



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 287895/19
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS ALEXANDRE LORGA, DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ, MARCELLO AUGUSTO MACHADO
ADVOGADO / PROCURADOR: CECILIA DE AGUILAR LEINDORF, DIEGO CAETANO DA SILVA CAMPOS, ELISE ALENCAR CORDEIRO, GIOVANNA SARTORIO LAUREANO DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 501/21 - Tribunal Pleno

PRESTAÇÃO DE CONTAS ESTADUAL. FUNDAÇÃO ESTATAL. AUSÊNCIA DE RECEITAS PRÓPRIAS SIGNIFICATIVAS. DEPENDÊNCIA DO ORÇAMENTO DO ESTADO. IRREGULARIDADES. Caracterização da dependência da FUNEAS em relação ao orçamento do Estado do Paraná. Ausência de realização de concurso público pela FUNEAS para composição do seu quadro permanente. Criação de empregos e cargos em comissão e fixação de remuneração por meio de ato diverso de lei. Vinculação e equiparação remuneratória da Diretoria Executiva da FUNEAS com o subsídio dos Secretários de Estado. Dispensa indevida de procedimentos licitatórios, extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento administrativo sem o devido respaldo contratual. **Irregularidade das contas. Ressalvas. Determinações. Recomendações e multas.**

1. Trata-se da prestação de contas referente à gestão da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS – no exercício de 2018.

Durante o exercício, foram responsáveis pela gestão da entidade o Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

04/09/2018, o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019 (fl.1 da peça 190).

Encaminhado a esta Corte, em cumprimento às determinações legais, o processo foi submetido à análise da 7ª Inspeção de Controle Externo, da Coordenadoria de Gestão Estadual e do Ministério Público de Contas.

Após regular exercício do contraditório pelos gestores responsáveis (peças 62 a 67, 69 a 76 e 78 a 168), a 7ª Inspeção de Controle Externo, pela Instrução n.º 66/2019 (peça 170), opinou pela irregularidade das contas com expedição de determinações e recomendações, bem como, com a aplicação de multas. No mesmo sentido foram a Instrução n.º 670/19 (peça 171) da Coordenadoria de Gestão Estadual e o Parecer n.º 1040/19 (peça 173) do Ministério Público de Contas.

Todavia, preliminarmente, discutiu-se nos autos o possível impedimento deste Relator para presidir o feito, conforme o teor do Despacho n.º 1493/19-GCIZL (peça 174), que determinou a redistribuição dos autos. Contudo, por força do Despacho n.º 1643/19-GCFC (peça 178), instaurou-se o incidente de conflito negativo de competência. Pelo Acórdão n.º 1368/20 do Tribunal Pleno (peça 185), dirimiu-se o conflito, confirmando a competência deste Conselheiro para relatar a matéria e, conseqüentemente, validando a distribuição inicial dos autos.

Em seguida, pelo Despacho n.º 1087/20 (peça 187), foram recebidos documentos complementares apresentados pelo Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (peças 180/181) e determinada sua análise.

Conclusivamente, pela Instrução n.º 55/20 (peça 189) a 7ª Inspeção de Controle Externo reiterou seu opinativo pela irregularidade das contas em face dos seguintes fatos:

- 1) Caracterização da dependência da FUNEAS em relação ao orçamento do Estado do Paraná.
- 2) Ausência de realização de concurso público pela FUNEAS para composição do seu quadro permanente.
- 3) Criação de empregos e cargos em comissão e fixação de remuneração por meio de ato diverso de lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4) Vinculação e equiparação remuneratória da Diretoria Executiva da FUNEAS com o subsídio dos Secretários de Estado.

5) Dispensa indevida de procedimento licitatório, extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento administrativo sem o devido respaldo contratual.

Com exceção do item 5, diante de cada falha, foi proposta a aplicação de uma multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, individualmente, aos gestores do período, o Sr. Carlos Alexandre Lorga (19/11/2015 a 04/09/2018) e o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (05/09/2018 a 30/12/2018).

Uma vez que o item 5 tratou de dispensas de licitação ocorridas na gestão do Sr. Carlos Alexandre Lorga, as multas decorrentes foram propostas apenas em face desse gestor, no total de três sanções. Uma multa do art. 87, inciso IV, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em face das dispensas indevidas de licitação. Duas multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face da extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e do pagamento sem devido respaldo contratual.

A 7ª Inspeção de Controle Externo propôs ainda a expedição de determinações e recomendações à FUNEAS.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, pela Instrução n.º 1029/20 (peça 190), acompanhou a manifestação da 7ª Inspeção de Controle Externo pela irregularidade das contas. Todavia, propôs a aplicação das seguintes sanções:

1) multa do art. 87, inciso III, "b", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, por atraso no envio de dados do 1º quadrimestre 2018 referentes ao SEI-CED;

2) multa do art. 87, inciso III, "b", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, pelo atraso no envio dos dados do 2º quadrimestre 2018 referentes ao SEI-CED;

3) multa prevista no art. 87, inciso III, "b", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Marcelo Augusto Machado, pelo atraso no envio dos dados do 3º quadrimestre 2018 referentes ao SEI-CED, cujo prazo para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentação foi o dia 31/01/2019, dentro do período de sua responsabilidade (desde 02/01/2019).

4) multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea d, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Sr. Carlos Alexandre Lorga por contratar ou adquirir bens, serviços e obras de engenharia, sem a observância do adequado processo licitatório, quando exigível este, ou sem os devidos processos administrativos justificando a dispensa ou inexigibilidade.

Pelo Parecer n.º 948/20 (peça 191), o Ministério Público de Contas corroborou as manifestações técnicas.

É o relatório.

2. Passo à análise das falhas apontadas.

2.1. Inconsistências justificadas passíveis de recomendações.

A 7ª Inspeção de Controle Externo, identificando fatos que sanaram falhas e justificativas apresentadas, propôs a expedição de recomendações à FUNEAS, conforme segue.

2.1.1. Nepotismo

Após informações do Relatório de Fiscalização (fls. 12/15 da peça 28) e exercício do contraditório, a 7ª Inspeção de Controle Externo indicou, nas fls. 2/12 da peça 170, a existência da relação de parentesco nos seguintes casos:

a) de 2º grau, como irmãos, entre Carlos Alexandre Lorga, Presidente da FUNEAS, e Luis Gustavo Lorga, Diretor de Unidade Hospitalar Porte I, submetida à gestão da FUNEAS.

b) de 1º grau, como cônjuges, entre Carlos Alexandre Lorga (Presidente da FUNEAS) e Cintia Larissa Rueda (Cargo em comissão junto à Diretoria Geral da SESA);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) de 1º grau, como genitora e filha, Cleide Aparecida de Oliveira, cargo em comissão junto à SESA, e Thanny Beatriz de Oliveira, cargo em comissão junto à FUNEAS.

As falhas cessaram na medida em que deixaram de fazer parte dos quadros da FUNEAS a Sra. Thanny Beatriz de Oliveira e o Sr. Carlos Alexandre Lorga, bem como deixou de fazer parte dos quadros da SESA o Sr. Luis Gustavo Lorga.

Tendo em vista que cessaram as falhas e, em parte, houve seu afastamento pelo Inquérito Civil realizado pelo Ministério Público do Estado do Paraná, conforme consta da peça 67, foram propostas recomendações para que a FUNEAS atente para vedação ao nepotismo, considerando a Súmula Vinculante n.º 13 do STF, o Decreto Estadual n.º 26/2015 e o Prejulgado n.º 9 deste Tribunal. Nesse sentido, corroborou o Ministério Público de Contas.

2.1.2. Divulgação de Informações no Portal da Transparência

Em seu Relatório de Fiscalização (fls. 12/15 da peça 28), a 7ª Inspeção de Controle Externo identificou denúncias no sentido de que não há disponibilização pela FUNEAS, em sua página na internet, de informações relativas a seus servidores, tais como: (i) tipo de vínculo dos servidores/empregados; (ii) remuneração dos servidores/empregados e (iii) data de nomeação, posse e exoneração/demissão dos servidores/empregados.

Em primeiro contraditório apresentado à Inspeção, foi alegado que, por ser entidade autônoma, seus pagamentos são realizados sem utilização do Meta 4, não havendo assim *link* direto com o Portal da Transparência.

De modo geral, nas peças 47, 62 e 69, os gestores afirmaram que adotaram medidas com vistas a corrigir a falha.

Dessa forma, a 7ª Inspeção, corroborada pelo Ministério Público de Contas (peça 191), propôs a expedição de recomendação no sentido de que a entidade passe a fazer constar informações do seu quadro de servidores no Portal da Transparência, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação, à Lei Federal n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.527/2011, à Lei Estadual n.º 16.595/2010, e ao Decreto Estadual n.º 10.285/2014, neste último ato normativo, o destaque para a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, e art. 6º.

2.1.3. Formação de Preço Máximo no Pregão Eletrônico n.º 73/2018 para aquisição de medicamentos

Conforme Relatório de Fiscalização (fls. 19/22 da peça 28), a 7ª Inspeção de Controle Externo identificou, no Pregão Eletrônico n.º 73/2018, ocorrência de preços superiores aos preços máximos constantes na tabela CMED – Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – e utilização de preços superiores à composição da média com base nos orçamentos.

Não houve efetiva contratação em valores superiores aos estabelecidos pelo órgão regulador. Todavia, diante do risco gerado para a Administração em face da fixação em edital de valores elevados, foi ressaltada a necessária observância do Acórdão n.º 1857/19 do Tribunal Pleno:

Além da obrigatória consulta ao Banco de Preços em Saúde - BPS – cujo parâmetro deverá ser o valor da média ponderada - e a adoção do Código BR como identificador dos medicamentos, devem ser consultadas outras fontes de pesquisa para formação do preço de referência, como o COMPRASNET (âmbito federal) e o COMPRASPARANA (âmbito estadual) e a cotação direta a fornecedores. Há que se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Todas as consultas realizadas devem constar expressamente e de forma detalhada e justificada do procedimento administrativo utilizado para a definição do preço de referência”.

Portanto, recomendou-se a observância do Banco de Preços em Saúde – BPS e da tabela CMED, bem como a adoção do Código BR como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

identificador de medicamentos, o que foi corroborado pelo Ministério Público de Contas (191).

2.1.4. Fábrica de Imunobiológicos

Nas fls. 23/27 do Relatório de Fiscalização (peça 28), a 7ª Inspeção de Controle Externo identificou, em relação à possível instalação de fábrica de imunobiológicos, a falta de projetos bem definidos, com a possível contratação e realização de despesas sem a devida documentação que comprovasse a viabilidade econômica, legitimidade da operação e a eficiência do projeto.

A FUNEAS apresentou Plano de Negócios e Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (peça 48), extrato fornecido pela CAIXA (peça 50), com situação em 27/06/2019, contendo número da conta bancária e demais informações, sem o registro de depósitos e a Proposta n.º 104846/2017 (peça 49). A Inspeção ainda relatou, em sede de fiscalização, a apresentação do Contrato de Repasse n.º 863778/MS/CAIXA.

Conforme Instrução n.º 66/19 (peça 170) da 7ª Inspeção de Controle Externo, constatou-se a ausência de repasses financeiros, tendo em vista que há pendências junto ao processo para que se possa cumprir o Contrato de Repasse 863.778/2018.

De outra forma, verificou-se que o Contrato de Repasse foi firmado entre o Fundo Estadual de Saúde e o Ministério da Saúde, representado pela Caixa Econômica Federal, sendo que os recursos deverão ser geridos pelo Contratado, no caso, o FUNSAÚDE, conforme dotação orçamentária consignada.

Portanto, afastou-se a responsabilidade em relação à FUNEAS, sem prejuízo da recomendação para que a entidade aprimore o planejamento do projeto, bem como adote medidas para legitimar-se como executora do projeto ou para afastar-se do processo dada a competência do FUNSAÚDE, sendo a recomendação corroborada pelo Ministério Público de Contas (191).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1.5. Necessidade de melhorias estruturais, cumprimento às normativas institucionais e das condições do contrato de gestão (2017)

Nesse tópico a 7ª Inspetoria de Controle Externo avaliou o cumprimento da recomendação expedida por meio do Acórdão n.º [339/19](#) do Tribunal Pleno (peça 48 dos autos 301177/18), que tratou do exercício de 2017:

III. Recomendar à FUNEAS, através de sua atual diretoria, o “aprimoramento dos processos de planejamento, adequação dos processos de trabalho e formalização dos instrumentos de gestão, buscando atingir às finalidades da FUNEAS, bem como dar Cumprimento ao Contrato de Gestão 01/2016”;

Inicialmente, nas fls. 72/74 do Relatório de Fiscalização (peça 28), a 7ª Inspetoria de Controle Externo entendeu que não havia evidências de melhorias estruturais que pudessem demonstrar a eficiência no cumprimento das atividades institucionais e no atingimento dos objetivos propostos com o Contrato de Gestão.

Após exercício do contraditório, na Instrução n.º 66/19 (peça 170), A 7ª Inspetoria, sob o entendimento de que pouco se avançou quanto às melhorias estruturais e de gestão da FUNEAS para dar cumprimento aos objetivos do Contrato de Gestão, concluiu pela manutenção da recomendação constante do mencionado Acórdão, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (191).

2.1.6. Expedição de recomendações.

Em acolhimento ao posicionamento da 7ª Inspetoria de Controle Externo, conforme Relatório de Fiscalização (peça 28) e Instrução n.º 66/19 (peça 170), tratando-se de matérias que, em face das justificativas apresentadas, não evidenciam maiores impactos sobre as contas, por brevidade, tendo em vista ser corroborado pelo Ministério Público de Contas (peça 191), proponho que sejam expedidas recomendações em face dos seguintes itens:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ITEM Nº	ACHADO	RECOMENDAÇÃO
4.1.1	Nepotismo	Que a FUNEAS se abstenha de praticar atos que possam ser enquadrados como Nepotismo, sob pena de responsabilização.
4.1.2	Divulgação de Informações no Portal da Transparência	Que a FUNEAS passe a disponibilizar em seu Portal da Transparência informações da área de pessoal, tais como: (i) tipo de vínculo dos servidores/empregados; (ii) remuneração dos servidores/empregados e (iii) data de nomeação, posse e exoneração/demissão dos servidores/empregados.
4.1.3	Formação do preço máximo no Pregão Eletrônico nº 073/2018 para aquisição de medicamentos	1. Observância aos valores constantes da tabela CMED e no Banco de Preços em Saúde (BPS) para a formação de preços nos termos de referência dos editais para compras de medicamentos, de modo a evitar sobrepreço; 2. A indicação do Código BR, do Catálogo de Materiais do ComprasNet, como referência dos medicamentos que a FUNEAS pretende adquirir, para facilitar a identificação precisa do produto pelos licitantes, bem como pelos órgãos de controle e pela sociedade.
4.1.4	Fábrica de Imunobiológicos	Que a FUNEAS proceda às correções necessárias e aprimore os mecanismos de planejamento com relação à construção da Unidade de Produção de Medicamentos Biológicos. Ainda, tome as devidas providências para a sua legitimação como parte executora ou o afastamento do processo, deixando a competência ao FUNSAÚDE, tendo em vista já figurar como parte signatária no processo.
4.2.1	Necessidade de melhorias estruturais, cumprimento às normativas institucionais e das condições do contrato de gestão (2017)	Aprimoramento dos processos de planejamento, adequação dos processos de trabalho e formalização dos instrumentos de gestão, buscando atingir às finalidades da FUNEAS, bem como dar Cumprimento ao Contrato de Gestão 01/2016.

2.2. Inconsistências: irregularidades e ressalvas identificadas pelas Instruções Técnicas

2.2.1. Atrasos no envio de dados ao SEI-CED.

Em relação aos dados do SEI-CED, os prazos para envio de dados quadrimestrais são estabelecidos no art. 7º da Instrução Normativa n.º 113/2015, sendo o prazo limite o último dia do mês seguinte ao encerramento do quadrimestre.

A partir dos dados apresentados pela Coordenadoria de Gestão Estadual, nas peças 29 e 190, foram identificados os seguintes atrasos no encaminhamento de dados ao SEI-CED, seguindo o art. 7º da Instrução Normativa n.º 113/2015:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quadrimestre	Prazo para Envio	Data de Envio	Dias em Atraso	Responsável
1º	31/05/2018	22/03/2019	295	Carlos Alexandre Lorga
2º	30/09/2018	22/03/2019	173	Domingos de Melo Trindade Guerra
3º	31/01/2019	06/09/2019	218	Marcelo Augusto Machado

Defesa

Na peça 47, o atual Presidente da FUNEAS, o Sr. Marcello Augusto Machado, argumentou que os atrasos decorreram da prestação de serviços terceirizados de contabilidade por empresa sediada no município de Jetibá, no Espírito Santo, contratados pela gestão anterior.

Na peça 62, o Sr. Carlos Alexandre Lorga afirmou que não houve tempo hábil para que pudesse providenciar o encaminhamento dos dados, uma vez que teria sido exonerado em 03/09/2018 (peça 63), dia útil seguinte ao vencimento do prazo em 31/08/2018. Reforçou a responsabilidade da empresa contratada (peça 65) e das servidoras designadas como fiscal e gestora do referido contrato.

Na peça 69, o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra apresentou contraditório. Contudo, não se manifestou em relação aos atrasos ora analisados.

Fundamentos

Conforme se depreende dos autos, todos os gestores do período efetivamente exerceram o contraditório, restando assegurada, assim, a ampla defesa.

Quanto à relevância dos atrasos, foram todos superiores a 30 dias, portanto, acima do limite tolerado pela jurisprudência deste Tribunal, razão pela qual, em princípio, justifica-se a aplicação da sanção.

Em relação às justificativas, a prestação de serviços por empresa contratada (peça 65) faz parte da discricionariedade da gestão administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, não elide o gestor de sua responsabilidade pelo tempestivo envio dos dados. Portanto, a terceirização dos serviços não é fato relevante que possa afastar a aplicação de multas.

Nesse mesmo sentido, a existência de servidores nomeados como fiscais ou gestores do contrato não afasta a responsabilidade do Presidente da Entidade.

Cabe ao gestor do contrato e ao seu fiscal elaborar relatórios de suas atividades e eventualmente adotar medidas com vistas à aplicação de sanções, todavia ao Presidente da Entidade cabe a adoção de medidas corretivas em face da constatação da insuficiência dos serviços prestados. Assim, reitera-se, a atuação dos servidores não afasta a responsabilidade do Presidente por suas obrigações enquanto gestor público e ordenador de despesas, remanescendo igualmente a culpa *in eligendo*.

De outra forma, as alegações em relação à falta de tempo hábil para enviar os dados, conforme defendeu o Sr. Carlos Alexandre Lorga, trata de datas referentes ao 2º quadrimestre, encerrado em agosto, cuja responsabilidade por atendimento ao prazo de envio foi, na verdade, atribuída ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, não havendo, portanto, como serem acolhidas as alegações de defesa.

Conclusão

Desse modo, acompanho as propostas uniformes da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191), a fim de impor ressalva ao presente item, com a imputação de uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 a cada um dos gestores:

- a) ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018;
- b) ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) ao Sr. Marcelo Augusto Machado, Presidente da Fundação desde 02/01/2019.

2.2.2. Caracterização da dependência da FUNEAS.

Em que pese a Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS) constituir-se como fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, autorizada pela Lei Estadual n.º 17.959/2014 e instituída pelo Decreto Estadual n.º 12.093/2014, a 7ª Inspeção de Controle Externo impugnou a classificação contábil da entidade e seu tratamento de modo separado do orçamento do Estado.

Apontou a 7ª Inspeção de Controle Externo a ausência de capacidade de geração de recursos próprios pela FUNEAS para custear suas atividades e para pagamento de despesas com pessoal, bem como a dependência estrutural em relação ao Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Saúde, fatos que, em seu entendimento, configuram a fundação como dependente da SESA, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Dessa forma, em decorrência dos fatos, a sua classificação contábil exigiria incluir as despesas de pessoal no cálculo para índice do Executivo Estadual, bem como observar o limite fixado como teto salarial.

Defesa

Na peça 47, o Sr. Marcello Augusto Machado defendeu que a FUNEAS é independente do orçamento do Estado do Paraná, não devendo compor o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo.

Em relação à contratação de pessoal, fundamentou que a entidade tem se responsabilizado pelas contratações até então feitas e pelos pagamentos dos servidores. Em relação ao concurso público, afirmou que há procedimento em trâmite com vistas à sua realização.

Arguiu que os serviços de saúde prestados pelo FUNEAS se dão em caráter complementar, sendo livre à iniciativa privada, na forma do art. 199 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituição da República. Defendeu que os valores recebidos do Estado do Paraná se deram em razão do Contrato de Gestão (peça 19), que na forma do art. 37, § 8º, da Constituição da República, concedeu-lhe autonomia gerencial, com vistas ao cumprimento de metas.

Assim, os valores recebidos pela entidade corresponderiam à remuneração pela efetiva prestação de serviços, não constituindo meros repasses orçamentários, o que a tornaria independente e, portanto, não suscetível de ser incluída como unidade orçamentária do Estado.

Na peça 62, o Sr. Carlos Alexandre Lorga alegou que as impugnações apresentadas pela 7ª Inspeção de Controle Externo apenas seriam cabíveis quando do início das atividades da FUNEAS. De outra forma, justificou que falhas eventuais podem ser identificadas, uma vez que estaria em curso a implementação da estrutura administrativa da entidade. Alegou, ainda, que a 7ª Inspeção procedeu à interpretação de lei contrária ao modelo de gestão adotada pelo Estado à época. No item 4.1 de sua petição, impugnou a aplicação de multa proposta pela Unidade Técnica.

Na peça 69, o Sr. Domingos Melo Trindade Guerra reforçou o entendimento quanto à personalidade jurídica de direito privado da FUNEAS e sua autonomia. Afirmou que os trabalhos desempenhados se relacionam com o Contrato de Gestão firmado em 2016 (peça 19), com o Estado do Paraná, passando a gerir unidades de saúde. Esclareceu que os pagamentos do Contrato de Gestão são feitos por meio de recursos do Fundo Estadual de Saúde obtidos de repasses do Fundo Nacional de Saúde.

Arguiu a autonomia configurada pela pluralidade de receitas, o que se caracterizaria por repasses do SUS e por esforços para pactuar novos contratos, como o da fábrica de imunobiológicos.

De outra forma, em relação ao quadro de pessoal, afirmou o gestor que, enquanto esteve à frente da entidade, promoveu medidas com vistas à realização de concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundamentos

Conforme se infere dos dados apurados pela 7ª Inspeção de Controle Externo, 85,5% das receitas da FUNEAS advêm do Contrato de Gestão (peça 19) firmado com o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Saúde. Nesse sentido, indicam os dados do demonstrativo constante da fl. 34 da peça 28:

RECEITAS	Período de Referência	2018
Contrato de Gestão	Janeiro a dezembro de 2018	R\$ 102.665.731,00
Fundo Estadual de Saúde	Janeiro a 14 de dezembro de 2018	R\$ 13.144.733,73
Fundo Municipal de Saúde	Janeiro a 28 de novembro de 2018	R\$ 1.232.394,32
Receitas Indiretas - Pgto de Despesas		R\$ 3.033.194,35
Total da Receita Operacional		R\$ 120.076.053,40

Portanto, os dados evidenciam a clara dependência financeira e orçamentária da entidade em relação ao Tesouro do Estado. Em que pese a alegação de esforços para a pactuação de novos contratos, não há, até o momento, efetiva prova de relevantes receitas próprias, que não aquelas advindas da prestação de serviços de forma direta ao Estado.

Ademais, essa dependência se revela, inclusive, na ausência de quadro próprio de servidores, conforme quadro demonstrativo (fl. 29 da peça 28):

ESTRUTURA PESSOAL

Unidade: Todas as Unidades

DISCRIMINAÇÃO	POSIÇÃO EM 30/10/2018
1 – Pessoal Efetivo	00
2 – Cargos Comissionados	104
3 – Servidores em Disposição (recebidos)	1689
4 – Servidores a Disposição (cedidos)	5
5 – Temporários	406
6 – Terceirizados	1032
7 – Estagiários	8
TOTAL	3244

De outra forma, é necessário destacar que, uma vez que, no exercício de 2018, 50% das despesas de pessoal foram arcadas com recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

advindos do Contrato de Gestão¹, ou seja, do Tesouro do Estado, não restou cumprido o item V da cláusula segunda do referido Contrato de Gestão:

V. Responsabilizar-se pela contratação de pessoal para a execução das atividades previstas neste CONTRATO DE GESTÃO, gestão do quadro próprio cedido à FUNEAS, bem como pelas obrigações, despesas, encargos trabalhistas e previdenciários, na forma da legislação em vigor;

Assim, os dados não evidenciam a efetiva autonomia da entidade.

Por fim, deve-se destacar a dependência em nível estrutural, uma vez que as atividades são todas desempenhadas em estruturas físicas disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Saúde, nesse sentido, segue descrição feita pela 7ª Inspeção de Controle Externo (fl. 36 da peça 28):

Destaca-se, ainda, que mesmo os valores irrisórios repassados pelo município decorrem de repasses do Sistema Único de Saúde relativos a **serviços nas unidades próprias do Estado que, embora sob a gestão da FUNEAS, utilizam estrutura física, equipamentos e servidores da SESA e têm até mesmo despesas de custeio tais como água e energia elétrica fornecidos pela SESA**. O Estado do Paraná, portanto, além de fornecer os meios físicos, humanos e boa parte dos insumos para a prestação desses serviços, tem ainda que repassar esses valores de faturamento para a Fundação. **(grifei)**

Nesses termos, de maneira análoga à já analisada por este Tribunal em face da Fundação Estatal de Atenção Especializada em Saúde de Curitiba, a

¹ "Analisando os dados informados pela FUNEAS é possível constatar que do total de despesa de pessoal em 2018, de aproximadamente R\$ 16 milhões, R\$ 7,9 milhões foram suportados com recursos do Contrato de Gestão, o que representa quase 50% do total da despesa". (fl. 33 da peça 28):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mera qualificação formal da entidade não deve se sobrepor à sua realidade orçamentária, conforme trechos das decisões que seguem:

- Acórdão 4519/17 do Tribunal Pleno:

[...] A mera qualificação formal de autonomia atribuída por lei municipal não tem a aptidão para desnaturar a condição fática de dependência orçamentária da entidade em relação ao Município a que está vinculada.

[...] **Independente da aparência conferida pelo contrato de gestão, trata-se claramente de entidade que não possui receitas próprias, submetendo-se, portanto, aos recursos repassados de origem pública**

(grifei)

- Acórdão n.º 830/17 da Segunda Câmara

Da análise dos autos, observa-se que embora a Fundação Estatal de Atenção Especializada em Saúde de Curitiba seja pessoa jurídica de direito privado, mantendo contrato de gestão com o Município de Curitiba e estando sujeita ao regime jurídico de pessoal da Consolidação das Leis do Trabalho, **tais fatos não desnaturam a origem pública dos recursos por ela utilizados, bem como a essencialidade do serviço prestado, devendo submeter-se a fiscalização da Secretaria Municipal de Saúde e deste Tribunal de Contas**

(grifei)

Com isso, restam afastadas as alegações em sentido estritamente formal quanto à natureza jurídica da entidade e à prestação de serviços de caráter complementar na área de saúde, mediante contrato de gestão (peça 19), previsto no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

art. 37, § 8º, da Constituição da República, uma vez que as reais condições orçamentárias evidenciam alto grau de dependência do Tesouro do Estado.

Ainda, a dependência orçamentária da entidade e o precedente deste Tribunal ora transcrito afastam por completo as alegações da defesa no sentido de que as falhas apontadas decorreriam de interpretação ideológica da Lei, uma vez que o efeito legal autônomo que se quer atribuir à entidade é meramente formal, tendo em vista que sua situação fática é diversa, tendo por fundamento suas rotinas administrativa, orçamentária e financeira, predominantemente dependentes do orçamento do Estado do Paraná, bem como de sua estrutura física e de recursos humanos.

Por outro lado, improcedente a alegação da defesa no sentido de que a presente avaliação apenas caberia quando do início das atividades da Fundação. Isso porque a este Tribunal é conferida a competência para o exercício do controle externo de modo amplo, podendo-se dar em caráter prévio, concomitante ou *à posteriori*, a fim de se verificar a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas públicas, conforme art. 70, *caput*, da Constituição da República.

No presente caso em específico, trata-se da competência prevista no art. 75, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, o que inclui dados de fiscalização concomitante apurados pela 7ª Inspeção de Controle Externo, conforme previsão do art. 153, § 3º, da Lei Complementar n.º 113/2005 e art. 157 do Regimento Interno.

Dessa forma, restam improcedentes as alegações de defesa.

Cabível a determinação proposta pela 7ª Inspeção de Controle Externo (fl. 76 da peça 28) à FUNEAS para que:

forneça as informações necessárias ao Estado do Paraná, objetivando a consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especificamente quanto às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas com pessoal do Poder Executivo, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação à proposta de aplicação de multas do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, deixo de aplicá-las aos gestores.

Nesse sentido, considero que a falha se revela estrutural, com evidente conflito entre a autonomia prevista na Lei Estadual n.º 17.959/2014 e no Decreto Estadual n.º 12.093/2014 e a realidade orçamentária da entidade. Portanto, em princípio, os fatos apontam para a necessária reestruturação da entidade, em caráter normativo, orçamentário e contábil, o que não deve ser exclusivamente imputado aos gestores do período, mas ao Poder Executivo do Estado do Paraná, que efetivamente instituiu a Entidade.

Ademais, os fatos evidenciam o conflito em face das normas contábeis aplicáveis e a necessária adaptação contábil à Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de promover a consolidação de dados junto ao Estado do Paraná, o que igualmente não deve ser exclusivamente imputado aos gestores da FUNEAS no período.

Nesse sentido, em relação aos gestores do exercício de 2018, remanescem os reflexos da irregularidade das contas. Em relação à FUNEAS, diante dos fatos ora evidenciados, cabe a determinação sugerida pela unidade técnica, cujo descumprimento poderá ensejar a efetiva aplicação de sanções.

Contudo, no presente momento, deixa-se de aplicar multas administrativas, uma vez que as correções das ações envolvem a necessária atuação conjunta do Poder Executivo do Estado do Paraná, não dependendo apenas dos gestores.

Conclusão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo exposto, acompanho as manifestações da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191) para:

- a) **julgar irregular** o presente item;
- b) **determinar** que a FUNEAS forneça as informações necessárias ao Estado do Paraná, objetivando a consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especificamente quanto às despesas com pessoal do Poder Executivo, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.3. Ausência de realização de concurso público pela FUNEAS para composição do seu quadro permanente.

Na fl. 41 da peça 28, a 7ª Inspeção de Controle Externo tornou a evidenciar que não havia servidores efetivos entre os 3.244 agentes que prestavam serviços à FUNEAS, indicando, assim, que não houve a realização de concurso público.

O fato, em princípio, evidencia a inobservância da obrigatória investidura por meio de concurso público, conforme art. 37, inciso II, da Constituição da República, bem como, em específico, não atende ao art. 13, § 1º, da Lei Estadual n.º 17.959/2014².

Defesa

Na fl. 19 da peça 47, o Sr. Marcello Augusto Machado, atual gestor, afirmou que está em trâmite procedimento para contratação temporária, conforme art. 12, §7º, da Lei Estadual n.º 17.959/2014. Defendeu que há precariedade da relação contratual com a SESA, que pode alterar o quantitativo de entidades atendidas pela FUNEAS, o que geraria dificuldades para apurar, com segurança, o

² Art. 13. O regime jurídico de pessoal da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná será o da Consolidação das Leis do Trabalho e respectiva legislação complementar.
§ 1º A contratação de pessoal do quadro permanente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná far-se-á por meio de concurso público. (Sem grifo no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quantitativo necessário de servidores no longo prazo, bem como geraria incerteza de recursos para a contratação de entidade organizadora do certame.

Na peça 62, o Sr. Carlos Alexandre Lorga reforçou dificuldades para dimensionamento da demanda permanente de recursos humanos. Alegou que as tratativas foram iniciadas com aprovação do Conselho Curador e formalizadas por meio dos protocolos 14.972.612-8 (peça 79), de dezembro de 2017, e 14.979.475-1 (peça 80) destinados às medidas de realização do concurso público. Afirmou que, enquanto não finalizados os estudos necessários, foram deflagrados processos seletivos simplificados (peças 81 a 96).

Na peça 69, o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra afirmou que em sua gestão que promoveu estudo de caso junto à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, o que teria resultado no relatório constante da peça 72. Todavia, acrescentou razões ao seu contraditório, na peça 181, sob o argumento de que haveria nulidade em eventual aplicação de pena pelo presente fato, uma vez que estava impedido de fazer contratações ou licitações durante sua gestão (05/09/2018 a 31/12/2018), em face do período eleitoral, na forma do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/97.

Fundamentos

De fato, uma vez que a FUNEAS constitui fundação pública, ainda que sua personalidade jurídica seja de direito privado, subsiste o dever de admitir servidores por meio de concurso público, conforme art. 37, inciso II, da Constituição da República. Ainda, nos termos apontados pela 7ª Inspeção de Controle Externo, essa mesma obrigatoriedade deflui do art. 13, § 1º, da Lei Estadual n.º 17.959/2014 que instituiu a entidade:

Art. 13. O regime jurídico de pessoal da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná será o da Consolidação das Leis do Trabalho e respectiva legislação complementar.

§ 1º A contratação de pessoal do quadro permanente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná **far-se-á por meio de concurso público.**
(grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, no presente caso, uma vez que, pelo levantamento do quadro de pessoal feito pela Inspeção, evidenciou-se a completa ausência de servidores efetivos, resta clara a ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição da República. Tal fato limita a gestão da Fundação e sua autonomia em relação ao quadro de pessoal.

Em que pesem provas de que, em parte, os gestores promoveram estudos da estrutura organizacional (peça 72) e o encaminhamento de solicitação para a realização de concurso público (peças 79 e 80), não houve a efetiva seleção, em descumprimento ao art. 13, § 6º, da Lei Estadual n.º 17.959/2014³.

Da mesma forma, referidas provas e a obrigatoriedade de realizar a seleção pública afastam justificativas no sentido da dificuldade de previsão do quantitativo necessário de servidores, conforme estudos realizados pela própria Entidade. Ainda, em relação à falta de previsão de recursos orçamentário para a realização do certame, tal planejamento é responsabilidade direta da entidade, a fim de dar cumprimento ao art. 13, § 1º, da Lei Estadual n.º 17.959/2014.

Por fim, em relação ao argumento do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, no sentido de que havia impedimento para a realização de concurso público em face do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/97, conforme esclarecido pela 7ª Inspeção de Controle Externo na fl. 4 da peça 189, a vedação legal se refere apenas à nomeação, contratação, admissão de qualquer forma ou demissão sem justa causa de servidores, não alcançando a realização de concursos públicos.

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, conforme Resolução n.º 21.806/2004, de relatoria do Ministro Fernando Neves:

Consulta. Recebimento. Petição. Art. 73, V, Lei no 9.504/97. Disposições. Aplicação. Circunscrição do pleito. Concurso público. Realização. Período eleitoral. Possibilidade. Nomeação. Proibição. Ressalvas legais. 1. As disposições

³ Art. 13. O regime jurídico de pessoal da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná será o da Consolidação das Leis do Trabalho e respectiva legislação complementar.

§ 6º O concurso público será realizado para preenchimento de postos de trabalho do quadro de pessoal, sempre de acordo com as disponibilidades financeiras **e as vagas definidas pelo Conselho Curador. (grifei)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contidas no art. 73, V, Lei no 9.504/97 somente são aplicáveis à circunscrição do pleito. **2. Essa norma não proíbe a realização de concurso público, mas, sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais desde os três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito.**

(grifei)

Pelo exposto, as justificativas apresentadas não afastam a irregularidade das contas.

Todavia, entendo que as multas devem ser afastadas. Nesse ponto, é necessário considerar que o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, além de ter permanecido por curto período na gestão da entidade, 05/09/2018 a 1º/01/2019, o que reduziu suas condições para promover o certame, comprovou a realização de estudos da estrutura organizacional para estabelecimento da demanda por servidores, conforme documento constante da peça 72.

Em relação ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, restou comprovado o encaminhamento de Memorando Interno (peça 80) para tratar da realização de concurso público e o encaminhamento de solicitação específica (peça 79) ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Administração e Previdência, com estimativa de 938 vagas.

Portanto, restou evidenciado que, ainda que aparentemente infrutíferas, foram tomadas medidas com vistas à solicitação às áreas competentes do Estado. Não obstante, a autorização para realizar o certame não depende dos gestores, razão pela qual deve ser reduzida, neste caso, sua responsabilidade pessoal pelo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, excludo a aplicação de multas aos gestores, sem prejuízo da determinação proposta pela 7ª Inspeção de Controle Externo, no sentido de que a FUNEAS promova medidas com vistas à (fl. 76 da peça 28):

realização de concurso público para a admissão de pessoal permanente na FUNEAS, em atendimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 13, § 1º da Lei Estadual n.º 17.959/2014;

Conclusão

Pelo exposto, acompanho as manifestações da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191) para:

a) **julgar irregular** o presente item, alcançando a gestão do Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, e do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019;

b) **determinar** que a FUNEAS promova medidas com vistas à realização de concurso público para a admissão de pessoal permanente na FUNEAS, em atendimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 13, § 1º da Lei Estadual n.º 17.959/2014;

2.2.4. Criação de empregos e cargos em comissão e fixação de remuneração por meio de ato diverso de Lei.

Conforme Relatório de Fiscalização da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 28), verificou-se que a criação de cargos da entidade não tem previsão legal, mas, se dá com força em ato administrativo interno, no caso, ato do Conselho Curador, tendo por fundamento os arts. 14 e 15 do Estatuto da Funeas.

Assim, a 7ª Inspeção apontou a possível ofensa ao art. 37, incisos I e X, da Constituição da República, bem como ao Prejulgado n.º 25 deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Defesa

Na peça 47, o Sr. Marcello Augusto Machado, atual gestor afirmou que a criação de cargos na forma constatada decorreria do regime de direito privado, com aplicação do art. 173, § 1º, da Constituição da República. Assim, defendeu que por força da Lei Estadual n.º 17.959 e de seu Estatuto, os cargos e empregos são criados por ato do Conselho Curador, o que observaria a jurisprudência do TST.

Defendeu que a FUNEAS possui receitas próprias, ressaltando a remuneração dos serviços prestados pelas unidades hospitalares geridas pela Fundação, o que permitiria o regime diferenciado. Assim, alegou que o presente caso se distingue do Recurso de Revista 263689/17, que tratou de Fundação do Município de Curitiba, a qual não possuiria receitas próprias

Na peça 62, o Sr. Carlos Alexandre Lorga defendeu que o Acórdão n.º [830/2017](#) da 2ª Câmara e o Acórdão n.º [4519/17](#) do Tribunal Pleno representam entendimentos recentes deste Tribunal, assim, defendeu que não devem ser aplicados ao presente caso. De outra forma, alegou a legalidade das contratações durante sua gestão, uma vez que teriam observado o estatuto aprovado pelo Decreto Estadual n.º 12.093/2014, com autorização prévia do Conselho Curador.

Na peça 69, o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra defendeu que sua gestão foi de apenas 4 meses e que, nesse período, produziu os estudos necessários à realização de concurso público e eventual propositura de lei para estruturação de cargos.

Fundamentos

Em relação à defesa de que a fundação, por ter personalidade jurídica de direito privado, seria abrangida pelo art. 173, § 1º, da Constituição da República, o argumento não subsiste.

Isso porque conforme fundamentação constante do Acórdão [4519/17](#) do Tribunal Pleno, o referido regime se dá em face de entidades de explorem atividades econômicas em regime de concorrência, para produção e comercialização de bens ou de prestação de serviços, o que não é o caso da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNEAS, uma vez que sua atuação se dá de modo muito específico junto ao próprio poder público na prestação de serviços de saúde.

De outra forma, como já foi demonstrado, não há evidências de relevante arrecadação de receitas próprias que materializem a autonomia financeira da entidade. Nesse sentido, na fl. 35 da peça 28, a 7ª Inspeção de Controle Externo evidenciou que 85,5% das receitas da FUNEAS correspondem ao Contrato de Gestão firmado com o Estado do Paraná (peça 19).

Outrossim, devem ser ressaltadas as seguintes constatações em relação à dependência da FUNEAS em relação ao orçamento e à estrutura física do Estado do Paraná (fl. 36 da peça 28):

Destaca-se, ainda, que mesmo os valores irrisórios repassados pelo município decorrem de repasses do Sistema Único de Saúde relativos a serviços nas unidades próprias do Estado que, **embora sob a gestão da FUNEAS, utilizam estrutura física, equipamentos e servidores da SESA e têm até mesmo despesas de custeio tais como água e energia elétrica fornecidos pela SESA. O Estado do Paraná, portanto, além de fornecer os meios físicos, humanos e boa parte dos insumos para a prestação desses serviços, tem ainda que repassar esses valores de faturamento para a Fundação.**

Cabe ressaltar que mesmo com a adequação contábil ocorrida em 2017, reconhecendo no balanço da FUNEAS como receitas indiretas do Termo de Parceria, algumas despesas com o fornecimento de mercadorias e serviços, suportadas diretamente pela Saúde, ainda não foram trazidas aos demonstrativos os valores gastos com pessoal pela SESA e cedidos à FUNEAS, o que aumenta ainda mais a dependência financeira, e como já demonstrado anteriormente, existe também uma dependência laborativa por ausência de quadro próprio desta Entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(grifei)

Em seu conjunto, os dados constantes dos autos evidenciam que o art. 173, § 1º, da Constituição da República não é aplicável ao presente caso, uma vez que o presente quadro se distancia das empresas públicas e sociedades de economia mista, que por serem orçamentariamente independentes do Tesouro, possuem maior autonomia de gestão de seu quadro de cargos. Nesses termos, a dependência existente em relação ao orçamento do Estado não permite a livre criação de cargos pela entidade, o que deve se dar, portanto, na forma geral aplicada ao setor público, por meio de Lei.

Em que pese o art. 13, § 5º, da Lei Estadual n.º 17.959/2014 estabelecer que o Conselho Curador decidirá sobre o quadro de pessoal, tal disposição seria restrita à definição da estrutura, de acordo com estudos sobre a demanda necessária. Todavia, tal decisão não implica na efetiva criação de cargos, o que deve ser previsto em Lei, por decorrência do art. 66, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná⁴.

Conforme mencionado, aplica-se ao caso a fundamentação do Acórdão n.º [4519/17](#) do Tribunal Pleno que tratou, em situação muito aproximada da presente, da relação entre a Fundação Estatal de Atenção Especializada em Saúde de Curitiba e o Município de Curitiba:

Considerando que tais despesas dependem da disponibilidade orçamentária do Município, a criação de cargos/empregos em comissão e a definição das respectivas remunerações da Recorrente requerem, por consequência, a edição de Lei em sentido estrito, em atenção ao preceito do artigo 37, II da Constituição Federal

⁴ Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a matéria, em que pese os responsáveis apresentarem decisão do TST, cabe mencionar entendimento daquele Tribunal:

REAJUSTE PREVISTO EM CONVENÇÃO COLETIVA – APLICAÇÃO A ENTE PÚBLICO – NECESSIDADE DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA – ORIENTAÇÃO EMANDA DO ARTIGO 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Recurso fundamentado em violação constitucional e legal. **A recorrente é fundação privada atuante nas áreas de informação, educação e cultura**, para a qual, segundo enfatizou o próprio Colegiado Regional, foi destacada dotação orçamentária pelo Estado de São Paulo. **Uma vez que a Fundação Padre Anchieta recebe verbas públicas destinadas a sua manutenção e à realização de suas atividades, não se pode admitir a concessão de benefício ou vantagem, a qualquer título, sem que haja prévia dotação orçamentária, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme preceitua o artigo 169, parágrafo único, da Constituição Federal.** Por esse motivo é que não se reconhece aos entes da Administração Pública Direta e Indireta a faculdade de firmarem acordo ou convenção coletiva de trabalho. Ademais, após a promulgação da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem observar certos limites para gastos com pessoal, ativo ou inativo, o que oferece mais um óbice à adoção daquilo que previsto na norma coletiva. Recurso de revista conhecido por violação do artigo 169 da Constituição Federal e provido. (RR – 38640-71.2006.5.02.0005, Relator Ministro: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 18/12/2013, 3ª Turma, Data de Publicação DEJT 31/01/2014).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(grifei)

Portanto, conforme jurisprudência desta Corte, uma vez comprovada a dependência da Fundação em relação a recursos públicos, maior é a exigência de observância do regime de direito público. Tendo em vista que a criação de cargos gera novas despesas, torna-se necessária lei em sentido formal a fim de que o ente público que mais contribui com o orçamento da fundação possa aprovar o aumento de suas despesas.

Nesses termos, cabível a determinação proposta pela 7ª Inspeção de Controle Externo, no sentido de que a FUNEAS promova:

A criação, por meio de lei, de empregos e cargos em comissão na FUNEAS, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, em atendimento ao disposto no art. 37, incisos I e X, da Constituição Federal e no Prejulgado n.º 25 deste Tribunal de Contas.

Uma vez não observado o art. 37, incisos I e X, da Constituição da República, o art. 66, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná, bem como o Prejulgado n.º 25 deste Tribunal e o entendimento constante do Acórdão n.º [4519/17](#) do Tribunal Pleno, entendo cabível a aplicação aos gestores da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Importante diferenciar essa hipótese das duas anteriores, em que foi afastada a aplicação de multas (itens 2.2.2 e 2.2.3), na medida em que, nesse caso, ambos os gestores omitiram-se com relação a qualquer providência a ser tomada, visando o saneamento da impropriedade, permitindo que, durante toda a gestão, permanecessem como irregulares os pagamentos feitos, na medida em que os respectivos cargos careciam de previsão legal. As defesas limitam-se a defender a possibilidade de sua criação por ato infra legal, inadmissível para a entidade, dada sua evidente condição de dependente do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclusão

Dessa forma, acompanho as manifestações da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191) para:

a) **julgar irregular o presente item**, alcançando a gestão do Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, e do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019;

b) **determinar** que a FUNEAS promova medidas com vistas à criação, por meio de lei, de empregos e cargos em comissão na FUNEAS, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, em atendimento ao disposto no art. 37, incisos I e X, da Constituição Federal e no Prejulgado n.º 25 deste Tribunal de Contas;

c) **aplicar uma multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Paraná, ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da entidade no período de 19/11/2015 a 04/09/2018 e ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da entidade no período de 05/09/2018 a 30/12/2018.

2.2.5. Vinculação e equiparação remuneratória da Diretoria Executiva da FUNEAS com o subsídio dos Secretários de Estado.

Nos termos do Relatório de Fiscalização da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 28), verificou-se que a vinculação das remunerações do Presidente da FUNEAS e de seus Diretores com percentuais dos subsídios dos Secretários de Estado, o que ofenderia ao art. 37, inciso XIII, da Constituição da República⁵.

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por deliberação do Conselho Curador, na 11ª Reunião Ordinária, em 19 de novembro de 2015, foi fixada a remuneração da Diretoria Executiva, conforme inciso IV do art. 14 do Estatuto da FUNEAS. Assim, a remuneração do Presidente foi fixada como equivalente a 95% do subsídio pago aos Secretários de Estado; para os Diretores, integrantes da Diretoria Executiva, a remuneração foi fixada como equivalente a 80% do subsídio pago aos Secretários de Estado.

Defesa

Os gestores, o Sr. Marcello Augusto Machado (peça 47), o Sr. Carlos Alexandre Lorga (peça 62) e o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (peça 69), em síntese, defenderam que não houve vinculação da remuneração da Diretoria e da Presidência aos subsídios de Secretários de Estado, mas adoção desses valores como referência.

Afirmaram que eventuais reajustes posteriores seriam aplicados livremente pelo Conselho Curador, sem considerar atualizações da remuneração dos Secretários de Estado.

O Sr. Marcello Augusto Machado, atual gestor, alegou que seria submetido ao Conselho Curador nova tabela de remuneração da Diretoria Executiva para aprovação.

O Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra alegou também que os parâmetros foram estabelecidos no exercício de 2015, não podendo sua gestão, no período de 4 meses, ser responsabilizada.

Fundamentos

A vinculação das remunerações é claramente aferida a partir da Ata da 11ª Reunião Ordinária da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (fls. 28 a 33 da peça 71), na fl. 29 é estabelecida a equivalência das remunerações, o que tem efeito diverso de mero referencial.

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

48 R\$ 20.623,57 (vinte mil seiscientos e vinte e três reais). A remuneração do Diretor-
49 Presidente será equivalente a 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio pago aos
50 Secretários de Estado. Para os demais Diretores membros da Diretoria Executiva a
51 remuneração será equivalente a 80% (oitenta por cento) do subsídio pago aos
52 Secretários de Estado. Colocado em votação aprovou-se, por unanimidade, pelos

Assim, na forma estabelecida, configura-se a ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Portanto, é necessário que seja feita a reforma do ato a fim de estabelecer valores desvinculados de outras remunerações. No entanto, uma vez constatado o fato, resta configurada a irregularidade do item.

Em relação à apresentação de nova tabela de remuneração ao Conselho Curador, tal fato não elide a falha ocorrida.

Quanto à fixação da remuneração em período anterior à gestão do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, não houve a comprovação de qualquer medida adotada pelo gestor para retificar a falha.

Portanto, nos moldes propostos pela 7ª Inspeção de Controle Externo, deve-se expedir determinação à FUNEAS no sentido de que promova (fl. 76 da peça 28):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A desvinculação da remuneração dos membros da Diretoria Executiva da FUNEAS aos subsídios dos Secretários de Estado, conforme disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal;

Uma vez configurada a ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição da República, aplico aos gestores do exercício de 2018 da multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Também nesse caso, a exemplo do item anterior, não se verificou qualquer iniciativa para o saneamento da impropriedade, mostrando-se a multa administrativa, por outro lado, adequada à reprovação da conduta, na medida em que a devolução de valores, dada a presunção de serviços prestados, poderia implicar em enriquecimento indevido do ente público.

Conclusão

Dessa forma, acompanho as manifestações da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191) para:

a) **julgar irregular** o presente item, alcançando a gestão do Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, e do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019;

b) **determinar** que a FUNEAS promova medidas com vistas à desvinculação da remuneração dos membros da Diretoria Executiva da FUNEAS aos subsídios dos Secretários de Estado, conforme disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal;

c) **aplicar uma multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Paraná, ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da entidade no período de 19/11/2015 a 04/09/2018 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da entidade no período de 05/09/2018 a 30/12/2018.

2.2.6. Dispensa indevida de procedimento licitatório, extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento administrativo sem o devido respaldo contratual.

Conforme apurou a 7ª Inspeção de Controle Externo, por meio de seu Relatório de Fiscalização (peça 28), constatou-se a prática reiterada de dispensas de licitação, no total de 23, todas tendo por fundamento a emergência, para a manutenção do funcionamento das unidades hospitalares, sem evidenciar planejamento das contratações e dos devidos processos licitatórios, em possível ofensa ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, à Lei Federal n.º 8.666/1993 e à Lei Estadual n.º 15.608/2007.

Nos termos apontados na fl. 56 da peça 28, as contratações alcançaram o montante de R\$ 23.784.795,28.

Foi constatada ainda a extrapolação do prazo de 180 dias contados da ocorrência da emergência contratual, conforme as dispensas de licitação (fl. 69 da peça 28): 01/2016; 02/2016; 03/2016; 06/2016; 13/2016; 14/2016; 02/2017; 05/2017; 07/2017; 08/2017; 18/2017; 24/2017; 26/2017; 33/2017; 35/2017; 41/2017, 42/2017; 43/2017, 64/2017 e 67/2017.

Houve a identificação de falha na motivação das Dispensas de Licitação n.º 07/2017, 35/2017 e 42/2017, uma vez que indicaram sua provisoriedade para cobertura do tempo de processamento de licitações que, na verdade, já haviam sido encerradas (homologas ou arquivadas).

Constataram-se inconsistências em editais de licitação, admitidas pela FUNEAS, que acabaram por retardar ainda mais a realização de procedimentos licitatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, conforme demonstrativo constante da fl. 61 da peça 28, constatou-se a realização de reconhecimento de dívida em relação a períodos sem cobertura contratual, em torno de 40 pagamentos.

Defesa

Na peça 47, o Sr. Marcello Augusto Machado, atual gestor, afirmou que as falhas decorreram de gestão anterior e, como justificativas, corrobora as defesas apresentadas durante a fiscalização procedida pela 7ª Inspeção de Controle Externo. Todavia, justificou que a atual gestão da FUNEAS tem adotado medidas para extinguir ou reduzir as dispensas de licitação e pagamentos sem cobertura contratual.

Na peça 62, o Sr. Carlos Alexandre Lorga defendeu a urgência das contratações, sobretudo, alegando a proteção à vida, postulou a aplicação do art. 22, § 1º, da LINDB. Defendeu que a extrapolação de prazo das contratações se deu com vistas a garantir a prestação de serviços médicos ou a continuidade de serviços essenciais. Arguiu a ausência de dano ao erário e apresentou relação de procedimentos para verificação deste Tribunal.

Na peça 69, o Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra alegou que as contratações impugnadas não têm relação com o período de sua gestão e que, durante esse período, promoveu a adoção de ferramentas de gestão para evitar as dispensas de licitação.

Fundamentos

Restou suficientemente demonstrado pela 7ª Inspeção de Controle Externo nas fls. 57 a 59 da peça 28 a sucessão de dispensas de licitação em detrimento do planejamento e do dever de licitar expresso no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República.

Conforme analisou a referida Unidade Técnica, nas fls. 34/36 da peça 170, os gestores apenas reiteraram a urgência das contratações a fim de preservar a saúde dos usuários do sistema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, em suas justificativas, não apresentaram quais seriam os impedimentos ocorridos ao regular planejamento das operações, que teriam exigido a contratação emergencial.

Desde logo, rejeitam-se as alegações apresentadas, ainda em sede de fiscalização, no sentido de que as falhas teriam sido causadas pela assunção da gestão de entidades de modo abrupto pela FUNEAS, isso porque não se demonstrou a exiguidade de prazo alegada.

Especificamente em relação ao início do Contrato de Gestão, conforme analisou a 7ª Inspeção de Controle Externo na fl. 67 da peça 28, houve o decurso de 9 meses entre a posse do Sr. Carlos Alexandre Lorga no cargo de Presidente da entidade, em 19/11/2015, e a assinatura do referido Contrato com a SESA, em 23/08/2016 (peça 19). Portanto, em princípio, houve tempo necessário para, durante as negociações, planejar as ações que seriam prioritárias na gestão da entidade, incluindo a eleição de meios para totalizar demandas de licitação, o que não ocorreu.

Nesse ponto, é necessário destacar que havia, em face do Contrato de Gestão 1/2016, específica disposição quanto ao necessário planejamento das atividades a serem desempenhadas (fl. 68 da peça 28):

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

I – **Desenvolvimento de mecanismos que possibilitem o diagnóstico das unidades cedidas para fomentar desenvolvimento de ações eficazes e necessárias para realizar com excelência os serviços pactuados e os programas previstos nos anexos deste instrumento**, a fim de alcançar os objetivos contratados, sem prejuízo de suas obrigações legais e regulamentares;

II. **Propiciar meios internos para o gerenciamento do CONTRATO DE GESTÃO**, que assegurem a orientação, a coordenação e o acompanhamento necessário à execução do contrato, serviços de saúde ambulatorial,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

hospitalar, serviço de apoio diagnóstico, ensino e pesquisa, educação permanente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS que permitam, inclusive, a adoção de medidas corretivas quando pertinentes; **(Grifei)**

Referidas cláusulas evidenciam a responsabilidade da FUNEAS pela promoção de ações planejadas. Contudo, conforme apontou a 7ª Inspetoria na fl. 68 da peça 28, as cláusulas não foram observadas em relação à gestão das demandas das entidades administradas pela FUNEAS. Os responsáveis relataram inconsistências nas estimativas fornecidas pelas entidades administradas, todavia, tal fato corresponde a falhas no método de controle e de gestão adotado.

Conforme mencionado pela 7ª ICE nas fls. 59/60 da peça 28, não foram observados os prazos máximos para contratações emergenciais, de 180 dias, e as justificativas apresentadas, em geral, em torno da continuidade de serviços essenciais, não são suficientes para afastar o necessário planejamento das atividades, em ofensa ao art. 24, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.666/93 e ao art. 34, inciso IV, da Lei Estadual n.º 15.608/07.

Nos termos relatados pela 7ª ICE, na fl. 65 da peça 28, a justificativa apresentada pela entidade, em sede de fiscalização, deu-se no sentido da dificuldade de, com base nas urgências verificadas, definir-se o marco inicial da situação emergencial para cálculo do prazo máximo em face de cada dispensa de licitação. Entretanto, uma vez que o início da contratação firmada, por meio de cada dispensa de licitação, determina o prazo de 180 dias para a realização de processo licitatório e regularização da posterior contratação, o prazo constitui fato futuro e certo. Assim, a justificativa apresentada não é hábil a afastar a falha da gestão.

Acrescente-se que, conforme relatado pela 7ª ICE, fl. 35 da Instrução n.º 66/19 (peça 170), comprovou-se a realização de novas dispensas de licitação, com base nos mesmos fatos, o que ensejou a permanência de contratações sem o processo licitatório, desconfigurando a alegada provisoriedade das contratações diretas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, não há efetiva evidência de circunstâncias práticas que constituíssem obstáculos ou limitações ao planejamento das contratações, não sendo, no caso, aplicável o art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido, a atuação da FUNEAS se deu em inobservância ao entendimento já externado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n.º 154/2017 – Plenário (Processo TC-029.501/2016-4), conforme citado pela 7ª Inspeção na fl. 70 da peça 28:

- o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 dispõe que os contratos formalizados mediante dispensa de licitação por situação emergencial **devem ter sua duração limitada a 180 dias e que a formalização de novo contrato nos mesmos termos do primeiro constitui prorrogação do primeiro, vedada pelo dispositivo;**

- **o atraso em procedimentos licitatórios decorrentes da demora no agir não caracteriza situação emergencial** que justifique a contratação mediante dispensa de licitação com amparo no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993. **(Grifei)**

No que se refere à alegação de que as dispensas decorreram de processos de licitação fracassados, a 7ª Inspeção de Controle Externo, na fl. 70 da peça 28, esclareceu que “*de 20 contratações diretas somente cinco (DL 08/2017; 24/2017; 26/2017; 35/2017 e 42/2017) tiveram como motivação o fato de estar em andamento o Pregão Eletrônico nº 12/2017*”, portanto, tal fato não é suficiente para afastar a responsabilidade dos gestores.

Não houve a apresentação de justificativas específicas em relação à motivação das Dispensas de Licitação n.º 07/2017, 35/2017 e 42/2017, portanto, confirmou-se a falha, uma vez que indicaram provisoriedade em face de procedimentos licitatórios já encerrados. Da mesma forma em relação às falhas em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

editais de licitação, que acabaram por retardar a realização de processos licitatórios, conforme evidenciado na fl. 71 da peça 28.

Em relação aos pagamentos sem cobertura contratual, foram identificados pagamentos a dez fornecedores, as justificativas apresentadas evidenciam vícios de planejamento. Alegou a FUNEAS, ainda durante a fiscalização exercida pela 7ª ICE, que os pagamentos se deram com vistas à continuidade dos serviços.

Todavia, conforme bem destacou a 7ª Inspeção de Controle Externo na fl. 71 da peça 28: *“Nesses casos, o instrumento adequado seria a formalização de dispensa de licitação. Portanto, o pagamento administrativo por reconhecimento de dívida não encontra qualquer respaldo legal”*.

Em relação ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, deve ser afastada sua responsabilidade pelas presentes falhas, uma vez que, conforme atestado pela 7ª Inspeção de Controle Externo, na fl. 7 da peça 189, as dispensas de licitação foram realizadas sob a gestão do Sr. Carlos Alexandre Lorga.

Em relação ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, em face dos fatos e da ofensa ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, à Lei Federal n.º 8.666/1993 e à Lei Estadual n.º 15.608/2007, acompanho a proposta de aplicação de três multas administrativas da Lei Complementar n.º 113/2005, nos termos do art. 87, IV, alíneas “d” (dispensa indevida de licitação) e “g” (extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento sem devido respaldo contratual).

Conclusão

Dessa forma, acompanho as manifestações da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191) para:

a) julgar irregular o presente item, em razão da dispensa indevida de procedimento licitatório; da extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais; e do pagamento administrativo sem o devido respaldo contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Aplicação de três multas ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, nos termos do art. 87, IV, alíneas “d” (dispensa indevida de licitação) e “g” (extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento sem devido respaldo contratual) da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná.

2.2.7. Nulidade por ausência de dosimetria da pena.

Na peça 181, o Sr. Domingos de Melo Trindade, gestor da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 31/12/2018, afirmou que as sanções, na forma proposta pela 7ª Inspeção de Controle Externo e corroborada pela Coordenadoria de Gestão Estadual e pelo Ministério Público de Contas, implicariam a nulidade da presente decisão em face da ausência de proporcionalidade.

Nesse sentido, destacou que o Sr. Carlos Alexandre Lorga foi gestor da entidade desde a sua instituição em 2016 até a data de 02/09/2018, razão pela qual não seria proporcional a aplicação das mesmas sanções a ambos os gestores. Invocou ainda a aplicação dos fundamentos constantes de decisão do STF, o RE 947843 AgR.

Todavia, não lhe assiste razão.

Conforme fundamentado pela 7ª Inspeção de Controle Externo na peça 189, o princípio da proporcionalidade é, primeiramente, direcionado ao legislador que, ao tratar das sanções, estabelece gradações em face de cada conduta, é o caso do art. 87 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, que estabelece em cada um de seus incisos uma penalidade diferente, variando entre 10 a 50 Unidades Padrão Fiscal do Estado do Paraná.

Assim, em face de condutas tipificadas nas alíneas do art. 87 cabe ao julgador apenas a aplicação das respectivas sanções previstas nos seus incisos, sendo a proporcionalidade da sanção já considerada pela Lei.

Como bem destacou a Inspeção, em alguns casos, a Lei atribui ao julgador a possibilidade de estabelecer a gradação da pena em face do caso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concreto, como no caso da multa proporcional ao dano, prevista nos arts. 85, inciso III, e 89 da referida Lei Complementar. Todavia, esse não é o caso dos presentes autos, cujas sanções observam a proporcionalidade já definida na Lei.

Quanto à decisão invocada como paradigma para aplicação do princípio da proporcionalidade, no caso o RE 947843 AgR, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o caso é bastante diverso do presente, uma vez que trata de convênio com a SUDENE para a pavimentação de ruas e da sanção aplicada em decorrência de desvio de finalidade, concentrando-se a discussão sobre a base de cálculo para incidência da penalidade. No presente caso, não há discussão quanto à base de cálculo, tratando-se de penalidade administrativa, cujo valor decorre de específica previsão legal.

Assim, tendo em conta a diversidade dos fatos e das legislações consideradas, é inaplicável a jurisprudência ao presente caso.

Nesses termos, acompanho as propostas uniformes da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 189), da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 190) e do Ministério Público de Contas (peça 191) para afastar a nulidade alegada.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno

3.1. **julgue irregulares** as contas do Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS – no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, e do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019, em razão dos seguintes fatos:

3.1.1. caracterização da dependência da FUNEAS em relação ao orçamento do Estado do Paraná

3.1.2. ausência de realização de concurso público pela FUNEAS para composição do seu quadro permanente.

3.1.3. criação de empregos e cargos em comissão e fixação de remuneração por meio de ato diverso de lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1.4. vinculação e equiparação remuneratória da Diretoria Executiva da FUNEAS com o subsídio dos Secretários de Estado.

3.1.5. dispensa indevida de procedimento licitatório, extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento administrativo sem o devido respaldo contratual.

3.2. **imponha ressalva** às contas em face de atrasos no envio de dados ao SEI-CED em relação ao 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2018;

3.3. determine à FUNEAS que adote medidas com vistas a:

3.3.1. fornecer as informações necessárias ao Estado do Paraná, objetivando a consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especificamente quanto às despesas com pessoal do Poder Executivo, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.3.2. realizar concurso público para a admissão de pessoal permanente, em atendimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 13, § 1º da Lei Estadual n.º 17.959/2014

3.3.3. criar, por meio de lei, de empregos e cargos em comissão na FUNEAS, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, em atendimento ao disposto no art. 37, incisos I e X, da Constituição Federal e no Prejulgado n.º 25 deste Tribunal de Contas

3.3.4. desvincular a remuneração dos membros da Diretoria Executiva da FUNEAS dos subsídios dos Secretários de Estado, conforme disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal

3.4. **Recomende à FUNEAS que:**

3.4.1. abstenha-se de praticar atos que possam ser enquadrados como nepotismo, sob pena de responsabilização.

3.4.2. passe a disponibilizar em seu Portal da Transparência informações da área de pessoal, tais como: (i) tipo de vínculo dos servidores/empregados; (ii) remuneração dos servidores/empregados e (iii) data de nomeação, posse e exoneração/demissão dos servidores/empregados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.4.3. observe os valores constantes da tabela CMED e no Banco de Preços em Saúde (BPS) para a formação de preços nos termos de referência dos editais para compras de medicamentos, de modo a evitar sobrepreço;

3.4.4. observe a indicação do Código BR, do Catálogo de Materiais do ComprasNet, como referência dos medicamentos que a FUNEAS pretende adquirir, para facilitar a identificação precisa do produto pelos licitantes, bem como pelos órgãos de controle e pela sociedade.

3.4.5. aprimore os mecanismos de planejamento com relação à construção da Unidade de Produção de Medicamentos Biológicos. Ainda, tome as devidas providências para a sua legitimação como parte executora ou o afastamento do processo, deixando a competência ao FUNSAÚDE, tendo em vista já figurar como parte signatária no processo.

3.4.6. aprimore os processos de planejamento, adequação dos processos de trabalho e formalização dos instrumentos de gestão, buscando atingir às finalidades da FUNEAS, bem como dar Cumprimento ao Contrato de Gestão 01/2016

3.5. aplique as seguintes multas:

3.5.1. ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018;

3.5.1.1. uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

3.5.1.2. quatro multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

3.5.1.3. uma multa do art. 87, inciso IV, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

3.5.2. ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019;

3.5.2.1. uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

3.5.2.2. duas multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.5.3. ao Sr. Marcelo Augusto Machado, Presidente da Fundação desde 02/01/2019, uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS – no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, e do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019, em razão dos seguintes fatos:

I.1 - caracterização da dependência da FUNEAS em relação ao orçamento do Estado do Paraná;

I.2 - ausência de realização de concurso público pela FUNEAS para composição do seu quadro permanente;

I.3 - criação de empregos e cargos em comissão e fixação de remuneração por meio de ato diverso de lei;

I.4 - vinculação e equiparação remuneratória da Diretoria Executiva da FUNEAS com o subsídio dos Secretários de Estado;

I.5 - dispensa indevida de procedimento licitatório, extrapolação do prazo de 180 dias para contratações emergenciais e pagamento administrativo sem o devido respaldo contratual;

II - impor ressalva às contas em face de atrasos no envio de dados ao SEI-CED em relação ao 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2018;

III - determinar à FUNEAS que adote medidas com vistas a:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III.1 - fornecer as informações necessárias ao Estado do Paraná, objetivando a consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especificamente quanto às despesas com pessoal do Poder Executivo, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;

III.2 - realizar concurso público para a admissão de pessoal permanente, em atendimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 13, § 1º da Lei Estadual n.º 17.959/2014;

III.3 - criar, por meio de lei, de empregos e cargos em comissão na FUNEAS, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, em atendimento ao disposto no art. 37, incisos I e X, da Constituição Federal e no Prejulgado n.º 25 deste Tribunal de Contas;

III.4 - desvincular a remuneração dos membros da Diretoria Executiva da FUNEAS dos subsídios dos Secretários de Estado, conforme disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal;

IV - recomendar à FUNEAS que:

IV.1 - abstenha-se de praticar atos que possam ser enquadrados como nepotismo, sob pena de responsabilização;

IV.2 - passe a disponibilizar em seu Portal da Transparência informações da área de pessoal, tais como: (i) tipo de vínculo dos servidores/empregados; (ii) remuneração dos servidores/empregados e (iii) data de nomeação, posse e exoneração/demissão dos servidores/empregados;

IV.3 - observe os valores constantes da tabela CMED e no Banco de Preços em Saúde (BPS) para a formação de preços nos termos de referência dos editais para compras de medicamentos, de modo a evitar sobrepreço;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV.4 - observe a indicação do Código BR, do Catálogo de Materiais do ComprasNet, como referência dos medicamentos que a FUNEAS pretende adquirir, para facilitar a identificação precisa do produto pelos licitantes, bem como pelos órgãos de controle e pela sociedade;

IV.5 - aprimore os mecanismos de planejamento com relação à construção da Unidade de Produção de Medicamentos Biológicos. Ainda, tome as devidas providências para a sua legitimação como parte executora ou o afastamento do processo, deixando a competência ao FUNSAÚDE, tendo em vista já figurar como parte signatária no processo;

IV.6 - aprimore os processos de planejamento, adequação dos processos de trabalho e formalização dos instrumentos de gestão, buscando atingir às finalidades da FUNEAS, bem como dar Cumprimento ao Contrato de Gestão 01/2016;

V - aplicar as seguintes multas:

V.1 - ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018;

V.2 - uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

V.3 - quatro multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

V.4 - uma multa do art. 87, inciso IV, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

V.5 - ao Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019;

V.6 - uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;

V.7 - duas multas do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V.8 - ao Sr. Marcelo Augusto Machado, Presidente da Fundação desde 02/01/2019, uma multa do art. 87, III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 4 de março de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 158010/21
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS ALEXANDRE LORGA, DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, MARCELLO AUGUSTO MACHADO
ADVOGADO / PROCURADOR: CECILIA DE AGUILAR LEINDORF, DIEGO CAETANO DA SILVA CAMPOS, ELISE ALENCAR CORDEIRO, GIOVANNA SARTORIO LAUREANO DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 910/21 - Tribunal Pleno

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.
ATRASSO DE NO ENVIO DE DADOS. PROVIMENTO PARCIAL.

Provimento parcial dos embargos em face de informações conflitantes sobre o atraso no envio de dados ao SEI-CED. Excepcional concessão de efeitos infringentes para afastar multa em razão do atraso aplicada ao gestor.

Não provimento às demais razões de embargos.

1. Trata-se de Embargos de Declaração (peças 219 e 221) opostos pelo Sr. Carlos Alexandre Lorga, Presidente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS – no período de 1º/01/2018 a 04/09/2018, e pelo Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, Presidente da Entidade no período de 05/09/2018 a 1º/01/2019

Os embargantes se opõem ao Acórdão n.º 501/21 do Tribunal Pleno (peça 214) que julgou irregulares as contas da FUNEAS referentes ao exercício de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2018, com a imposição de ressalvas, determinações, recomendações e aplicação de multas.

O Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, na peça 219, alegou obscuridade, contradição e omissão da decisão.

O Sr. Carlos Alexandre Lorga, na peça 221, alegou contradição, omissão e, com a finalidade de pré-questionamento, impugnou a consideração nestas contas de irregularidades que seriam referentes a outros exercícios (2016 e 2017), invocando, nesse sentido, como precedente, o Acórdão n.º 2559/2019 do Tribunal Pleno.

Os embargos foram admitidos, conforme Despacho n.º 358/21-GCIZL (peça 222).

Após nova autuação (peça 223), retornaram conclusos.

É o relatório.

2. Passo à análise das alegações.

Em face da relevância de parte da matéria tratada, trato inicialmente dos embargos opostos pelo Sr. Carlos Alexandre Lorga (peça 221).

2.1. Embargos do Sr. Carlos Alexandre Lorga (peça 221).

2.1.1. Atrasos no envio de dados ao SEI-CED

O embargante alegou que a decisão teria sido contraditória. Nesse sentido, defendeu que a tabela com os registros de envio de dados seria divergente da apresentada na Instrução n.º 305/19 (peça 29), o que poderia levar ao prejuízo da defesa. Adicionalmente, alegou que a data de encerramento do mandato teria prejudicado seu envio tempestivo, ou a adoção de medidas corretivas.

Razão lhe assiste.

De fato, as informações relativas ao atraso no envio de dados ao SEI-CED apresentaram-se discrepantes nos presentes autos.

Nesse sentido, esclareço que a Instrução n.º 305/2019, na fl. 3 da peça 29, não apresentou dados referentes ao envio do 3º quadrimestre.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seguida, a Instrução n.º 670/19, na fl. 2 da peça 171, apresentou possível vício de digitação em relação ao prazo do 3º quadrimestre.

Por fim, a Instrução n.º 1029/20 (peça 190) apresentou o total de dias de atraso, sem mencionar as datas dos prazos e de efetivo envio dos dados.

Dessa forma, pelo Acórdão n.º 501/21 do Tribunal Pleno (peça 214), foram consideradas as datas de envio informadas na Instrução n.º 670/2019 da Coordenadoria de Gestão Estadual em face dos prazos efetivamente aplicáveis à entidade, com base no art. 7º, *caput*, da Instrução Normativa n.º 113/2015:

Art. 7º. O fechamento das remessas de dados ao SEI-CED, com informações conforme periodicidade indicada em cada tabela, será realizado quadrimestralmente, considerando-se como início do 1º quadrimestre de cada exercício, a data de 1º de janeiro, **tendo como prazo o último dia do mês seguinte ao encerramento do quadrimestre.**

Assim, os prazos máximos seriam 31 de maio, 30 de setembro e 31 de janeiro.

Todavia, assiste razão ao embargante, na medida em que a Coordenadoria de Gestão Estadual, ao dispor sobre os prazos de envio em sua Instrução n.º 305/19 (peça 29), utilizou-se do prazo aplicável às “*entidades que comprovarem registro junto à CVM, BM&FBOVESPA*”, de acordo com a previsão do § 4º do art.7º da Instrução Normativa n.º 113/2015, conforme incisos que seguem transcritos:

- I – No 1º quadrimestre, até o último dia de agosto.
- II – No 2º quadrimestre, até o último dia de novembro.
- III – No 3º quadrimestre, até o último dia de abril.

Em que pese não ser o prazo adequado, uma vez que não se trata de entidade com registro junto à CVM, BM&FBovespa, deve ser mantido, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a mudança acarretará prejuízo à defesa.

Dessa forma, uma vez que o prazo de envio de 1º quadrimestre se encerrou em 31/08/2018, excepcionalmente, é possível entender ser razoável o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pleito do embargante, uma vez que sua exoneração do cargo ocorreu em 03/09/2018, conforme Decreto n.º 10.952/2018 (peça 63), primeiro dia útil após o vencimento do prazo adotado pela Coordenadoria de Gestão Estadual.

Assim, o gestor não teve tempo hábil para dar cumprimento à obrigação ou para adotar medidas corretivas, razão pela qual se torna oportuno o provimento dos presentes embargos para, excepcionalmente, conferir-lhe efeitos infringentes, a fim de afastar a aplicação da multa do art. 87, III, b, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Contudo, uma vez que o transcurso do tempo se deu até o prazo final quase integralmente durante sua gestão, remanesce a ressalva do item.

Destaco que os fatos ora alegados encontram consonância em recente decisão deste Tribunal, conforme Acórdão n.º [59/21](#) do Tribunal Pleno.

De outra forma, destaco que os prazos nos moldes adotados pela Coordenadoria de Gestão Estadual implicam na manutenção das demais multas aplicadas aos Srs. Domingos de Melo Trindade Guerra e Marcelo Augusto Machado, uma vez que remanescem atrasos superiores a 30 dias, portanto, excedem o limite de razoabilidade e proporcionalidade adotado por este Tribunal.

Dessa forma, dou provimento aos embargos em relação ao presente item para, excepcionalmente, conceder-lhes efeitos infringentes a fim de afastar a aplicação da multa do art. 87, inciso III, alínea b, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, sem prejuízo da manutenção da ressalva ao item.

2.1.2. Vinculação da Remuneração da Diretoria ocorrida no exercício de 2015

No presente item, o embargante alega que teria havido omissão da decisão embargada, uma vez que não teria se pronunciado sobre a alegação de que a remuneração dos Secretários de Estado teria sido adotada apenas como referência inicial para fixação das remunerações em 2015, mas não teria havido sua vinculação, tendo em vista que eventuais aumentos seriam novamente submetidos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao Conselho Curador. Alegou que o fato deveria ser aferido no exercício de 2015, e não no presente exercício, e que não haveria fato punível, considerando a ausência de reajustes no exercício analisado. Por fim, alegou que o Conselho Curador deveria ser responsabilizado por eventual irregularidade.

Razão não lhe assiste.

Em que pesem as alegações do embargante, a falha foi suficientemente descrita no Acórdão ora impugnado, sobretudo mediante a transcrição da fl. 29 da peça 71, parte da Ata da 11ª Reunião Ordinária da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná, que evidencia a clara vinculação das remunerações da Diretoria Executiva a percentuais dos subsídios recebidos pelos Secretários de Estado, configurando a ofensa ao art. 37, inciso XIII, da Constituição da República.

Diante da irregularidade do fundamento da vinculação das remunerações, a falha protraiu-se no tempo, uma vez que se renovou a cada pagamento, o que igualmente torna cabível sua aferição no presente exercício, com vistas à sua regularização. De outro modo, ressalto que os gestores não demonstraram a adoção de providências para sua correção, aliás, esse foi o fundamento da sanção: *“não se verificou qualquer iniciativa para o saneamento da impropriedade, mostrando-se a multa administrativa, por outro lado, adequada à reprovação da conduta...”* (fl. 32 da peça 214). Assim, independentemente de eventual procedimento fiscalizatório que trate especificamente da responsabilidade do Conselho Curador no exercício de 2015, nos presentes autos, afere-se a falta de adoção de medidas corretivas pelos gestores no exercício de 2018.

Portanto, diante da materialização do fato e dos fundamentos expostos para a aplicação da multa, não se evidencia a omissão alegada pelo embargante, razão pela qual nego provimento ao presente item dos embargos.

2.1.3. Alegação de pré-questionamento. Dispensa indevida de procedimento licitatório, extrapolação de 180 dias para contratações emergenciais, pagamento administrativo sem o respaldo legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A título de prequestionamento, o embargante afirma que houve falha de procedimento ao se tratar, nas presentes contas, de dispensas de licitação ocorridas em exercícios diversos de 2018. Invoca a aplicação do entendimento constante do Acórdão n.º 2559/2019 do Tribunal Pleno, para que sejam analisados apenas fatos referentes ao exercício de 2018.

Razão não lhe assiste.

Preliminarmente, destaco que a questão apresentada, por não ter sido ventilada nas defesas constantes dos autos (peças 62 e 78), em princípio, não seria suscetível de análise em sede de embargos. Todavia, para fins de prequestionamento, a fim de promover a dialeticidade em face de eventual recurso, procedo, excepcionalmente, à sua apreciação.

Em relação aos procedimentos analisados, em que pese tratem de dispensas de licitação ocorrida nos exercícios de 2016 e de 2017, houve contratações com base em parte desses procedimentos no exercício de 2018 e, conforme fiscalização exercida de modo contínuo pela 7ª Inspeção de Controle Externo, revelou-se prática irregular mantida de modo generalizado pela FUNEAS, o que igualmente autoriza sua análise como falha de gestão no exercício de 2018. Ademais, é necessário destacar que as falhas se referem ao período em que o Sr. Carlos Alexandre Lorga esteve na gestão da entidade, entre 19/11/2015 e 04/09/2018, não havendo qualquer falha quanto à atribuição de responsabilidade ou à observância do contraditório, o que será demonstrado a seguir.

Todavia, em se tratando especificamente dos impactos sobre o exercício de 2018, é possível verificar na fl. 62 da peça 28, que pagamentos administrativos foram firmados no exercício de 2018 sem que houvesse cobertura contratual, conforme segue:

067/17	--	PROCADM	CONT 039/2018	--	TOPMEDICAL COM E REPRESENTACAO DE PROD	10.948.986/0001-80
067/17	--	PROCADM	CONT 040/2018	--	ORTHOFORTE COM DE PROD MEDICOS	19.774.714/0001-85
067/17	--	PROCADM	CONT 041/2018	--	MEDCOSTA COMERCIO DE PRODUTOS MEDICOS	10.801.805/0001-98

O valor envolvido é de relevante monta:

R\$ 25.656.15
R\$ 451.189.81
R\$ 64.948.44



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Totaliza, portanto, R\$ 541.794,40.

Assim, houve, durante a gestão do embargante, o pagamento de despesas sem o devido respaldo contratual, persistindo, portanto, a falha no exercício sob análise, que justifica a aplicação da multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, nos moldes da decisão embargada.

Os mesmos pagamentos constantes do quadro demonstrativo (fl. 61 da peça 28) indicaram como procedimento licitatório a Dispensa de Licitação n.º 67/17, procedimento apontado como irregular pela 7ª Inspeção de Controle Externo (fls. 59/60 da peça 28), uma vez que ultrapassou o prazo limite de 180 dias da situação emergencial, justificando a outra multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, por valer-se de procedimento de dispensa de licitação irregular, conforme Acórdão embargado.

Em relação às dispensas indevidas de licitação, como mencionado, a falha foi constatada de modo generalizado na entidade, conforme relatou a 7ª Inspeção de Controle Externo na fl. 59 da peça 28:

...prática reiterada da utilização do instrumento da dispensa de licitação, **no total de 23 (vinte e três) dispensas realizadas sendo 20 (vinte) pela FUNEAS, todas fundadas em emergencialidade, para a manutenção do funcionamento das unidades hospitalares, em detrimento do devido planejamento das contratações e dos devidos processos licitatórios, em uma das modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, Lei 15.608/2007 ou 10.520/2010.**

(grifei)

A falha, de acordo com a Inspeção (fl. 64 da peça 28), evidenciou:

Ausência de mecanismos eficientes de gestão dos contratos e estoques.
Não realização de licitações de modo tempestivo a fim de garantir que não ocorram períodos sem cobertura contratual e ausência de mecanismos eficientes de gestão e planejamento

Com isso, em que pese o fato de as dispensas terem ocorrido, em sua maior parte, no exercício de 2017, a falta de planejamento de licitações e de contratações impactou sua gestão no exercício de 2018, dado o prosseguimento das relações contratuais com base em procedimentos irregulares de dispensa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação. De outra forma, claramente, ao gestor foi dada ciência dessa falha crônica de sua gestão, com a regular oportunidade para o exercício do contraditório.

Portanto, diante da exaustividade da instrução processual e da observância do devido processo legal, remanesce a irregularidade do item e a multa do art. 87, inciso IV, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Não obstante, em complementação, trato da ampliação de escopo de análise ocorrida no presente caso. Nesse sentido, há a possibilidade de inclusão de matérias no escopo de análise de prestações de contas, desde que observados o contraditório e a ampla defesa.

Inicialmente, quanto ao cabimento da análise da matéria, é irrefutável a competência desta Corte para análise de licitações, com fundamento no art. 70, *caput*, e 71, II, da Constituição da República, na Lei Federal n.º 8.666/93 e Lei Estadual n.º 15.608/2007.

A fiscalização em relação à observância da lei foi especificamente exercida de modo contínuo pela 7ª Inspeção de Controle Externo, acompanhando as atividades da gestão da FUNEAS. Durante esse processo de fiscalização, foi exercido o contraditório preliminar, conforme registrado no Relatório de Fiscalização (peça 28) e o gestor pôde inicialmente tomar conhecimento dos fatos que lhe eram imputados.

Nos presentes autos, excepcionalmente, em seu Relatório de Fiscalização, a 7ª Inspeção de Controle Externo constatou falhas em procedimentos licitatórios correlacionados, as quais foram reiteradas pela entidade durante os exercícios de 2016, 2017 e, em parte, no exercício de 2018, que igualmente sofreu impactos das falhas constatadas, conforme já analisado. Destaco que todos os exercícios se deram sob a gestão do ora embargante, e, assim, procedeu-se à análise de modo global. Nessa toada, as falhas passaram a integrar a instrução e foram submetidas ao contraditório, portanto, houve efetivamente ampliação do escopo de análise das presentes contas.

Destaco que a jurisprudência desta Corte corrobora a possível ampliação do escopo de análise das contas. Nesse sentido, é oportuno destacar o precedente de minha relatoria, no caso, o Acórdão n.º [5244/13](#) da Primeira Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar de tratar mais especificamente da prestação de contas municipal, o raciocínio aplica-se ao presente caso:

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

Releva notar que, acima de tudo, devem as Cortes de Contas exercer na plenitude sua competência para “*julgar as contas*” dos administradores públicos e “*aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei*”, definida no art. 71, II e VIII, da Constituição Federal. Entendimento diverso implicaria na inversão da hierarquia das normas do ordenamento jurídico.

[...]

Ademais, a definição da melhor forma do exercício da competência constitucional mencionada, seja incidentalmente, nos próprios processos de prestações de contas, ou em autos apartados, com tramitação independente, **somente pode ser definida caso a caso, observando-se a forma mais eficiente de apuração dos fatos, combinada com a avaliação de sua relevância, como elementos que possam ou não macular a gestão como um todo, ainda que fora do escopo inicial, aliada à possibilidade de se atribuir ao gestor a efetiva responsabilidade pela sua ocorrência.**

Descabida, ademais, a alegação de quebra da igualdade na análise das contas das entidades visto que, em todos os casos em que fatos relevantes forem observados, serão eles apurados e verificada a possibilidade de atribuir sua responsabilidade ao gestor.

Inversamente, aliás, num sentido mais amplo de isonomia e equidade, pode-se verificar flagrante desigualdade no tratamento de gestores, quando se exclui na prestação de contas a responsabilização daqueles que deram causa a graves irregularidades, por não estarem elas previstas no escopo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previamente definido, ao passo que outros sujeitam-se à aplicação de sanções por irregulares de menor gravidade, pelo simples fato de que os fatos imputados constaram desse escopo.

[...]

(grifei)

No mesmo sentido é a fundamentação do Acórdão de Parecer Prévio n.º [507/14](#) e o Acórdão n.º [3613/18](#), ambos da Segunda Câmara. Ainda, de modo recente, o Acórdão de Parecer Prévio n.º [408/20](#) do Tribunal Pleno, que validou a ampliação do escopo por meio de despacho que concedeu o contraditório em caráter específico sobre matéria suscitada pelo Ministério Público de Contas, o que é reforçado pelo mesmo procedimento adotado em outros 11 processos¹.

Portanto, diante da efetiva promoção do contraditório sobre as falhas, não há óbice na análise ora realizada.

Contudo, esclareço que, conforme jurisprudência ora transcrita, a eventual ampliação do escopo de análise se dá de acordo com o caso concreto e a relevância das falhas analisadas, sob a condução do relator, uma vez que é quem preside a instrução processual². Portanto, é possível que haja aparentes divergências de procedimento, como no caso do Fundo Estadual de Saúde do Paraná invocado como paradigma pelo embargante, no caso, do Acórdão n.º [2559/19](#) do Tribunal Pleno. Todavia, tal fato se dá diante das circunstâncias do caso concreto e da deliberação pelo relator, sem que configure qualquer ofensa processual.

¹ Processos: 241200/14 - Município de Jesuitas; 277255/14 - Município de Itaipulândia; 216841/14 - Município de Ramilândia; 220478/15 - Município de Quatro Pontes; 168603/15 - Município de Maripá; 266010/15 - Município de Formosa do Oeste; 227790/15 - Município de Entre Rios do Oeste; 200361/15 - Município de Três Barras do Paraná; 265900/15 - Município de Diamante do Oeste; 202526/15 - Município de Céu Azul; 235408/15 - Município de Boa Esperança do Iguaçu.

² Art. 351. **O Relator presidirá a instrução do processo**, determinando, mediante despacho, de ofício ou por provocação da unidade instrutiva ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a intimação dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao seu saneamento. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010) (grifei)

Art. 354. **O Relator determinará todas as providências e diligências, proferindo os despachos interlocutórios necessários ao saneamento do processo**, ressalvadas as hipóteses de delegação previstas neste Regimento. (Redação dada pela Resolução n.º 40/2013) (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, nos moldes da presente análise, a jurisprudência deste Tribunal dá guarida à instrução processual dos presentes autos, sobretudo porque as falhas são avaliadas em relação aos seus impactos no exercício de 2018, evidenciando-se falhas de planejamento de licitações.

Assim, os fundamentos ora apresentados são improcedentes.

Conclusão

Proponho o **provimento parcial aos embargos** opostos pelo **Sr. Carlos Alexandre Lorga** (peça 221), para, excepcionalmente, conceder-lhes efeitos infringentes a fim de afastar a aplicação da multa do art. 87, inciso III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, sem prejuízo da manutenção da ressalva em face do atraso no envio de dados ao SEI-CED.

2.2. Embargos do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (peça 219).

2.1.1. Atrasos no envio de dados ao SEI-CED

O embargante alegou que a decisão teria sido obscura ao estabelecer sua responsabilidade por atrasos no encaminhamento de dados do SEI-CED. Argumentou que, desde seu ingresso na Fundação em 05/09/2018, teria havido pouco tempo para implementar as melhorias necessárias até o envio dos dados ao SEI-CED, cujo prazo se encerrou em 30/09/2018. Refutou sua responsabilização direta pelo envio de dados, uma vez que como gestor da entidade não seria diretamente responsável pela sua remessa.

Todavia, razão não lhe assiste.

Inicialmente, tendo em vista a decisão em relação aos embargos do Sr. Carlos Alexandre Lorga, são adotados os prazos apresentados na Instrução n.º 305/2019 da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 29):

Quadrimestre	Prazo para Envio	Data de Envio	Situação
1º	31/08/2018	22/03/2019	em atraso
2º	30/11/2018	22/03/2019	em atraso
3º	30/04/2018		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, remanesce sob a responsabilidade do Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra o atraso no envio de dados do 2º quadrimestre, conforme consta do Acórdão ora embargado.

Nesse sentido, como o prazo máximo para envio referente ao 2º quadrimestre se deu em 30/11/2018 e o efetivo envio em 22/03/2019, configurou-se o atraso de 112 dias. Destaco que o referido gestor permaneceu na Fundação, como Presidente, até 01º/01/2019, ou seja, encerrou seu mandato sem providenciar o envio dos dados.

Dessa forma, de acordo com os fundamentos da decisão ora embargada, o atraso imputado ao embargante supera o limite máximo de 30 dias de atraso adotado pela jurisprudência deste Tribunal como critério de razoabilidade e proporcionalidade, sem que se tenha notícia de qualquer outro fato relevante superveniente que pudesse ser levado em conta na análise. Portanto, inaplicável ao presente caso o Acórdão n.º [816/2019](#) do Tribunal Pleno, invocado como precedente, uma vez que, naquele caso, o único atraso ocorrido foi de apenas 2 dias, ou seja, de modo diverso do presente caso, no precedente houve efetiva observância do máximo de 30 dias de atraso conforme jurisprudência desta Corte³.

Quanto à alegação do embargante no sentido de que não teria responsabilidade direta pelo envio de dados, o gestor, como ordenador de despesas, é efetivamente responsável pela prestação de contas, o que inclui o envio de dados de modo tempestivo a este Tribunal. Nesse sentido, seguem os fundamentos da decisão ora impugnada: *“a atuação dos servidores não afasta a responsabilidade do Presidente por suas obrigações enquanto gestor público e ordenador de despesas, remanescendo igualmente a culpa in elegendo* (fl. 11 da peça 214).

³ Nesse sentido, pode-se citar, dentre outros, os Acórdãos de Parecer Prévio nº 57/19 – Tribunal Pleno, de relatoria deste Conselheiro, nº 1015/19 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, nº 67/19 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fabio de Souza Camargo, e nº 18/19 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, bem como os Acórdãos nº 2012/19 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, e nº 2678/19 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, não há a obscuridade alegada, razão pela qual nego provimento aos embargos em relação ao presente item.

2.1.2. Criação de empregos e cargos em comissão e fixação de remuneração de ato diverso de lei.

Em relação ao presente item o embargante alegou que a decisão teria incidido em contradição. Defendeu que a manutenção de sua condenação, por não adotar providência para reformular por meio de Lei a estruturação de cargos e remunerações, conflitaria com os fundamentos que teriam reconhecido sua atuação na realização de estudos para a posterior realização de concurso público e eventual alteração legislativa.

Todavia, não lhe assiste razão.

Inicialmente, friso que a irregularidade, conforme Relatório de Fiscalização da 7ª Inspeção de Controle Externo (peça 28), restou suficientemente configurada, dada a criação de cargos da entidade com força em ato administrativo interno, no caso, ato do Conselho Curador, tendo por fundamento os arts. 14 e 15 do Estatuto da Funeas, o que configurou infração ao art. 37, incisos I e X, da Constituição da República, ao art. 66, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná, bem como o Prejulgado n.º 25 deste Tribunal e ao entendimento constante do Acórdão n.º 4519/17 do Tribunal Pleno, razão pela qual foi aplicada ao embargante a multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Quanto à alegada contradição, uma vez que a decisão teria mencionado a elaboração de estudos destinados à reorganização do quadro de pessoal pelo embargante, razão não lhe assiste. O documento apresentado na fl. 72 refere-se ao mero levantamento de informações destinadas ao serviço de recursos humanos, com a descrição de cargos, funções e atividades, sem que haja evidências de sua efetiva produção com vistas à realização de concurso público.

Na fl. 15 da peça 72, evidenciou-se que se trata de projeto de nova estrutura organizacional, mas em nenhum momento foi afirmado que se destinaria à realização de concurso público ou a promover eventual alteração legislativa sobre o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quadro organizacional, ou seja, na forma constatada durante a instrução, a eventual nova estrutura organizacional poderia ser implementada por ato interno do Conselho Curador, permanecendo a irregularidade.

Portanto, o documento, por si só, é meramente informativo, carecendo de prova adicional de que sua produção teria preenchido as necessidades ligadas à possível realização de concurso público.

Assim, as razões apresentadas não evidenciam a contradição alegada, mas, a insuficiência das provas apresentadas, razão pela qual nego provimento ao presente item dos embargos.

2.1.3. Vinculação e equiparação remuneratória da diretoria executiva da FUNEAS com o subsídio dos Secretários do Estado

Nesse item, o embargante alega que houve omissão da decisão, pois não teria considerado razões de defesa que teriam comprovado a realização de estudo de estrutura organizacional e contato com o EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, a fim de verificar como foi implantado o concurso público na instituição, para então, em etapa seguinte, realizar estudo de salários e aplicá-los, de acordo com o mercado.

Razão não lhe assiste.

Novamente, conforme item anterior, os documentos apresentados nos autos, como o estudo da estrutura organizacional destinado ao setor de Recursos Humanos (peça 72), não evidenciam sua produção com o fim específico de realizar concurso público ou para aferição de salários de mercado com vistas a desvincular a remuneração da Diretoria Executiva em relação aos subsídios dos Secretários de Estado.

Assim, a despeito do conteúdo informativo do relatório apresentado, não se evidencia sua destinação a sanar a vinculação da remuneração da Diretoria Executiva. Portanto, novamente não se demonstra qualquer omissão ou contradição da decisão, mas a insuficiência da prova apresentada.

Dessa forma, nego provimento ao item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclusão

Nego provimento aos embargos opostos pelo Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (peça 219).

3. Face ao exposto **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** dos Embargos de Declaração para, no mérito, **negar provimento** aos embargos opostos pelo Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (peça 219) e **dar provimento parcial** aos embargos opostos pelo Sr. Carlos Alexandre Lorga (peça 221) a fim de, excepcionalmente, conceder-lhes efeitos infringentes, com vistas a afastar a aplicação da multa do art. 87, inciso III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao embargante, sem prejuízo da manutenção da ressalva em razão do atraso no envio de dados ao SEI-CED.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer os Embargos de Declaração para, no mérito, **negar provimento** aos embargos opostos pelo Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra (peça 219) e **dar provimento parcial** aos embargos opostos pelo Sr. Carlos Alexandre Lorga (peça 221) a fim de, excepcionalmente, conceder-lhes efeitos infringentes, com vistas a afastar a aplicação da multa do art. 87, inciso III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao embargante, sem prejuízo da manutenção da ressalva em razão do atraso no envio de dados ao SEI-CED.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de abril de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente