28/12/2010	16.150,00
30/12/2010	19.614,20
10/01/2011	46.032,00
19/01/2011	49.713,00
25/01/2011	32.166,40
25/01/2011	1.090,00
01/02/2011	50.803,00
08/02/2011	43.032,00

<i>Data Pagamento</i>	<i>Valor (R\$)</i>
08/02/2011	32.166,40
21/02/2011	45.000,00
24/03/2011	46.410,00
24/03/2011	38.400,00
25/04/2011	18.750,40
25/04/2011	35.000,00
25/04/2011	13.249,60
25/04/2011	42.801,60
25/04/2011	50.000,00

2.4. Nos presentes autos, após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas, o Tribunal, por meio do Acórdão 13.563/2016 – Segunda Câmara (peça 130), relatado pela Ministra Ana Arraes, julgou-lhes irregulares as contas, condenando-os em débito e aplicando-lhes multa, na forma transcrita na introdução acima.

2.5. Insatisfeito, o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida interpôs recurso de reconsideração (peças 154 e 174-204), requerendo (peça 154, p. 4):

(...) seja dado provimento ao presente recurso para que, aplicando-se os ditames constitucionais e legais do processo administrativo, tendo em mira a sua finalidade e o dever de buscar a verdade material, seja deferida a juntada do acervo probatório ora anexo e determinada sua devida apreciação pela z. equipe técnica, ao final do quê deverá ser reconhecida a efetiva execução das atividades e a legitimidade das despesas do Termo de Parceria nº 01/2009, elidindo-se os apontamentos contidos no v. acórdão recorrido.

2.6. Também irresignada, Maria de Fátima Souza de Sant'anna (peças 162-171) interpôs recurso de reconsideração, requerendo (peça 162, p. 30):

I) o conhecimento do presente Recurso de Reconsideração, porque regular, tempestivo e interposto por parte legítima; e

II) considerando a grande quantidade de novos documentos juntados, devem os autos serem remetidos, previamente, à SECEX/TCU em Curitiba, para que seja proferido parecer sobre tais documentos a fim de se realizar o cotejo entre o que foi opinado antes da prolação do acórdão recorrido e após a juntada do arcabouço documental ora apresentado.

III) o acolhimento das razões supra para o fim de reformar o r. Acórdão recorrido no sentido de que as contas da recorrente, na qualidade de Secretária de Saúde do Município de Rio Branco do Sul/PR, no período de 01/10/2009 até 17/05/2010, sejam julgadas regulares, tendo em vista que os serviços objeto do Termo de Parceria 001/2009 foram devidamente executados, ocorrendo, por sua vez, a regular liquidação de despesas, nos termos do artigo 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, conforme se pode concluir pela análise dos documentos coligidos neste recurso e na peça recursal do Instituto Corpore;

IV) caso o item anterior não seja acolhido, pugna-se, alternativamente, pela reforma do r. Acórdão impugnado no sentido de que as contas da recorrente sejam julgadas regulares com ressalva, em razão de que a ausência dos documentos apontados na decisão recorrida podem ser considerados como mera impropriedade ou falha de natureza formal, nos termos do artigo 208, do Regimento Interno do e. TCU, devendo ser apontadas as medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, nos termos do 92º do artigo mencionado acima; e

IV) em consequência da reforma da decisão recorrida, requer-se o afastamento das condenações pecuniárias em desfavor da petionária.

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peça 207, 209 e 216), ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, nas peças 211 e 217, que concluiu pelo

conhecimento do recurso interposto, suspendendo-se, em relação aos recorrentes e a todos os responsáveis condenados em solidariedade com eles, os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 13.563/2016 – Segunda Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos dos recursos as seguintes questões:

a) Se estão comprovadas as despesas executadas no âmbito do Termo de Parceria n. 01/2009, afastando-se os débitos imputados às partes; bem como se a ausência de documentos nas prestações de contas pode ser considerada falha de natureza formal, de modo a julgar as contas regulares com ressalva (peças 154; 162, p. 1-22 e 26-30; 163-171; e 174-204);

b) Se a recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna pode ser responsabilizada pelas irregularidades descritas nos autos (peça 162, p. 22-26).

5. Comprovação das despesas executadas no âmbito do Termo de Parceria n. 01/2009, débitos imputados às partes, ausência de documentos nas prestações de contas, falha de natureza formal e julgamento pela regularidade com ressalva (peças 154; 162, p. 1-22 e 26-30; 163-171 e 174-204)

5.1. Os recorrentes afirmam que restaram comprovadas as despesas executadas no âmbito do Termo de Parceria n. 01/2009, afastando-se os débitos a eles imputados; além de, com afirma a responsável Maria de Fátima Sant'anna, a ausência de documentos nas prestações de contas configurar apenas falta de natureza formal, impondo-se o julgamento das contas regulares com ressalva, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A maior parcela da condenação decorre da impossibilidade de apurar a efetiva execução das atividades contempladas no Termo de Parceria n. 01/2009, constatação peculiar, pois dispensa argumentação jurídica e exige esforço para coleta de documentos e informação para suprir a lacuna, o que não é tarefa fácil. A documentação foi produzida há anos e entregue, em grande medida, ao Poder Público (peça 154, p. 1-2);

b) Os recorrentes reuniram as informações possíveis do período em apuração. O Instituto Corpore nomeou os documentos por pastas. Para tanto, traz documentos sob a denominação Pasta 'prestação de contas', com três subpastas, que se referem aos anos de 2009 a 2011, com cópia dos documentos comprobatórios das despesas executadas no Termo de Parceria n. 01/2009, mês a mês (peças 189-200), documentação também apresentada, em parte, por Maria de Fátima Souza de Sant'anna (peças 164, p. 262-309; 165 a 170, p. 1-49). A entidade juntou, também, as Pastas 'relatórios consultoria', com escalas, frequências e relatórios (peça 201), 'funcionários', com as fichas e contratos de trabalho dos colaboradores (peças 174-187); 'PJs', contendo os contratos firmados com pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos (peça 188); 'autônomos', cujos arquivos demonstram a contratação de autônomos incluídos em folha posteriormente; o arquivo de 'funcionários Rio Branco do Sul' (peça 204); bem como a Pasta 'trabalhista', composta de notificações e sentenças expedidas pela Justiça do Trabalho (peças 202-203) (peça 154, p. 3-4);

c) O material apresentado ao Tribunal visa contribuir para que o presente processo cumpra seu objetivo, tanto ao buscar a verdade material, princípio a ser sempre observado no processo administrativo, conforme lição doutrinária, quanto ao proporcionar eficiência à Administração (peça 154, p. 3);

d) A menção à eficiência se justifica, pois não faria sentido permitir a conclusão de um processo administrativo, quando evidente a lacuna probatória, decorrente de opção por não apreciar informações disponíveis antes do encerramento do feito, o que acarretaria desnecessária judicialização (peça 154, p. 3);

e) Essas ponderações se alinham às atuais proposições legislativas do direito processual, aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo, as quais determinam que o julgador, ao

aplicar as normas processuais, não se distancie da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência (peça 154, p. 3-4);

f) Apesar de o Termo de Parceria ter sido cumprido, com a atuação do Instituto Corpore nas atividades acordadas, como atendimento hospitalar no ente municipal, o Tribunal entendeu que as alegações de defesa das partes não trouxeram elementos capazes de demonstrar a pertinência dos pagamentos efetuados pelo Município de Rio Branco do Sul à entidade. Com isso, a Corte considerou que os gastos não estavam acompanhados de evidência da prestação dos serviços, em detrimento do artigo 63 da Lei 4.320/1964 (peça 162, p. 3-4);

g) A Relatora a quo, em concordância com a unidade técnica, argumentou que as despesas devem estar embasadas em documentos hábeis, sendo que a liquidação irregular dos gastos se deu pela falta de documentos comprobatórios da prestação dos serviços. A única razão que sustenta o acórdão recorrido é a suposta impossibilidade de aferir se as atividades descritas no Termo de Parceria 01/2009 foram efetivamente prestadas pelo Instituto Corpore, em razão de os documentos trazidos aos autos terem sido considerados insuficientes para atestar a liquidação das despesas (peça 162, p. 4);

h) Tendo em vista que o Termo de Parceria em análise tem como objeto a atuação do Instituto Corpore no âmbito da saúde municipal, é impossível afirmar que os serviços não foram prestados, pois o hospital nunca teve as atividades paralisadas, empregando funcionários e atendendo a comunidade. O próprio Instituto Corpore trouxe, em um dos recursos em análise, documentos comprobatórios, a exemplo das prestações de contas mensais do Termo de Parceria n. 01/2009. Isso afasta as razões que conduziram às conclusões presentes no acórdão recorrido, impondo-se o provimento do pedido, julgando-se as contas regulares ou, subsidiariamente, regulares com ressalva. O fato de a documentação ser parcial é culpa exclusiva do município de Rio Branco do Sul, o qual geriu mal a conservação dos arquivos, permitindo-se o desaparecimento de parte das provas, o que configura falta formal sem danos ao erário, nos termos do artigo 208 do Regimento Interno do TCU (peça 162, p. 4-5);

i) A documentação juntada aos autos, como fichas de profissionais médicos, diplomas, atestados médicos, declarações de folga, dentre outros, são capazes de fundamentar a reforma do julgado recorrido, bem como a que se reconheça a legalidade da execução das despesas vinculadas ao Termo de Parceria n. 01/2009 (peça 162, p. 5-6);

j) As hipóteses para o julgamento pela irregularidade nas contas, previstas no artigo 209 do Regimento Interno do TCU, não ocorreram. A recorrente sempre procurou colaborar com o TCU, tanto que requereu a prorrogação do prazo para a resposta em duas oportunidades, tendo em vista a necessidade de diligenciar ao Município de Rio Branco do Sul, por não ter acesso aos documentos internos do hospital, tendo pedido acesso ao ente municipal, para analisar os documentos vinculados ao Termo de Parceria. Esses elementos somente foram disponibilizados em junho de 2017, com reflexos no pleno exercício de defesa pela recorrente Maria de Fátima (peça 162, p. 6-7);

k) Maria de Fátima Souza de Sant'anna ocupou o cargo de Secretária Municipal de Saúde de Rio Branco do Sul, no período de 1/10/2009 à 17/5/2010, tendo como uma de suas missões apresentar soluções para as ameaças de paralisação dos serviços por parte dos médicos contratados pelo Instituto Corpore e execução do Termo de Parceria n. 01/2009, instrumento de terceirização legítima da atividade. Há rigor excessivo do Tribunal na fiscalização em análise, ao aceitar como válidos para evidenciar a efetiva prestação dos serviços apenas alguns tipos de documentos. Os presentes recursos trazem elementos hábeis a suprir as lacunas então existentes, julgando-se regulares ou regulares com ressalva as contas dos responsáveis, conclusão não aceita pela Corte. O §2º do artigo 63 da Lei 4.320/1964 indica que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva dos trabalhos, elementos apresentados nos recursos em epígrafe. Impõe-se,

portanto, a reforma do julgado combatido, seja por meio de julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalva, dada a falha formal sem dano ao erário capaz de ensejar apenas determinação à municipalidade para adoção de medidas necessárias à correção das inconsistências (peça 162, p. 7-8);

l) O acórdão recorrido destaca que, conforme o artigo 62 da Lei 4.320/1964, a natureza dos serviços de saúde impõe que, no processo de liquidação e pagamento, estejam presentes evidências que atestem a prestação dos serviços. A Relatora **a quo**, no parágrafo 13 do voto condutor do julgado, argumenta que, desde os trabalhos de auditoria iniciais, foram solicitados diversos documentos comprobatórios, a exemplo de relatórios mensais de frequência médica, dentre outros (peça 162, p. 9);

m) Em atendimento ao artigo 63 da Lei 4.320/1964 e a exigência do Tribunal, a recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna junta diversos documentos fornecidos pela Prefeitura de Rio Branco do Sul, capazes de reconhecer a regular liquidação das despesas em análise e a efetiva prestação dos serviços descritos no termo de parceria (peça 162, p. 10);

n) A recorrente junta as fichas dos médicos Rodrigo Nardi, Arlete Terezinha Waczuk, Murilo Conforto, Elíria Timm, Sidney Mano Júnior, Vinetu Enrique Kluch, Mário de Souza Porto Neto, Eduardo Peixoto Mendes, Ricardo AppelLaffitte, Felipe Porsch Telles, com dados sobre a qualificação pessoal ou profissional dos contratados e sobre questões relacionadas à carga horária, frequência, folgas, licenças e demissões, em distintos meses nos anos de 2009, 2010 e 2011 (peça 162, p. 10-13 e 32-213);

o) A recorrente apresenta, ainda, registros de ponto de funcionários do Instituto Corpore, referentes aos meses de outubro e novembro de 2009, maio e outubro de 2010 (peças 162, p. 13-14 e 214-315; e 163, p. 1-8);

p) Consta, também, documento de frequência da prestadora de serviço Magaly A. Claros e listas de médicos do Município de Rio Branco do Sul, com nome, dados bancários, valores recebidos, data de pagamento mês a mês; e plantonistas do Hospital Municipal (peças 162, p. 13-14; e 163, p. 9-19);

q) A recorrente, tendo por base elementos trazidos pelo Instituto Corpore, anexa ao recurso, também, contratos de prestação de serviços firmados entre o Instituto Corpore e clínicas médicas, termos de rescisão de contratos de trabalho de empregados com a entidade, ajustes de experiência, dentre outros documentos referentes ao período em que ela atuou como Secretária de Saúde (peças 162, p. 18-19; 163; e 164, p. 1-261);

r) Como Documento 17, Maria de Fátima de Sant'anna indica relatório de gestão do Município de Rio Branco do Sul, referente ao período de outubro de 2009 a maio de 2010, com explicações sobre a gestão no período de gestão da recorrente na Secretaria de Saúde do Município (peça 162, p. 14-15), não se tendo encontrado no recurso o documento apontado por ela;

s) O plano municipal de saúde do Município, referente ao exercício de 2010/2012, explica toda a estrutura da secretaria municipal de saúde, bem como as características epidemiológicas do ente municipal (peça 162, p. 15);

t) Segue ofício de pagamento feito pela Secretaria Municipal de Saúde de Rio Branco do Sul, no valor de R\$ 3.275,13, referente a 13 dias trabalhados pelo médico Aldo Luiz Carneiro de Mello, no mês de maio de 2009; bem como contrato de prestação de serviços firmado pelo Instituto com o médico Wilmar Martins Filho, referente ao período de 1º/11/2009 até 30/4/2009 (peça 162, p. 15-16);

u) O objeto do termo de parceria foi cumprido, havendo regular liquidação de despesas, nos termos do artigo 63 da Lei 4.320/1964, bem como em atenção ao disposto na deliberação recorrida, com remessa de fichas dos profissionais médicos, documentação pessoal, ponto eletrônico, horários de entrada e saída, declarações de folga, sentenças trabalhistas, dentre outros elementos que demonstram sistemática de organização interna e que os atendimentos

médicos, de fato, ocorreram (peça 162, p. 16);

v) O relatório de gestão do Município e o plano de saúde, por meio de explicação sobre as características epidemiológicas de Rio Branco do Sul e do planejamento de gestão em saúde pública demonstram a necessidade da implantação do hospital municipal para atender a população municipal, o que ocorreu. A folha de pagamento contida no Documento n. 18 mostra o valor gasto com funcionários no mês de março de 2010, no montante de R\$ 174.992,66, prestadores de serviços, R\$ 130.428,84, empresas contratadas, R\$ 32.316,72, mostrando cada um dos beneficiários, como propôs o voto condutor da deliberação recorrida. A recorrente Maria de Fátima não tinha completo acesso à integralidade dos documentos referentes ao Termo de Parceria n. 01/2009, tendo requerido acesso à Prefeitura para exercício da defesa nesta Corte, sendo que o ente municipal ficou silente até junho de 2017 (peças 162, p. 17-18; 166, p. 35-170; e 164, p. 1-5);

w) Maria de Fátima junta, ainda, folhas de pagamento dos médicos especialistas e boletins de frequência do Hospital Municipal de Rio Branco do Sul, nos meses de outubro e novembro de 2009, bem como registros de ponto de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2009, janeiro, fevereiro, março, abril e maio de 2010; (peças 162, p. 15 e 19; e 170, p. 50-212);

x) As prestações de contas, referentes ao período de outubro 2009 até maio de 2010, estão detalhadas com vencimento dos funcionários que trabalhavam no hospital municipal, descrição dos vencimentos, descontos e função exercida, na forma exigida no parágrafo 13 do voto condutor da deliberação recorrida. Consta, inclusive, guias de recolhimento de FGTS e comprovantes de declaração das contribuições a recolher à previdência social (peça 162, p. 19-20);

y) Também em atendimento ao colocado no acórdão recorrido, constam notas fiscais da prestação dos serviços realizados em favor do Instituto, cópias dos cheques pagos aos profissionais de saúde, termos de rescisão de contratos de trabalho, além de comprovantes de transferência de valores realizados entre a conta corrente do Instituto e dos funcionários. Isso evidencia a sistemática organizacional de liquidação das despesas no âmbito do Termo de Parceria em análise. Os contratos firmados com empresas prestadores de serviços e as cópias dos contratos de trabalho demonstram a demanda da população por atendimentos e o grande número de funcionários necessário para manter o hospital funcionando. A documentação apresentada afasta as afirmações contidas na deliberação recorrida de insuficiência de documentos para comprovar a efetiva prestação dos serviços, impondo-se o provimento dos recursos, de modo que as contas dos recorrentes sejam julgadas regulares ou, alternativamente, regulares com ressalva (peça 162, p. 20-22);

z) O artigo 208 do Regimento Interno do TCU autoriza que as contas sejam julgadas regulares com ressalva quando evidenciem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, dando-se quitação ao responsável e proferindo-se determinação para adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas (peça 162, p. 26);

aa) Como já destacado, o Termo de Parceria firmado entre o Município de Rio Branco do Sul e o Instituto Corpore teve como objetivo a atuação em atividades de pronto atendimento hospitalar, saúde da família, dentre outras, sendo que a entidade privada era responsável pela contratação de pessoal necessário ao desenvolvimento do projeto. Mesmo que os documentos apresentados fossem insuficientes para comprovar a efetiva prestação dos serviços, não é possível afirmar que tais elementos não têm qualquer valor probatório e que nenhuma atividade foi desempenhada pelo Instituto, na forma colocada para o julgamento pela irregularidade das contas. A recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna apresentou todos os documentos que lhe foram fornecidos pelo ente municipal e, mesmo tendo requerido o restante desde 2013 em diversas oportunidades, somente teve acesso em junho de 2017 (peça 162, p. 26-27);

ab) O Tribunal entendeu que a não apresentação de relatórios mensais de frequência médica, identificação de cada um dos profissionais que executaram os serviços, indicação de datas, horários e unidades em que trabalharam, relação de despesas mensais de pessoal, cópias de recolhimentos de encargos e notas fiscais impede concluir pela prestação dos serviços. Mas, não há como considerar que a ausência dessa documentação impossibilitar a comprovação de que o objeto foi realizado, configurando-se rigor excessivo da Corte, ao não aceitar nenhum outro elemento de prova (peça 162, p. 27);

ac) A responsável Maria de Fátima realizou todos os esforços possíveis para obter todos os documentos existentes capazes de atestar o efetivo cumprimento do termo, os trazendo em anexo ao recurso, após pedidos de prorrogação de prazo junto a esta Corte, o que foi solucionado posteriormente. Resta evidenciada a boa-fé da recorrente em prestar os esclarecimentos de forma satisfatória. Isso, em conjunto com a baixa relevância da suposta irregularidade, tendo em vista não ser possível afirmar que nenhum serviço foi prestado, autoriza o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, na forma de jurisprudência desta Casa (peça 162, p. 28);

ad) A recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna ocupou o cargo de Secretária de Saúde municipal pelo período de sete meses e está sendo condenada a pagar o montante de R\$ 1.111.558,80, por não ter apresentado documentos que não eram de responsabilidade dela e foram requeridos ao Município em reiteradas vezes. Não se pode considerar irregulares as contas da ex-gestora que cumpriu seu mister ao apresentar os elementos dos quais dispunha, considerados insuficientes pelo Tribunal. Considerando que as atividades do hospital nunca foram interrompidas e o objeto do Termo de Parceria foi cumprido, a ausência de documentos específicos apontados pelo Tribunal deve ser considerada falha de natureza formal, culminando em determinação ao município para, por exemplo, fornecer a documentação necessária (peça 162, p. 28-29);

ae) Caso seja mantida a condenação da recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna, estar-se-ia responsabilizando quem não era ordenadora das despesas, por débito expressivo, referente apenas a sete meses. As sanções aplicadas pelo Tribunal devem obediência aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e motivação, sob pena de nulidade (peça 162, p. 29);

af) É injusto reputar irregulares as contas dos responsáveis pela ausência de documentos exigidos pelo Tribunal, sobretudo porque as provas ora em análise são suficientes para preencher as lacunas apontadas no acórdão recorrido, de modo a se julgarem as contas regulares ou regulares com ressalva, tendo em vista que a falta dos elementos consistem apenas em impropriedade ou irregularidade formal (peça 162, p. 29-30).

Análise

5.2. Os argumentos dos recorrentes estão parcialmente corretos, apenas em relação ao exercício de 2011. De acordo com o caput e o §2º do artigo 63 da Lei 4.320/1964, a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

5.3. Cumpre ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

5.4. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe que 'Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária', e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, 'Quem quer que utilize

dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes’.

5.5. Nesse sentido são os Acórdãos 6.553/2016-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.587/2017-Segunda Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 2.610/2016-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas.

5.6. No presente caso, como se discutirá nesta assentada, pode-se concluir, com a documentação juntada aos autos pelos recorrentes, que serviços de saúde foram, de fato, prestados pelo Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida no Hospital Municipal de Rio Branco do Sul/PR, ainda que de forma insuficiente para afastar a integralidade do débito e não obstante as graves fragilidades na fiscalização dos ajustes, conjuntura que justifica as multas aplicadas.

5.7. Cabe destacar, primeiramente, que a discussão quanto à execução de termos de parcerias e contratos com organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) está entre os temas mais modernos e controversos do Direito Administrativo e deve ser objeto de profundo cuidado desta Corte, sobretudo em ajustes relacionados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

5.8. Diante disso, cabe discutir os limites da assistência à saúde na Constituição Federal e na Lei. Para tanto, transcrevem-se três importantes dispositivos constitucionais:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

5.9. A Carta Magna, em seu artigo 197, considera as ações e serviços de saúde como de relevância pública, devendo sua execução ser feita diretamente pelo próprio Estado ou por meio de terceiros, pessoa física ou jurídica de direito privado. Do mesmo modo, o artigo 199 do diploma maior afirma ser a assistência à saúde livre à iniciativa privada.

5.10. Assim, é certo que instituições privadas estão autorizadas a prestarem serviços de saúde, desde que respeitem os dispositivos regulamentares do Poder Público e aceitem a fiscalização estatal.

5.11. Portanto, nas ações e serviços de saúde, há a possibilidade de prestação pelo Poder Público ou pelo particular, delineando-se na figura dos serviços públicos sociais e não exclusivos, citados na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 112). Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua essas atividades como serviços públicos não privativos do Estado (Curso de direito administrativo. 33 ed. São Paulo: Malheiros editores, p. 715).

5.12. De outro lado, a atuação do Poder Público, por meio do Sistema Único de Saúde, conforme o artigo 197 da Carta Magna, ocorre por intermédio de uma rede regionalizada e hierarquizada, envolvendo primordialmente a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, em atuação direta ou indireta, por terceiros, em modalidade afeta à descentralização por serviços, com a criação, por lei, de pessoas jurídicas, como fundações e autarquias, por exemplo. Trata-se, portanto, da atuação do Estado, por intermédio da Administração Direta e Indireta.

5.13. Entretanto, o §1º do artigo 199 do Diploma Maior autoriza a participação de instituições privadas no Sistema Único de Saúde de forma complementar, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

5.14. *Extrai-se do dispositivo que a Constituição admite a possibilidade de transferência de determinados serviços complementares às atividades executadas pelo SUS para a iniciativa privada, com pagamento pelos cofres governamentais. Essa atuação não pode substituir o Poder Público, restringindo-se a complementar a execução dos serviços pelo Estado.*

5.15. *Ao regulamentar os dispositivos constitucionais, a Lei 8.080/1990 explicitou, em seus artigos 24, 25 e 26, em que contexto se aceita a participação complementar:*

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

5.16. *Note-se que a participação complementar das instituições privadas deverá ocorrer apenas quando as disponibilidades das entidades públicas vinculadas ao SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população.*

5.17. *A forma em que se deve operar essa participação exige a lavratura de contrato ou convênio preferencialmente com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, sobretudo para evitar a mercantilização da saúde pública, além do necessário respeito a normas de direito público, ainda que mitigado.*

5.18. *É importante ressaltar que esse formato de complementação envolve, em regra, a atuação do ente privado em suas próprias instalações e com recursos humanos e materiais próprios, como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (**Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 234):*

Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.

5.19. *O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923, de modo a considerar válida a prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o Poder Público, por intermédio de contrato de gestão.*

5.20. *Esse ponto é objeto de grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre os liames em que organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público podem atuar na gestão da saúde pública em parceria com o Estado. Questiona-se, por exemplo, se essas entidades podem administrar a totalidade de um hospital, por exemplo. De toda sorte, mesmo na atuação dessas pessoas jurídicas, verifica-se preocupação com o adequado delineamento dos serviços, por meio de contratos de gestão ou termos de parceria.*

5.21. *Além disso, a disponibilização de profissionais de saúde por meio de contratos administrativos com empresas de fornecimento de mão de obra também tem sido aceita por esta Corte e na Administração Pública, como destaca o Ministro Relator Benjamin Zymler no Acórdão 352/2016 – Plenário, que consolidou as conclusões da fiscalização de orientação centralizada na qual se insere o presente processo:*

A disponibilização dos profissionais de saúde é muito frequente mediante a utilização de contratos administrativos celebrados com amparo na Lei 8.666/1993. Embora não exista nenhuma polêmica sobre a legalidade deste tipo de ajuste, (...)

5.22. Assim, em interpretação mais ampla possível, os serviços de saúde podem ser prestados livremente pela iniciativa privada ou, no caso do SUS, diretamente ou indiretamente pelo Estado. Além disso, complementarmente, esses trabalhos podem ser realizados por intermédio de empresas privadas em suas instalações e com pessoal próprio ou por organizações sociais e da sociedade civil de interesse público (Oscips), com regras detalhadas em termos de parceria e contratos de gestão, além de contratos administrativos de fornecimento de mão de obra.

5.23. No caso de Oscips, a questão possui outras peculiaridades a serem consideradas. Tendo em vista os benefícios tributários que esse grupo normalmente possui, o Tribunal, ao analisar inúmeros casos, firmou entendimento de que é vedado às entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), atuando nessa condição, participar de processos licitatórios promovidos pela Administração Pública Federal (Acórdão 746/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer).

5.24. O Tribunal de Contas da União (TCU) entende que o termo de parceria é modalidade de ajuste destinada à promoção de mútua cooperação da entidade qualificada como Oscip com o Poder Público, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/1999, com natureza jurídica diversa da do contrato (Acórdão 2.433/2017 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

5.25. Os ajustes empreendidos entre o Município de Rio Branco do Sul e o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida tiveram os mais variados formatos jurídicos, inclusive com afronta à jurisprudência aplicável, não obstante essa questão não tenha sido objeto de questionamento.

5.26. Por meio do Concurso de Projetos n. 01/2009, os entes celebraram o Termo de Parceria n. 1/2009 (peças 6-9). Após concluídas as Tomadas de Preços n. 4/2010 e 5/2010, essas entidades celebraram os Contratos 63/2010 (peças 10-13) e 64/2010 (peças 14-16), respectivamente.

5.27. De outro lado, o Acórdão 1.813/2013 – Segunda Câmara (TC 004.078/2012-8), relatado pela Ministra Ana Arraes, faz referência, também, ao Contrato 89/2010, tendo como objeto a contratação de dois clínicos gerais, um obstetra e vinte plantões médicos, avença possivelmente oriunda do Processo de Dispensa n. 13/2010, apesar de não constar cópia do termo no referido processo ou nos presentes autos (peça 17, p. 11) e os recorrentes não terem qualquer disposição em diferenciar e explicar os acordos e as fontes de recursos. Os pagamentos realizados em cada um dos ajustes estão listados nas peças 3-5.

5.28. Igualmente, ao se debruçar, nesta instrução, sobre os ‘Relatórios de Pagamentos Efetivados por Licitação’ em favor do Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, ora recorrente (peças 3, 4 e 5), constatam-se, além dos acordos supracitados, pagamentos em 2009 e 2010, para a entidade, em ajuste decorrente do Processo de Dispensa n. 3/2008 (peças 3, p. 2; e 4, p. 2) ou mesmo gastos sem licitação, em 2010 (peça 4, p. 1).

5.29. Apesar de não constar contrato específico tendo por base esses gastos, há fortes indícios de que o Processo de Dispensa n. 3/2008 se refira ao Termo de Parceria n. 01/2008 e os gastos sem licitação se relacionem ao Termo de Parceria n. 02/2009, ambos firmados entre o Município e o Instituto Corpore, novamente sem qualquer explicação específica dos recorrentes a respeito.

5.30. Nessa linha, no conjunto de documentos apresentados pelo Município de Rio Branco do Sul em resposta aos pedidos dos auditores do Tribunal, o ente apresentou cópia de Ação Monitória ajuizada junto à Vara Cível da Comarca do Município em face do ente municipal, com o intuito de receber quantias que entende ter direito (peça 1, p. 16-28). No documento, a

requerente declara taxativamente ter firmado os Termos de Parceria 01/2008, com dois aditivos, e 02/2009, além dos outros ajustes citados, com o objetivo de que o Instituto:

(...) atuasse nas atividades de Pronto Atendimento Hospitalar e de especialidades médicas, no Hospital Municipal de Rio Branco do Sul e no CEM (Centro de Especialidades Médicas), no sentido de atender a demanda existente, cedendo profissionais devidamente habilitados para tanto.

5.31. Destaque-se que as fontes que custearam as despesas com o Instituto tinham os seguintes códigos: 000, 303, 495, 497, 325, 326, 330 e 369 (peças 3, 4 e 5). As Fontes 495 e 497 se referem aos recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, cujos gastos correspondem aos débitos imputados às partes.

5.32. Assim, pode-se afirmar que o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida recebeu recursos das Fontes 495 e 497 no âmbito dos Termos de Parceria 01/2008, 01/2009 e 02/2009, bem como no bojo dos Contratos Administrativos 63/2010, 64/2010 e 89/2010, com os respectivos termos aditivos, quando firmados (peças 3, 4 e 5).

5.33. A documentação apresentada pelos recorrentes em grande volume de documentos (peças 162-171 e 174-204), perfazendo mais de 8.200 páginas, sem considerar a duplicidade nas cópias das prestações de contas, documentação sem qualquer conciliação específica dos valores mensais e anuais no âmbito dos respectivos ajustes, gera enorme dificuldade de análise. Mas, de todo modo, o conteúdo desses elementos foi objeto de verificação e cotejo nesta assentada, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

5.34. Trata-se de processos de prestações de contas atinentes aos exercícios de 2009, 2010 e 211, documentos de frequência, notas fiscais, contratos de trabalho, termos de rescisão e sentenças trabalhistas, dentre outros.

5.35. Para simplificação da análise, de pronto, buscou-se, na documentação presente nos autos, a sistemática de pagamentos realizados ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida.

5.36. Como regra, nos contratos administrativos, os repasses deveriam ser realizados, mensalmente, poucos dias úteis após a apresentação de planilha pelo Instituto à Secretaria Municipal de Saúde, com os atendimentos realizados no Hospital municipal, bem como com o fornecimento da respectiva nota fiscal referente aos serviços executados. Conclui-se, nesse sentido, com base em análise das cláusulas específicas dos ajustes presentes nos autos (peças 11, p. 2, Cláusula Terceira; e 15, p. 2, Cláusula Terceira).

5.37. No caso dos termos de parceria, os repasses deveriam ser realizados nos seguintes termos (peça 6, p. 5, Cláusula Quarta):

Será repassado mensalmente o percentual referente ao programa realizado, não sendo obrigatória a realização de sua totalidade, podendo o valor ser aquém do estipulado, com o fechamento feito através de planilha pela secretária Municipal de Saúde com os atendimentos executados. Os valores serão repassados no último dia útil de cada mês, referindo-se ao mês vigente.

5.38. O próprio Instituto detalha esse procedimento na ação monitoria interposta em face do Município de Rio Branco do Sul (peça 1, p. 24):

Em remuneração aos serviços prestados, a Requerida deveria repassar mensalmente em conta corrente bancária vinculada, o percentual referente ao programa realizado.

No final de cada mês, a Requerente enviava via e-mail uma planilha detalhada à Requerida, onde era discriminada toda a despesa com folha de pagamento e atendimentos e, conseqüentemente, o valor do repasse a ser efetuado naquele mês. Também eram fornecidas notas fiscais e, somente após tal procedimento, o repasse era concretizado na referida conta corrente.

5.39. No caso dos termos de parceria, por óbvio, a nota fiscal ou recibo, atinentes a cada mês, não seriam encaminhados ao ente municipal antes do pagamento dos valores, mas a

entidade não estaria desobrigada de emitir os documentos posteriormente, como um dos itens da prestação de contas.

5.40. *Todavia, ao se analisar as peças 3, 4 e 5 dos autos, logo se percebe que os pagamentos não se caracterizavam minimamente de acordo com a sistemática prevista nos ajustes, mas sim ocorriam de forma aleatória, havendo, inclusive, meses sem qualquer pagamento, como janeiro e março de 2009 e fevereiro de 2010. Com isso, o próprio ente municipal promove conjuntura capaz de dificultar o posterior controle dos gastos, haja vista que o parceiro privado continuava executando o ajuste às próprias expensas ou com recursos de outros instrumentos, com possibilidade, por óbvio, de confusão patrimonial e fraudes.*

5.41. *Constata-se, nos moldes como se demonstrará neste tópico, que, com a forma de transferência dos valores dos termos de parceria e contratos, mostra-se injusto em relação às partes ou mesmo no que tange aos Tesouros Federal e Municipal o cotejo apenas mensal dos gastos realizados. Para que se tenha a dimensão real da execução dos valores, faz-se necessário analisar os registros, ao menos, no período de um ano, sobretudo porque constam prestações de contas mensais nos recursos em análise.*

5.42. *A prestação de contas, no caso do Termo de Parceria 01/2009, único com cópia nos autos, de acordo com o artigo 12 do Decreto 3.100/1999 e a Cláusula Quinta, envolveria a comprovação mensal perante o município da corrente aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do ajuste, com a apresentação dos seguintes documentos:*

I – relatório sobre a execução do objeto do TERMO DE PARCERIA, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II – demonstrativo integral da receita e despesa realizados na execução do objeto, oriundos dos recursos recebidos do PARCEIRO PÚBLICO, bem como, se for o caso, demonstrativo de igual teor dos recursos originados da própria OSCIP e referentes ao objeto deste TERMO DE PARCERIA, assinados pelo contabilista e pelo responsável da OSCIP indicado na cláusula Terceira;

III- extrato da execução física e financeira publicado na imprensa oficial, de acordo com o modelo constante do Anexo II do Decreto 3.100, de 30 de junho de 1999;

IV – parecer e relatório de auditoria independente sobre a aplicação dos recursos objeto deste TERMO DE PARCERIA;

V – comprovante de recolhimento de encargos sociais, trabalhistas e fiscais incidente sobre o trabalho de seu pessoal de apoio.

5.43. *Nenhum desses ou outros documentos comprobatórios dos gastos foi apresentado quando da fiscalização pelo Tribunal ou mesmo agora em grau recursal, com exceção de relatório simplificado relativo ao ano de 2011 (peça 200, p. 67-78), no qual sequer constam os valores dos gastos. De toda sorte, a comprovação da regular aplicação dos recursos, por certo, passaria pela demonstração inequívoca de que os serviços objeto dos termos de parceria e dos contratos foram prestados, além da relação clara entre essas despesas e os recursos públicos envolvidos.*

5.44. *Nesse sentido, é pertinente as considerações da unidade técnica, transcritas no relatório do acórdão recorrido (peça 132, p. 9):*

70. *Considero oportuno fazer aqui algumas reflexões a respeito da comprovação da execução dos serviços. Até porque, independentemente da fase processual, ocorre de se carrear para os autos documentação que nada comprova.*

71. *Em situação como esta em exame, a demonstração de que os serviços foram executados tal qual foram pagos exige apresentação de um conjunto de elementos de prova, os quais consistem em controles de consultas, de exames e procedimentos médicos realizados, relatórios de frequência dos profissionais devidamente atestados pelos chefes imediatos nas Unidades de Saúde, e sobretudo na demonstração de realização dos procedimentos médicos,*

mediante identificação de usuários/pacientes atendidos, data e horário de atendimento, profissional/médico que os atendeu. Estes elementos de prova devem ser apresentados em seu conjunto, de forma organizada e clara.

72. É necessário que fique caracterizada a exata correlação entre os procedimentos e os correspondentes pagamentos. Esta correlação tem que ser demonstrada, evidenciada. Somente assim se pode dar como comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos em questão.

73. Apresentar um ou outro comprovante não significa demonstrar a pertinência dos pagamentos. Uma avalanche de documentos desconexos também não. Pelo contrário, ao invés de uma demonstração, isso caracterizaria uma dissimulação. Uma tentativa de dificultar a apuração do exato valor devido.

74. Ressalte-se que a aceitação de pagamentos com base em demonstração de que apenas um ou outro serviço foi efetuado implicaria na validação de pagamentos por serviços não realizados.

75. Não é demais lembrar que os responsáveis por pagamentos efetuados com recursos públicos têm o ônus inescusável de comprovar que eram devidos. Ou seja, os responsáveis precisam demonstrar que os valores pagos eram devidos. Nenhum serviço pode ser pago sem prova efetiva de que tenha sido realizado.

5.45. Consegue-se perceber que essa estrutura ideal não tem possibilidade de ser atingida em relação aos gastos em análise nos presentes autos, mesmo na volumosa documentação juntada ao recurso (peças 174-204 e 162-171). Os recorrentes se atêm a buscar comprovar os gastos que tiveram na execução dos serviços sem se ocupar minimamente em atestar o atingimento dos fins dos ajustes, sobretudo os termos de parceria.

5.46. De toda sorte, em homenagem ao contraditório e à ampla defesa, resta ao Tribunal se debruçar e buscar confiabilidade na documentação que os recorrentes apresentam, cotejando documentos comprobatórios com notas fiscais e pagamentos. Como se demonstrará abaixo, há elementos que comprovam execução parcial dos serviços, mesmo que com fragilidades passíveis de apenação aos responsáveis.

5.47. Diante disso, na documentação juntada pelos recorrentes, foram buscadas as notas fiscais ou recibos apresentados pelo Instituto ao município, estando esses elementos presentes nas prestações de contas, com ênfase, em primeira análise, aos meses de agosto, novembro e dezembro de 2009, março a dezembro de 2010 e janeiro a abril de 2011, período em que há débitos imputados às partes, tendo sido necessário estender a análise, como se demonstrará abaixo (peças 193, p. 162; 194, p. 80; 195, p. 193 e 334; 196, p. 26 e 311; 197, p. 51-53, 84-86, 218-220 e 256-258; 198, p. 3-5, 92-94, 210-211; 325-326, e 199, p. 1, 94-96, 233-234 e 258-259).

5.48. De pronto, a análise desses elementos, em cotejo com os 'Relatórios de Pagamentos Efetivados por Licitação' (peças 3, 4 e 5), gerou grande dúvida, cogitando-se, até mesmo, na negativa geral da documentação. Note-se que, até o mês de agosto de 2010, as anotações em todos os documentos fiscais apontam para o Termo de Parceria 01/2008 e não aos ajustes que embasaram o débito nos presentes autos (peças 193, p. 162; 194, p. 80; 195, p. 193 e 334; e 196, p. 26, 311 e 422).

5.49. Verifica-se que, em relação ao Termo de Parceria 01/2008, vinculado ao Processo de Dispensa n. 3/2008 ou mesmo outro procedimento não indicado pela parte, há apenas dois pagamentos com Fontes 495 (peça 3, p. 2), os quais não adentraram no débito imputado aos recorrentes. Além disso, os recorrentes sequer apresentam nota fiscal ou recibo específicos do mês de novembro de 2009 (peças 193, p. 447-454; e 194, p. 1-77).

5.50. Todavia, no decorrer desta instrução, ao realizar o somatório dos valores pagos no âmbito dos Termos de Parceria 01/2008 e 01/2009, em 2009 (peça 3), em cotejo com o somatório dos gastos constantes das notas fiscais (peças 193, p. 162; 194, p. 80; 195, p. 193 e

334; e 196, p. 26 e 311), constataram-se valores globais semelhantes, o que pode indicar equívoco no preenchimento da documentação. De todo modo, mantém-se sob a responsabilidade das partes a explicação detalhada dos fatos, corroborada por documentação confiável.

5.51. Além disso, cabe lembrar que os valores constantes das peças 3, 4 e 5 dos autos decorreram de solicitação dos auditores desta Corte junto ao Município de Rio Branco do Sul, sem desconsiderar a possibilidade de omissões de outros pagamentos ao Instituto Corpore, fato, inclusive, confirmado nesta instrução, como será descrito adiante. Dessa forma, não é desarrazoado admitir grande confusão na gestão dos valores, sobretudo por conta de se relacionarem praticamente ao mesmo objeto, relativo à gestão da saúde, possivelmente no mesmo hospital.

5.52. De outro lado, por certo, a questão não impede a análise da documentação apresentada pelos recorrentes, tendo em vista que, sob qualquer prisma, em todos os ajustes indicados, há recursos federais envolvidos. Logo, a integralidade da gestão dos valores deverá, agora ou no futuro, ser objeto de análise desta Corte, para que se possa concluir pela lisura na aplicação dos recursos, resguarda a responsabilização dos gestores pela conjuntura encontrada. O formato mais adequado para comprovar a execução dos valores é o cotejo da documentação apresentada além da nota fiscal de cobrança com os valores recebidos.

5.53. Outro ponto que foi objeto de aprofundamento antes mesmo da análise integral da documentação apresentada pelos recorrentes se refere ao formato de pagamento dos funcionários do Instituto Corpore, constante das prestações de contas dos recursos públicos administrados.

5.54. Normalmente, após apresentação da nota fiscal relativa ao respectivo mês, a entidade apresenta a folha de pagamento do Instituto Corpore do período, como em janeiro, por exemplo (peça 189, p. 5- 61), seguida dos documentos de pagamento dos tributos descontados. Há, também, o pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do seguro dos empregados (peça 189, p. 62-72).

5.55. Após, o Instituto Corpore realiza transferências entre contas correntes da própria instituição, do Banco do Brasil (Agência 3850-4, c/c 12.069-3), na qual os recursos federais são movimentados; para o Banco Itaú (Agência 0318, c/c 68.160-8) (peça 189, p. 127-130, 133, 135-136 e 138; ou para outras contas também da entidade no próprio Banco do Brasil (Agência 3850-4, contas 8405-0 e 11.369-7) (peça 189, p. 131-132, 134 e 137).

5.56. Os recorrentes juntam, ainda, cópias de cheques de pagamentos de alguns funcionários, quase sempre do Banco do Brasil ou do Banco Itaú (peça 189, p. 143-155), sem comprovar a totalidade da folha, haja vista corresponder apenas a alguns empregados.

5.57. A questão, sobretudo em razão do fato de não estarem presentes os extratos bancários das contas do Instituto nas quais transitaram os recursos governamentais, no primeiro momento, poderia, também, impedir a análise dos documentos apresentados.

5.58. Entretanto, verifica-se, ao percorrer os recursos, que grande parte dos pagamentos se realizou por meio de transferências bancárias e que há elementos consistentes de execução dos valores, sendo que as transferências sobretudo para o Banco Itaú decorrem do fato de que parte dos pagamentos era realizada por meio de sistema de pagamentos daquela instituição financeira, havendo alguns relatórios de pagamentos e comprovantes de transmissão no sistema Bankline, no produto 'SISPAG' (peça 190, p. 29-33), não descartada a possibilidade de fraude de difícil identificação pelo Tribunal.

5.59. Nessa linha, na prestação de contas do mês de maio de 2010, é possível constatar a sistemática adotada pelo Instituto Corpore para pagamento de parte da folha de pagamentos. Primeiramente, a entidade transfere recursos para a conta 68.160-8 do Banco Itaú Unibanco S/A (Agência 0318) (peça 196, p. 128). Depois, autoriza, naquela instituição financeira, lançamentos em lote em dezenas de contas (peça 196, p. 133-166), relacionadas à folha de pagamentos do mês agosto. Para tanto, cotejou-se, no decorrer desta instrução, esses

documentos com os registros dos empregados (peça 196, p. 27-43), estando os dados em consonância quase total, inclusive, os valores em centavos.

5.60. Ressalvada a possibilidade de sistema extremamente complexo de fraudes impossível de se perceber diante dos elementos probatórios em análise, mostra-se razoavelmente confiáveis os registros apresentados, ainda que, excepcionalmente, não estejam presentes os extratos bancários. Essa conclusão se aprofunda ao se debruçar sobre os demais elementos contidos nas prestações de contas.

5.61. As prestações de contas dos exercícios de 2009, 2010 e dos meses de janeiro a julho de 2011 (peças 189-199, p. 1-66; 164, p. 262-309; 165-170, p. 1-49), compõem-se, como regra, de cópias da nota fiscal, folhas de pagamento e respectivos documentos de pagamento de contribuições sociais e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de seguro dos funcionários, de transferências bancárias a profissionais autônomos e pessoas jurídicas por serviços prestados, seguidos de Documentos de Arrecadação Federal (Darfs), repasses da conta 12.069-3, Agência 3850-4, do Banco do Brasil para a conta 68.160-8, Agência 0318, do Banco Itaú S/A, seguida de autorização, em lote, para transferências aos empregados.

5.62. Em anexo às folhas de pagamento ou em registros organizados, deveriam estar presentes os dados de frequência dos funcionários, por óbvio, base para os pagamentos mensais. Entretanto, esses dados não constam dos autos de forma organizada, o que demonstra grave fragilidade na atuação dos gestores do Município de Rio Branco do Sul, sobretudo os Secretários Municipais de Saúde que atuaram no decorrer da vigência dos ajustes.

5.63. Por outro lado, os elementos juntados aos autos agora em grau de recurso possibilitam conclusão, no sentido de que, em grande medida, os funcionários enunciados nas folhas de pagamento, de fato, prestaram serviços para o Município em nome do Instituto Corpore. Para tanto, os recorrentes juntam diversos exemplares de folhas de frequência, contratos de trabalho e grande volume de termos de rescisão contratual de médicos e empregados (peça 170, p. 50-212; 163-164, p. 1-261; 171; 176-187; e 201-203).

5.64. Nesse sentido, basta cotejar amostras desses dados com os registros de pagamento (peças 189-199) e a lista de colaboradores, com resumo das informações (peça 204). Vê-se, nos registros de rescisão trabalhista, o período em que funcionário trabalhou e, depois, nas folhas de pagamento, a respectiva quitação. Novamente, em não havendo visíveis fraudes documentais, os dados se apresentam confiáveis e permitem o recebimento da integralidade dos valores pagos.

5.65. Do mesmo modo, os pagamentos efetuados a médicos como autônomos têm consistência, guardados os mesmos critérios empregados até o momento. Há nos autos elementos, como registros de frequência (peça 162, p. 32-315; e 163), contratos de prestação de serviços (peça 174), dentre outros, que constituem prova importante de que esses funcionários, de fato, trabalharam para o Instituto Corpore, em que pesem as já demonstradas fragilidades na fiscalização dos ajustes. Muitos desses profissionais, inclusive, podem ser encontrados em folhas de pagamento de meses subsequentes, tendo se incorporado aos quadros da entidade.

5.66. Os documentos citam os médicos Alexandre Azevedo Rocha, Camila Namomi Matsuda, Cristiano Antônio Grassi, Elaine W. Lopes Pereira, Elias Sone Nkongho Ayuk, Eusébio da Cunha Marques, Mário de Souza Porto Neto, Murilo Conforto, Nelson Luís Suckow, dentre outros, que, não obstante não integrantes das folhas de pagamento, receberam recursos pela prestação de serviços de plantão, como autônomos.

5.67. Por certo, o formato prático e jurídico desse tipo de contratação deverá ser objeto de auditorias operacionais desta Corte, com intuito de se discutir a economicidade de contratações de Oscips em relação à execução direta de serviços de saúde. De todo modo, no presente caso, não se vislumbra irregularidade relativa aos gastos, pois se verifica a presença de alguns registros de frequência, mesmo considerada a omissão dos gestores do município na fiscalização dos contratos, isso considerando que o Tribunal não questionou a terceirização dos

serviços de saúde do município.

5.68. *É importante assinalar que o reconhecimento de despesas com funcionários e médicos está em consonância com posicionamento recente desta Corte em outro processo envolvendo o próprio Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida (TC 019.763/2015-8). Nesse sentido, transcreve-se trecho do voto condutor do Acórdão 2.433/2017–Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:*

55. *Portanto, opto por realizar, em caráter excepcional, uma análise mais favorável aos responsáveis e considerar verossímil que os profissionais de saúde terceirizados constantes das folhas de pagamentos existentes nos autos tenham efetivamente prestado os serviços de saúde. Tais folhas de pagamento, que estão acompanhadas de comprovantes de recolhimentos da previdência social (contribuição dos segurados), do FGTS e do IRPF dos trabalhadores terceirizados.*

56. *Além disso, a efetiva contratação de profissionais da área de saúde pode ser corroborada por fontes externas, incluindo as várias ações trabalhistas em tramite no TRT da 9ª Região contra a referida entidade e a Prefeitura de Bela Vista do Paraíso, a exemplo do Processo nº 0000960-37.2017.5.09.0663, em que o Juízo Trabalhista determinou liminarmente, em 8/9/2017, o bloqueio de R\$ 300.000,00 da Oscip em virtude de ação movida por diversos trabalhadores do Instituto Corpore.*

57. *Considerando que as folhas de pagamento e guias de recolhimentos são comprovantes aceitáveis das despesas realizadas, cabe reduzir o débito a ser imputado aos responsáveis da integralidade dos recursos repassados para o montante de R\$ 722.192,08, o qual será imputado nos dias 31/12/2013 e 31/12/2014, pelos valores de R\$ 435.425,12 e R\$ 286.766,96, respectivamente.*

5.69. *Destaque-se, por oportuno, que dois dos anexos ao recurso do Instituto Corpore são compostos exclusivamente por sentenças trabalhistas decorrentes de relações empregatícias com o Instituto Corpore (peças 202-203). Mostra-se verossimilhante o exercício profissional desses funcionários, resguardada a possibilidade de fraudes complexas. A referência aos documentos de pagamento desses agentes será realizada em tabela própria à frente neste tópico.*

5.70. *De outra sorte, a mesma confiabilidade dos gastos analisados até o momento não se consegue com a integralidade dos registros relativos a pagamentos de pessoas jurídicas prestadoras de serviços ao Instituto Corpore, no âmbito dos ajustes em análise.*

5.71. *E importante destacar que, diferentemente dos gastos com pessoas físicas, não se consegue sequer minimamente extrair da documentação juntada aos autos os serviços que fundamentaram os referidos gastos.*

5.72. *Primeiramente, os recorrentes apresentaram contratos de prestação de serviços celebrados apenas pelas Clínicas Médicas Colorado S/A Ltda. (peça 188, p. 1-7), DRA. Tomoe Sewo Mitsuhashi & Médicos Associados Ltda. (peça 188, p. 8-13), EasyWay Serviços Médicos Ltda. (peça 188, p. 14-19) e Cruzmed – Materiais Hospitalares Ltda-ME (peça 188, p. 20-24), todas para prestação de serviços determinados.*

5.73. *Todavia, ao perscrutar a totalidade da documentação apresentada pelas partes, constataram-se pagamentos a inúmeras outras empresas, sem que os recorrentes tenham demonstrado claramente a relação jurídica entre o Instituto e essas entidades. Os pagamentos a essas pessoas jurídicas serão detalhados em linha específica dos anexos a esta instrução.*

5.74. *Além disso, os pagamentos realizados a essas empresas se resumem, quase que na integralidade, ao documento de transferência eletrônica, seguido da nota fiscal de pagamento, com descrição genérica 'prestação de serviços médicos' ou expressão semelhante; e dos fiscais da empresa ou de pagamento dos tributos (peça 198, p. 77-83).*

5.75. *Essa conjuntura é especialmente grave, pois se constatou que alguns dos dirigentes dessas empresas, aptos a serem identificados na documentação apresentada, também prestaram serviços como autônomos ao Instituto Corpore, apesar de não se ter identificado execução*

simultânea. O detalhamento mais consistente ou o acompanhamento, nas prestações de contas, é medida que se impõe e deve ser objeto de intervenção do agente fiscalizador dos ajustes.

5.76. *De todo modo, a adentrar nos registros das empresas prestadoras de serviços, verifica-se tratarem-se quase que integralmente de pessoas jurídicas vinculadas à área médica. Isso, associado ao fato de que alguns dirigentes já terem também atuado como autônomos junto ao Instituto e tendo em vista os contratos celebrados e os documentos fiscais de pagamento, optou-se, nesta instrução, por acatar a quase totalidade dos gastos indicados, com exceção de uma empresa, tendo como base as provas contidas nos autos e sem deixar de assinalar, novamente, a possibilidade de fraudes complexas.*

5.77. *Os recorrentes não trazem documentos confiáveis para o recebimento dos pagamentos realizados para a empresa I. B. da Silva & F. M. Lima Ltda., no exercício de 2010 (peças 196, p. 93-101, 266-272; 197, p. 129-138, 186-198, 243 e 290-309), os quais somam mais do que todas as outras despesas juntas naquele ano.*

5.78. *A discriminação dos serviços se limita a expressões ora relacionadas a atividades de consultoria, ora a ‘procedimentos’, ‘procedimentos médicos’. No mês de dezembro de 2010, por exemplo, a empresa recebeu mais de R\$ 196.000,00, pela realização de serviços médicos no município, valor quase cinco vezes a despesa somada de todos os outros prestadores.*

5.79. *Todavia, cabe ressaltar que essa instituição não tem com fim social serviços médicos, mas sim atividades de apoio à gestão de saúde (peça 196, p. 95), o que demonstra incompatibilidade, além de não restar claro o produto de eventual consultoria. Mostra-se desarrazoada e temerária a aceitação de despesa dessa natureza, que atingiu a cifra de R\$ 498.481,61 no exercício, ou seja, quase meio milhão de reais, sem que os recorrentes detalhem adequadamente os gastos, razão pela qual, na tabela que se demonstrará ao final deste tópico, não se considerará esse gasto nas despesas com pessoas jurídicas do exercício de 2010.*

5.80. *Por fim, ao percorrer a documentação juntada aos autos, constatou-se que, além das transferências de recursos para pagamento de pessoal ou empresas, o Instituto Corpore também transfere valores entre rubricas da própria entidade na Agência 3.850-4 do Banco do Brasil (contas correntes 12.069-3 para 8.405-0), ora sem qualquer explicação específica, ora com registros feitos a mão com siglas ‘TX’ (peça 190, p. 308), ‘DG’ (peça 193, p. 30) ou mesmo ‘taxa de administração parcial’ (peça 192, p. 206).*

5.81. *Notou-se que esses gastos têm relação com registros em relatórios de execução da receita e despesa elaborados pelo recorrente, com títulos como ‘custos operacionais’ (peça 197, p. 50) e ‘operacionalização’ (peça 190, p. 112). Não há qualquer informação nos autos acerca do destino dado pelo Instituto Corpore para esses recursos.*

5.82. *É importante destacar que os contratos e termos de parceria e respectivos aditivos firmados entre o Município de Rio Branco do Sul e o Instituto Corpore não preveem qualquer pagamento nesse sentido, não havendo sequer uma palavra sobre gastos dessa natureza nos documentos contidos nos autos (peças 6-16). Logo, essa despesa não pode ser recebida pelo Tribunal e deve ser acrescentada ao prejuízo aos cofres governamentais.*

5.83. *Cabe informar que, em auditoria realizada por esta Corte no município de Bela Vista do Paraíso/PR (TC 024.432/2014-8), no qual o Instituto Corpore também administrou termos de parceria, os técnicos identificaram grave desvio de finalidade nos recursos destinados à chamada ‘taxa de fomento’, a qual, inclusive, integrou a proposta de preços da entidade.*

5.84. *Conforme o Acórdão 1.853/2015 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, os recursos eram empregados integralmente em despesas operacionais da própria entidade, sem qualquer relação direta ou indireta com os ajustes celebrados com o ente. Inclusive, grande parte dos valores se direcionaram a serviços de advocacia e para empresas do marido da Presidente do Instituto Corpore, Crys Angélica Ulrich e até mesmo para membro da própria Diretoria da entidade. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do relatório do referido Acórdão 1.853/2015 – Plenário:*

218. Os indícios de desvio de finalidade com aplicação de recursos em benefício da própria entidade ficam agravados com a detecção de empresas com pessoas ligadas à diretoria da Oscip em suas composições societárias que foram beneficiárias de inúmeros pagamentos apresentados como despesas operacionais.

219. É o caso da empresa R. O. Pedroso & Cia Ltda – EPP (CNPJ 07.594.279/0001-28), beneficiada com pagamentos que constam no rol do Relatório de Contabilidade da Oscip, de 22 de outubro de 2014 no valor R\$ 84.000,00 em 2013 e 2014. Ocorre que o Sr. André Luis Ulrich, membro da diretoria da Oscip e marido da Presidente do instituto, Sra. Crys Angélica Ulrich, figura como sócio administrador da empresa, detendo 50% do capital social da mesma (peça 109).

220. Também se exemplifica com a empresa ALU & ALCZ PAPELARIA E INFORMÁTICA LTDA – ME (CNPJ 09.517.550/0001-57), beneficiada com pagamentos que constam no rol do Relatório de Contabilidade da Oscip, de 22 de outubro de 2014 (peça 43), no valor R\$ 29.029,76 em 2013 e 2014. Novamente o Sr. André Luis Ulrich, membro da diretoria da Oscip e marido da Presidente do instituto, Sra. Crys Angélica Ulrich, figura como sócio administrador da empresa, detendo 50% do capital social da mesma. A outra metade da composição acionária dessa empresa pertence a Andre Leonardo de Carvalho Zaithammer, filho da presidente da Oscip (peças 110 e 111).

221. Também foi detectado um pagamento que consta Relatório de Contabilidade da Oscip, de 22 de outubro de 2014, no valor de R\$ 10.000,00, em 21/3/2014 (peça 43, p. 8), ao Sr. James Lopes (CPF 004.462.569-35), membro da diretoria, que segundo o Ministério da Justiça não exerce função remunerada no instituto.

5.85. Essa auditoria se converteu em tomada de contas especial (TC 019.763/2015-8), sendo que o Tribunal, por meio do já citado Acórdão 2.433/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, imputou débito ao Instituto e demais responsáveis, em razão do desvio de finalidade dos recursos da ‘taxa de fomento’. Cite-se, nesse sentido, trecho do voto condutor do referido julgado:

49. Também acolho as conclusões da Secex/PR de que houve desvio de finalidade na celebração dos termos de parceria em questão, uma vez que R\$ 611.821,11 foram aplicados em custos e despesas da própria entidade. Não é possível acolher a arguição de que tal importância se refira ao pagamento de custos indiretos vinculados às parcerias. Ainda que se admitisse o rateio das despesas de administração central da entidade, tal comprovação exigiria que se apresentasse documentos aptos para demonstrar toda a despesa indireta da entidade, bem como a certificação do total de receitas da Oscip.

5.86. No presente caso, distintamente, sequer houve previsão de cobrança de qualquer taxa nesse sentido e os recorrentes não demonstram o destino atribuído a esses valores, os quais não possuem lógica de formação ou composição, razão pela qual devem ser considerados prejuízos aos cofres governamentais. Logo, como premissa básica desta instrução, os valores retirados da conta normal de gestão dos recursos federais sem documentação e explicação razoável pelos recorrentes constituirá ponto de partida para discussão do débito, haja vista que a responsabilidade pela comprovação do emprego de cada centavo dos recursos por eles administrados é dos recorrentes, não cabendo ao Tribunal fazer elucubrações sem elementos de sustentação.

5.87. Nessa linha, delineadas as despesas aptas a serem consideradas tendo por base as prestações de contas e demais documentos apresentados pelas partes, é possível elaborar planilha com os valores acolhidos, devendo-se considerar as enormes dificuldades na análise das milhares de páginas constantes dos pedidos.

5.88. Com isso, foram elaboradas, nesta instrução, planilhas, tendo como linhas os gastos recebidos com folhas de pagamento, FGTS, seguro, gastos com terceiros pessoas físicas e jurídicas, totais de gastos, valores das notas fiscais ou recibos e receitas públicas recebidas.

Após, há cotejo entre as despesas comprovadas e as receitas recebidas, seguido dos valores apontados como 'DG', 'CO', 'custos operacionais', 'taxa de administração' ou sem explicação específica, seja nos documentos de transferência ou nos relatórios de execução de receitas e despesas. Na sequência, constam os valores mensais de dano imputados aos recorrentes no acórdão recorrido.

5.89. Destaque-se linha colocada nas planilhas sob o título 'Provisão líquida'. Trata-se de percentual reservado mês a mês pela entidade, com vistas ao pagamento de 13º salário, férias e débitos decorrentes de rescisões trabalhistas, bem como o FGTS incidente sobre essas rubricas. Optou-se, nesta instrução, pela proporção de 33% sobre o valor bruto da folha de pagamento dos funcionários no período, não considerando autônomos.

5.90. Esta Corte considerou razoável o percentual de 33% aplicável sobre os termos de parceria discutidos no TC 019.763/2015-8, como se nota em trecho do voto condutor do Acórdão 2.433/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

35. O Instituto Corpore apresentou proposta para celebração dos termos de parceria em apreciação, tendo como base os valores correspondentes aos gastos com a folha de pagamento. A proposta previu incidir sobre a remuneração dos empregados um percentual a título de provisões para encargos trabalhistas. Sobre o somatório obtido com a remuneração dos empregados e as provisões trabalhistas incidiria também um percentual de 10%, a título de fomento das atividades (taxa de administração).

36. No Termo de Parceria 13/2010, o formato dessa proposta repercutiu na aplicação sobre o valor da remuneração dos empregados de um percentual final de 46,30%, resultando no valor final de R\$ 131.890,56 mensais, conforme discriminado na tabela a seguir:

(...)

37. A composição dos encargos apresentados pelo Instituto Corpore, que representa aproximadamente 33% sobre o valor da remuneração dos empregados, encontra-se detalhada na tabela a seguir:

(...)

38. Para o Termo de Parceria 48/2010, o padrão da proposta foi mantido exatamente igual.

39. Como se observa, os acréscimos sobre os valores dos salários brutos dos empregados representam apenas 46,30%, percentual que é consideravelmente inferior aos parâmetros de encargos sociais usualmente utilizados em serviços terceirizados.

5.91. Mas, o valor encontrado deve ser ajustado, ao menos, pelos montantes líquidos de rescisão, haja vista que essa parcela, dentre outras, constitui resgate das quantias provisionadas, reduzindo-se, por óbvio, o saldo encontrado.

5.92. Após a análise e consideração da documentação apresentada pelas partes, foram elaboradas tabelas, inseridas nos Anexos a esta instrução de números I - Gastos totais - 2009 (janeiro a junho), II - Gastos totais - 2009 (julho a dezembro e totais do ano), III - Gastos totais - 2010 (janeiro a junho), IV - Gastos totais - 2010 (julho a dezembro e totais do ano) e V - Gastos totais - 2011 (janeiro a julho e totais do período), com o cálculo dos gastos ainda pendentes de explicação pelas partes. Esse foi o formato de entendimento mais simplificado, haja vista o volume de dados analisado.

5.93. É importante observar que o saldo não explicado decorre do fluxo de débitos e créditos mensais, tendo em vista que há inconsistência tanto na transferência dos valores pelo parceiro público quanto na execução de despesas pelo Instituto Corpore. É fato que essa conjuntura não pode ser atribuída à entidade. A desorganização na gestão dos recursos é, em maior medida, decorrência da fragilidade na atuação do Município de Rio Branco do Sul, o que pode resultar em graves prejuízos aos cofres públicos, como ocorreu na espécie, mantendo-se, por certo, a obrigação das partes de comprovarem a aplicação de todas as quantias sob a administração deles.

5.94. Como se vê no Anexo I - Gastos totais - 2009 (janeiro a junho) em associação com o Anexo II - Gastos totais - 2009 (julho a dezembro e totais do ano), no qual constam os montantes globais, na última coluna, na totalização dos cálculos relativos ao exercício de 2009, mesmo com a documentação apresentada, os recorrentes não foram capazes de explicar a aplicação do montante de R\$ 238.578,34, quando do cotejo dos gastos com as receitas, configurando prejuízo ao erário ainda pendente. Esse valor, à primeira vista, poderia ensejar proposta de redução do débito imputado às partes.

5.95. Destaque-se, todavia, que as transferências da conta na qual os recursos federais eram normalmente movimentados (Agência 12.069-3, c/c 3.850-4), com rubricas genéricas como 'DG', 'operacionalização' ou mesmo sem qualquer explicação, somaram, no ano, R\$ 546.093,08, conforme linha específica no Anexo II. Trata-se de quantia extraída da conta corrente de gestão normal dos ajustes, com destinação desconhecida. Esse montante supera o débito imputado às partes no exercício, razão pela qual mantém-se incólume o julgado recorrido, no ponto.

5.96. Além disso, em que pese em relação às folhas de pagamento se possa encontrar fundamentação razoável nas transferências, cabendo o recebimento das despesas, sobretudo em razão do conjunto de documentos contidos nos recursos, em relação às transferências não explicadas da conta 12.069-3, Agência 3.850-4, para outras contas, não se encontra respaldo. Sem explicação detalhada dos responsáveis, qualquer conclusão desta Corte acerca do destino desses valores configuraria exercício de adivinhação, o que não coaduna com o controle da aplicação de recursos públicos.

5.97. Assim, o montante mínimo de dano ao erário que se observa no exercício de 2009 é de R\$ 546.093,08, respeitada a premissa básica colocada nesta instrução, não obstante o valor não se refira apenas a valores federais, o que deverá ser objeto de investigação dos órgãos estaduais e municipais responsáveis. Dessa forma, mostra-se razoável, também por esse motivo, imputar débito às partes pela totalidade dos valores federais transferidos, no valor de R\$ 443.766,51, mantendo-se inalterado o acórdão recorrido no ponto.

5.98. É certo que se mantém questionamento acerca de execução de receitas, tendo restado pendente montante inferior às transferências não explicadas da conta normal de gestão, o que poderia levar à conclusão sobre a aplicação de parte dos valores designados sob rubricas como 'DG' nos objetivos dos ajustes.

5.99. Entretanto, é importante informar que, em pesquisa realizada no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, identificou-se o Acórdão 1.408/17 – Primeira Câmara, relatado pelo Conselheiro Fábio de Souza Camargo, proferido no Processo 317.810/10, que trata exatamente da prestação de contas de transferência ao Instituto Corpore, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, no âmbito do Termo de Parceria 01/2008, do qual não se tem cópia nos presentes autos. A deliberação foi juntada aos presentes autos, no decorrer desta instrução (peça 235).

5.100. Ressalte-se que o Conselheiro Relator constatou haver outros aportes de recursos não analisados naqueles autos. Para tanto, informa (peça 235, p. 6):

Para tanto, ressalto a informação trazida pelo próprio Instituto, à peça 76, em que informa a existência de Ação Monitória movida em face do Município, por uma dívida de aproximadamente R\$ 9.274,502,48 (nove milhões, duzentos e setenta e quatro mil, quinhentos e dois reais e quarenta e oito centavos), conforme informação juntada na peça 76, fls. 4, referente a 3 (três) termos de parcerias, sendo que apenas um deles é objeto de apreciação por este Tribunal.

Conforme a planilha juntada no laudo pericial (peça 76, fls. 4 e 5), só nos meses de dezembro/2008 e janeiro/2009 apontam como 'valor original comprovado' R\$ 525.355,13 (quinhentos e vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e cinco mil, treze centavos) e R\$

554.744,63 (quinhentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e quarenta e quatro reais e sessenta e três centavos), respectivamente.

5.101. Logo, no mês de janeiro de 2009, ocorreram despesas no valor de R\$ 554.744,63, no âmbito do Termo de Parceria 01/2008, sendo que Tribunal estadual reconheceu a totalidade do valor indicado no respectivo recibo (peça 189, p. 2), o que, inclusive, não está condizente com os dados da prestação de contas. Por óbvio, o Instituto Corpore detinha recursos de outras fontes para custear esses gastos. Todavia, não constam pagamentos ao Instituto Corpore no Relatório de Pagamentos do exercício de 2009 presente nos autos (peça 3).

5.102. De fato, não é difícil de se concluir que outros recursos transitaram pela conta do Banco do Brasil 12.069-3, Agência 3.850-4, não apenas aqueles descritos nas peças 3, 4 e 5 dos autos. Para tanto, basta verificar que, no mês de janeiro de 2009, primeiro período do escopo dos presentes autos, não houve transferência de valores de qualquer fonte em análise, considerados apenas os dados presentes nos autos. Entretanto, despesas foram efetivamente realizadas, com transferências comprovadas na citada conta corrente (peça 189, p. 73, 79, 90, 112-124, 127-139).

5.103. Cabe lembrar que, nos autos, sequer consta o Termo de Parceria 01/2008, no âmbito do qual foram realizados pagamentos milionários ao Instituto Corpore. Além disso, a entidade movimentou recursos em, ao menos, cinco distintas contas correntes, como as rubricas no Banco do Brasil (Agência 3.850-4, c/c 12.069-3, 8.405-0 e 11.369-7) (peça 189, p. 131-132, 134 e 137); e no Banco Itaú (Agência 0318, c/c 68.160-8, 68.158-2 e 66.924-9) (peça 189, p. 127-130, 133, 135-136, 138, 143-155 e 172-174).

5.104. Assim, a manutenção do débito para o exercício de 2009 é especialmente relevante ao se concluir que há informações não trazidas aos autos pelas partes, as quais somente com a apresentação de dados detalhados de extratos bancários e documentos comprobatórios poderiam ser saneadas.

5.105. No ano de 2010, do mesmo modo, como se nota na análise dos Anexos III - Gastos totais - 2010 (janeiro a junho) e IV - Gastos totais - 2010 (julho a dezembro e totais do ano), mesmo com análise de todos os documentos apresentados pelos recorrentes, ainda assim, restou diferença entre os gastos reconhecidos e as receitas empregadas, no montante de R\$ 1.221.010,24, superior ao débito imputado às partes no exercício, na quantia de R\$ 1.203.815,09.

5.106. Ressalte-se que se inserem no valor não explicado as retiradas da conta de execução normal dos ajustes, sob as rubricas 'DG', 'CO', taxa ou mesmo sem qualquer explicação razoável, no montante de R\$ 372.373,33, bem como os pagamentos realizados à empresa I. B. da Silva & F. M. Lima Ltda., no exercício de 2010 (peças 196, p. 93-101, 266-272; 197, p. 129-138, 186-198, 243 e 290-309), no valor total de R\$ 498.481,61, já discutidos anteriormente. Logo, para esse exercício, também não há retoques na deliberação do Tribunal.

5.107. Note-se que, mesmo a análise mês a mês ou mesmo de todo o período de outubro de 2009 a maio de 2010, quando geriu a Secretaria Municipal de Saúde a recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna, a conclusão não seria diferente quanto à manutenção dos débitos. A gestão da responsável teve grande importância no débito final do exercício, pois há grande descasamento entre as receitas recebidas e os gastos realizados, podendo-se citar os meses dezembro de 2009 e março de 2010. A soma de débitos e créditos do trecho inteiro atinge quase um milhão de reais em valores cuja destinação não se tem notícia.

5.108. Por fim, no que concerne ao exercício de 2011, conforme demonstra o Anexo V - Gastos totais - 2011 (janeiro a julho e totais do período), após realizar o cotejo das despesas executadas com base nos documentos juntados aos recursos com as receitas públicas recebidas pela entidade, constata-se restar não explicada a quantia de R\$ 346.875,55 para todo o período, sendo que se insere nesse montante as transferências sem fundamentação e comprovação de uso, sob as rubricas 'DG', dentre outras, citadas em diversas oportunidades acima, no valor de R\$

98.461,82.

5.109. *Todavia, no caso, é importante ressaltar que as transferências federais ocorreram nos meses de janeiro a abril daquele ano. Ao se observar os fluxos de créditos e débitos na comparação entre gastos e as receitas recebidas durante todo o período até julho, verifica-se que o descasamento maior na execução ocorreu nos meses de junho e julho daquele ano, quando não mais havia valores federais envolvidos.*

5.110. *Essa conjuntura é diferente do exercício de 2009, no qual, caso sejam comparadas as diferenças entre gastos e receitas apenas nos meses de agosto, novembro e dezembro, o saldo negativo atingiria mais de R\$ 1.209.000,00, posição mais prejudicial aos acusados e não condizente com o regime de fluxos de recursos e execução de despesas.*

5.111. *Note-se que nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2011, somando-se débitos e créditos na linha 'Diferença gastos x receitas (1)-(2)', restou não explicada a quantia de R\$ 56.890,92. O valor é muito próximo ao somatório, no mesmo período, das quantias transferidas sem fundamentação, com indicação 'DG', 'TX', dentre outros, no montante de R\$ 58.652,76. Logo, cabe restringir o dano imputado a essa quantia, respeitada a premissa básica desta instrução; e não pelo total transferido de R\$ 401.326,00, haja vista que há documentação hábil a comprovar os gastos.*

5.112. *É importante destacar que os elementos juntados aos autos demonstram que houve execução de serviços médicos no âmbito dos ajustes em debate, cabendo analisar o débito tendo por base a documentação juntada aos autos, atribuindo o devido valor ao prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Saúde. Destaque-se que, no supracitado Processo 317.810/10, em trâmite no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Ministério Público de Contas, também, constatou a execução de serviços pelo Instituto Corpore, conforme trecho transcrito do Acórdão 1.408/17 – Primeira Câmara, relatado pelo Conselheiro Fábio de Souza Camargo, juntado aos presentes autos (peça 235, p. 5):*

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 12.864/16 (peça 98), manifestou-se pela irregularidade das contas nos termos da instrução técnica, impondo-se a devolução apenas dos valores referentes à taxa de administração e as multas propostas pela unidade técnica, por entender que diante dos documentos carreados aos autos, se permite deduzir que houve o pagamento das despesas com pessoal, portanto se presumem aplicadas na finalidade do ajuste celebrado.

5.113. *Logo, identificada documentação razoável a sustentar parte das despesas executadas, o débito deverá se restringir aos valores não comprovados, sendo ônus do gestor dos recursos a comprovação da regular aplicação das receitas públicas.*

5.114. *Assim, quando a fração executada puder ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos do ajuste, na hipótese de execução parcial do objeto, ocorrerá redução proporcional do débito imputado às partes (Acórdão 1.460/2018 – Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).*

5.115. *Por fim, cabe informar que o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ação civil pública de ressarcimento de dano ao patrimônio público, indisponibilidade de bens e de imposição de sanções por atos de improbidade administrativa junto à Vara de Fazenda Pública de Rio Branco do Sul (Autos nr. 4556-83.2014.8.16.0147), em face de alguns responsáveis julgados no presente processo, dentre eles o próprio Instituto Corpore. O Juiz de Direito Marcelo Teixeira Augusto deferiu o pedido de liminar e decretou a indisponibilidade de bens dos réus, nos seguintes termos:*

Pelo exposto, Defiro o pedido liminar, inaudita altera pars, e decreto a indisponibilidade de bens dos réus Emerson Santo Stresser, Crys Angelica Ulrich, Ozimo Costa Pereira, Espólio de Adel Ruts e Instituto Corpore para Desenvolvimento da Qualidade de Vida, até o montante de R\$ 9.540.348,03.

5.116. *Dessa forma, a sistemática de gestão da saúde por intermédio de organizações*

sociais e Oscips, a qual tem sido apresentada como a solução aos problemas do setor, deve ser objeto de intensa fiscalização por esta Corte e pelos demais órgãos de controle, tendo em vista as dificuldades inerentes à comprovação dos gastos, além de não estar comprovados maiores eficiência e, sobretudo, economicidade nesses ajustes.

6. Recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna, responsabilidade e irregularidades descritas nos autos (peça 162, p. 22-26)

6.1. *A recorrente Maria de Fátima Souza de Sant'anna afirma não poder ser responsabilizada pelas irregularidades descritas nos autos, tendo em vista os seguintes argumentos:*

a) *Maria de Fátima Souza de Sant'anna não era a ordenadora de despesas indicada no Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Fundo Nacional de Saúde (FNS), firmado em 18/8/2008. Os gestores do Fundo Municipal de Saúde eram o Prefeito e o Secretário Municipal de Finanças. Mas, ainda assim, o Tribunal responsabilizou-a, sob a alegação de que os serviços não foram prestados, por conta da ausência de documentação hábil para comprovar os gastos (peça 162, p. 22 e 25);*

b) *A recorrente ocupou o cargo de Secretária Municipal de Saúde do Município de Rio Branco do Sul/PR, no período de 1º/10/2009 a 17/5/2010, tendo como missão apresentar soluções para as constantes ameaças de paralisação dos serviços por parte dos médicos contratados pelo Instituto Corpore, os quais não recebiam corretamente os pagamentos devidos pelos serviços prestados. Ela não tinha acesso aos documentos do hospital, tanto que teve que peticionar ao Município para instruir a defesa dela na presente TCE (peça 162, p. 23);*

c) *Por conta da omissão da deliberação recorrida nesse ponto, reiteram-se as alegações de defesa, no sentido de que a recorrente dialogou com o Conselho Municipal de Saúde e com o Ministério Público Estadual, com vistas a solucionar as constantes paralisações dos serviços, de modo a cumprir o termo de parceria em análise. Consta, nesse sentido, em anexo às alegações de defesa, ata de reunião, realizada em 3/12/2009, com trecho transcrito no recurso, na qual participaram a recorrente, o Secretário de Finanças, médico contratado pelo Instituto Corpore e Promotor de Justiça, com vistas a discutir a questão. Conclui-se que a entidade era responsável pela gerência das atividades objetos dos Termos de Parceria em questão, o que nunca foi questionado pelo parquet, caso contrário teria sido proposta ação de improbidade administrativa (peça 162, p. 23-24);*

d) *O Tribunal também se omite em relação a outro ponto da defesa, no qual restou demonstrado que a recorrente não era a gestora do Fundo Municipal de Saúde, não sendo a responsável pela ordenação das despesas do fundo, responsabilidade do Prefeito e do Secretário de Finanças do Município (peça 162, p. 24);*

e) *A recorrente, nas alegações de defesa, traz diversos documentos de confissão de dívida entre o Instituto Corpore e os profissionais médicos que prestam serviços à entidade, o que demonstra que os serviços foram prestados pelos agentes, mas não foram pagos pela entidade, o que demonstra o cumprimento do Termo de Parceria. Mesmo não sendo ordenadora de despesas, a recorrente adotou as providências que lhe cabiam para garantir a liquidação das despesas, mediante a comprovação da execução do ajuste (peça 162, p. 25-26).*

Análise

6.2. *Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Como regra, a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é do secretário de saúde (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990). Independentemente da participação de outros agentes na prática de determinados atos de administração dos recursos, remanesce para o secretário a responsabilidade primeira pela correta aplicação dos recursos e pelo alcance dos objetivos estabelecidos no Sistema Único de Saúde (Acórdão 5.509/2013 – Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes). A ex-gestora não aponta mudança legal ou mesmo por atos administrativos que a afaste desse mister.*

6.3. De fato, como afirma a recorrente, caso não existissem provas da atuação da secretária municipal na gestão dos recursos do SUS, havendo distribuição de competência para outros agentes, a responsabilidade dela deveria ser excluída, sob pena de responsabilização objetiva. Não é o caso dos autos, entretanto.

6.4. Ao contrário do afirmado no recurso, há nos autos provas contundentes da participação da recorrente na gestão dos ajustes em análise nos presentes autos. A ex-gestora, já quando administrava a Secretaria Municipal de Saúde, capitaneou as negociações para efetivação do Segundo Aditivo ao Termo de Parceria 01/2009 (peça 8, p. 1-2), o que demonstra a atuação dela sobre a questão.

6.5. Além disso, como sobejamente demonstrado no acórdão recorrido e nesta instrução, o ponto de maior fragilidade do qual decorreram os danos ao erário está na grave omissão na fiscalização dos contratos e termos de parceria celebrados com o Município de Rio Branco do Sul na área da saúde.

6.6. É importante lembrar que a quase totalidade dos gastos em análise nos presentes autos envolve prestação de serviços em hospital da rede pública do ente municipal, sendo que os profissionais de saúde e demais funcionários atuavam dentro do estabelecimento. É forçoso reconhecer que a Secretaria Municipal de Saúde era o gestor natural dessas avenças, tendo em vista a necessária expertise para atestar a liquidação de despesas médicas, como consultas, exames e cirurgias, por exemplo.

6.7. Nessa linha, inclusive, consta do processo folha de pagamento dos médicos especialistas do Hospital Municipal de Rio Branco do Sul, bem como boletins de frequência dos funcionários do Instituto Corpore, no mês de outubro de 2009 (peça 201, p. 142-143), atestados pessoalmente por Maria de Fátima Souza de Sant'anna, na condição de Secretária Municipal de Saúde, logo no início da gestão dela, o que desfaz os argumentos de ausência de responsabilidade ora em análise. Em um dos documentos, inclusive, estão delineados os valores dos serviços prestados.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço;

b) É do responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente;

c) Quando a fração executada puder ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos do ajuste, na hipótese de execução parcial do objeto, ocorrerá redução proporcional do débito imputado às partes.

d) Como regra, a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é do secretário de saúde (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990). Independentemente da participação de outros agentes na prática de determinados atos de administração dos recursos, remanesce para o secretário a responsabilidade primeira pela correta aplicação dos recursos e pelo alcance dos objetivos estabelecidos no Sistema Único de Saúde.

7.1. Dessa forma, tendo em vista que há documentos nos autos que comprovam a prestação parcial de serviços pelo Instituto Corpore, coube a análise das provas em cotejo com débito imputado às partes. No caso do exercício de 2011, percebe-se que o descasamento que deu origem ao prejuízo total do período ocorreu nos meses de junho e julho, quando não mais se administravam recursos federais, tema que deverá ser objeto de análise pelos órgãos estaduais e municipais competentes.

7.2. Dessa forma, cabe a restrição do dano imputado às partes ao valor transferido sem

fundamentação razoável, sob as rubricas 'DG', 'CO', 'tx de administração', dentre outras, no valor de R\$ 58.652,76, relativo aos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2011 (peça 198, p. 2, 91 e 209; e 199, p. 89).

7.3. Nessa linha, impõe-se a modificação do item 9.5 do acórdão recorrido, de modo a reduzir as parcelas de débito relativas ao exercício de 2011, para o valor de R\$ 58.652,76, optando-se por fixar a data de 25/4/2011, último dia de pagamentos realizados ao Instituto com recursos federais, em benefício das partes. Em consequência, deve-se reduzir, proporcionalmente, as multas imputadas ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida e aos responsáveis Emerson Santo Stresser e Sineden Aparecido de Lara, previstas no item 9.6 do acórdão recorrido.

7.4. Em relação aos demais exercícios analisados, mesmo com a documentação apresentada pelas partes, não se constatou execução suficiente para comprovar a aplicação de todo o recurso federal transferido ao Instituto Corpore, mantendo-se inalterado o acórdão recorrido.

7.5. Por fim, diante da similaridade dos assuntos tratados nos presentes autos, no Processo 317.810/10 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; e nos Autos n. 4556-83.2014.8.16.0147, em trâmite na Vara de Fazenda Pública do Município de Rio Branco do Sul/PR, faz-se necessário o encaminhamento da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao Relator na Corte estadual e ao Juiz de Direito titular do referido órgão judiciário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer dos recursos interpostos e, no mérito, dar-lhes parcial provimento para:

a.1) excluir do débito de que trata o item 9.5 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

<i>Data Pagamento</i>	<i>Valor (R\$)</i>
19/05/2010	88.000,00
19/05/2010	9.000,00
31/05/2010	5.000,00
22/06/2010	38.000,00
30/06/2010	19.249,96
20/07/2010	49.000,00
20/07/2010	38.400,00
20/07/2010	37.700,00
09/08/2010	7.000,00
18/08/2010	27.000,00
18/08/2010	4.000,00
18/08/2010	5.000,00
27/08/2010	37.000,00
27/08/2010	50.000,00
31/08/2010	7,10
15/09/2010	38.000,00
28/09/2010	329,83
28/09/2010	36.670,17
28/09/2010	1.500,00
20/10/2010	50.000,00
20/10/2010	803,00

<i>Data Pagamento</i>	<i>Valor (R\$)</i>
19/11/2010	35.788,40
19/11/2010	39.000,00
19/11/2010	13.243,60
19/11/2010	32.166,40
19/11/2010	13.924,60
14/12/2010	49.713,00
22/12/2010	1.090,00
22/12/2010	31.835,27
22/12/2010	5.474,73
30/12/2010	19.614,20
25/04/2011	58.652,76

a.2) *reduzir, proporcionalmente, o valor da multa aplicada ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, estendendo-se aos responsáveis Emerson Santo Stresser e Sineden Aparecido de Lara, por meio do item 9.6 do acórdão recorrido;*

b) *comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, à Advocacia-Geral da União no Estado do Paraná, ao Relator do Processo n. 317.810/10 no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao Juiz de Direito titular da Vara de Fazenda Pública do Município de Rio Branco do Sul (Autos n. 4556-83.2014.8.16.0147) e aos demais interessados”.*