

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 30 CONTRATO DE GESTÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS SISTEMA DE INFORMAÇÃO

PROCESSO Nº : 368119/20
 ASSUNTO : PREJULGADO
 ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
 INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3499/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Revisão do Prejulgado nº 30. Prestação de Contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão. Prorrogação da modulação de efeitos para tornar exigível a partir do exercício de 2023 unicamente o envio dos dados de que trata o item I.2 do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Estadual.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Revisão do Prejulgado nº 30, aprovado por unanimidade pelo Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, nos seguintes termos:

I - Aprovar o presente Prejulgado para fixar os seguintes entendimentos, cuja aplicação se tornará exigível a partir do exercício de 2022:

I.1 - a prestação de contas dos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal ou Estadual a Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos, Fundações Públicas de Direito Privado e demais entidades da Administração Indireta em decorrência da formalização de Contrato de Gestão ou instrumento similar, com transferência de recursos, deverá incluir dados pormenorizados referentes à execução do instrumento;

I.2 - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Estadual serão informados no sistema SEI-CED e no SIAP, ou naquele(s) que venha(m) substituí-lo(s);

I.3 - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Municipal serão informados no SIT, até que sejam disponibilizados no SIM-AM os módulos apropriados de captação de dados;

I.4 - quando houver envio de dados da folha de pagamento ao SIAP em decorrência de Contrato de Gestão, não será necessária a discriminação da folha na prestação de contas do SIT (ou naquele que venha substituí-lo);

I.5 - os Serviços Sociais Autônomos municipais e estaduais e as entidades da Administração Indireta continuarão a apresentar as Prestações de Contas Anuais, sem prejuízo da prestação de contas da execução dos Contratos de Gestão;

I.6 - as prestações de contas de todos os Contratos de Gestão firmados com entidades privadas qualificadas como Organização Social serão apresentadas no SIT ou naquele que venha substituí-lo;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Escola de Gestão Pública para numeração e publicação do presente Prejulgado, nos termos dos arts.

413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais;

III - em seguida, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos e critérios para análise das prestações de contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV;

IV - posteriormente, encaminhar ao Gabinete da Presidência para ciência desta decisão e avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno aos entendimentos ora fixados;

V - por fim, encaminhar à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

O Prejulgado teve iniciativa do Presidente deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 410, do Regimento Interno, em atenção à solicitação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização constante do Ofício nº 29/2020 (peça 02), objetivando a definição da forma de prestação de contas dos Contratos de Gestão nos sistemas utilizados por esta Corte.

A solicitação foi motivada pelas dúvidas acerca das obrigações oriundas da celebração de Contratos de Gestão, em razão da pluralidade de significados que lhe são atribuídos pelo ordenamento jurídico, bem como pela divergência de entendimentos acerca de sua natureza, constatada entre o Acórdão nº 1782/13 – Tribunal Pleno (proferido nos autos de Consulta nº 66886/13), o art. 227, parágrafo único, do Regimento Interno (cuja redação foi definida pela Resolução nº 73/2019) e o posicionamento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2015.

Também foi assinalada a necessidade da definição de um entendimento uniforme acerca dos procedimentos de prestação de contas das despesas decorrentes dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e com entidades da Administração Pública indireta que prevejam transferências de recursos públicos, em razão da divergência de entendimentos entre o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 – Tribunal Pleno, e o Acórdão nº 850/2012 (proferido nos autos de Consulta nº 323704/10).

Instruíram a solicitação inicial os Estudos Preliminares (peça 03) elaborados pela Gerência do Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão – PROFIC que, após detalhada análise, propôs as teses posteriormente aprovadas pelo Prejulgado.

A instauração do Incidente de Prejulgado foi aprovada na Sessão Ordinária nº 18 do Tribunal Pleno, de 08/07/2020, com designação deste Conselheiro para a relatoria, nos termos do art. 16, LV, do Regimento Interno.

As Coordenadorias de Gestão Municipal e de Gestão Estadual apresentaram manifestação conjunta por meio da Instrução nº 4380/20 (peça 8), em que acompanharam integralmente o contido nos Estudos Preliminares apresentados pela Gerência do PROFIC.

No mesmo sentido, a manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, contida no Despacho nº 679/21 (peça 10).

A Procuradoria Geral de Contas, por meio do Parecer nº 80/21 (peça 11), após acompanhar as manifestações anteriores, ressaltou que a aplicação do Prejulgado se tornasse exigível a partir do exercício subsequente ao da sua aprovação e que, tão logo fosse aprovado, se procedesse à revisão dos instrumentos que estabelecem os critérios para análise das contas dos Contratos de Gestão.

Após a aprovação do Prejulgado pelo já citado Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno (peça 12), transitado em julgado em 08/07/2021 (conforme certidão de peça 15), a Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação nº 60/21 (peça 16), em que atestou que “procedeu às devidas anotações, em conformidade com os artigos 413, §1º e 175-d, §2º, III, do Regimento Interno, sendo o Prejulgado numerado (30) e publicado no site oficial deste Tribunal”.

Na forma do item III do mencionado Acórdão, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e adoção das medidas cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos e critérios para análise das prestações de contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV.

Em atendimento, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 1033/2021 (peça 17), em que, após relatar o envolvimento das unidades a ela subordinadas (Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização e Coordenadoria de Gestão Estadual) na avaliação dos impactos preliminares das modificações necessárias nos sistemas captadores para comportar a recepção de dados das prestações de contas na área estadual, informou que a inclusão no Sistema SEI-CED das melhorias propostas acarreta o desenvolvimento de:

- a) 12 tabelas no banco de dados;
- b) 10 documentos de layouts para importação dos dados;
- c) 57 regras de negócios (envolvendo de importação e de fechamento);
- d) 03 relatórios das demonstrações financeiras e balancete contábil;
- e) 10 relatórios operacionais a serem disponibilizados no ambiente web do sistema SEI-CED, para que o jurisdicionado visualize os dados declarados.

Informou que, com base no histórico do projeto SEI-CED, tal desenvolvimento poderia consumir um total de 438 horas, sem considerar a complexidade de cada objeto em particular, e que essa estimativa, “considerando que se um técnico fosse alocado 3h por dia para o projeto, demonstra que podem ser necessários 146 dias úteis para a conclusão das atividades.”

Diante disso, e “tendo em vista a exiguidade de tempo para as melhorias propostas no sistema SEI-CED e a limitação de pessoal técnico no âmbito da TI”, manifestou o entendimento de que seria necessária a prorrogação do prazo para a entrada em vigor

do item I.2 do Acórdão, em razão de os maiores impactos serem naquele sistema, o que “possibilitaria, ainda, o aprofundamento da discussão da eventual necessidade de normativa complementar, como mencionado pela CGE, o adequado preparo do ambiente de TI e do atendimento às dúvidas dos jurisdicionados”.

O Presidente deste Tribunal de Contas, Exmo. Conselheiro Fabio de Souza Camargo, por meio do Despacho nº 2836/21 (peça 18), acatando o sugerido pela unidade técnica, determinou a remessa dos autos a este Relator, para apreciar a prorrogação de prazo indicada.

Por meio do Despacho nº 1447/21 (peça 20), observei que o termo inicial para a exigibilidade do entendimento fixado no mencionado item I.2 foi definido na parte dispositiva do Acórdão, de modo que eventual revisão da decisão nesse tocante dependeria de nova apreciação plenária, para cuja provocação considerei suficientes, como medida de eficiência e economia processual, os requerimentos formulados pelas próprias unidades responsáveis pela deflagração do presente Incidente de Prejulgado.

Na mesma oportunidade, determinei a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que especificasse o prazo de prorrogação pretendido, de maneira fundamentada, a fim de subsidiar a decisão colegiada, e ao Ministério Público de Contas, para manifestação.

Em atendimento, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 1098/21 (peça 22), em que esclareceu que, conforme o dimensionamento dos esforços necessários para os ajustes nos sistemas deste Tribunal, apresentado no Despacho nº 1033/2021-CGF, acima sintetizado, e conforme a última versão do documento de leiaute do SEI-CED, juntado no procedimento GLPI nº 66723,¹ o prazo para a prorrogação da entrada em vigor do item I.2 necessitaria corresponder ao exercício de 2023.

Justificou, ainda, que

o prazo revela-se, a princípio, suficiente para as alterações do sistema, realizações de testes, orientações aos jurisdicionados impactados e elaboração de manual de importação. Também é conveniente a prorrogação por exercício em razão do regime de competência adotado pelo sistema.

A Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, no Parecer nº 241/21 (peça 23), manifestou-se pela “possibilidade de retificação do Acórdão nº 1271/21-STP, nos estritos termos propostos pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização”.

¹ Índice do conteúdo:
Cadastro do contrato de gestão;
Tipos de contratos de gestão;
Números dos aditivos dos contratos de gestão;
Cadastro dos aditivos dos contratos de gestão;
Tipos de aditivos de contratos de gestão;
Tipos de operações dos aditivos de contratos de gestão;
Tipos de rescisões dos contratos de gestão;
Receitas oriundas do contrato de gestão;
Tipos de categorias de receitas;
Detalhe dos gastos x contratos de gestão;
Saldo contábil do exercício anterior por contrato de gestão;
Movimento contábil mensal para elaboração do balancete de verificação por contrato de gestão;

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanhando as manifestações uniformes que instruem o feito, deve ser acolhida a revisão do presente Prejulgado nº 30 a fim de prorrogar para o exercício de 2023 unicamente a exigibilidade do item I.2 do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno.

Como relatado, as justificativas técnicas apresentadas nos autos pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização demonstram que as adaptações nos sistemas de recebimento de dados existentes nesta Corte de Contas, necessárias para contemplar os pressupostos estabelecidos neste Prejulgado, demonstram a inviabilidade de sua exigibilidade imediata quanto ao mencionado item I.2, a qual, vale ressaltar, não afeta os demais itens aprovados, por estar restrita à execução de Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado no âmbito Estadual.

Ademais, para além da atual inviabilidade técnica, a unidade deste Tribunal corretamente atentou para a necessidade de que as alterações de sistemas sejam acompanhadas dos devidos testes, do fornecimento de orientações aos jurisdicionados e da elaboração de manual de importação, bem como para a importância de que a prorrogação observe o regime de competência adotado pelos sistemas.

Todas essas questões se encontram devidamente alinhadas com o contido no Parecer Ministerial nº 80/2021 e na fundamentação do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, a respeito da atenção à viabilidade e à segurança jurídica na modulação dos efeitos do Prejulgado, levando-se em conta a complexidade da matéria, a existência de posicionamentos anteriores, e a necessidade de adaptação das entidades ao envio de dados aos sistemas deste Tribunal em conformidade com o entendimento uniformizado.

Por fim, cumpre destacar, como bem exposto pela D. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas no Parecer nº 241/21, que

ainda que a proposição inicial tenha tomado por base estudo conduzido no âmbito da própria CGF, entende-se que a fixação de balizamentos pelo Tribunal Pleno quanto à necessidade e à forma de prestação de contas de contratos de gestão é, por si só, um importante marco institucional, de sorte que a mera prorrogação, para adequação da realidade aos critérios definidos, não mitiga o alcance deste prejulgado.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno revise o Prejulgado nº 30, aprovado pelo Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, a fim de que unicamente a aplicação do respectivo item I.2 se torne exigível a partir do exercício de 2023.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para revisão, atualização e publicação do Prejulgado nº 30, nos termos dos arts. 413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais.

Em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e ao Gabinete da Presidência, para ciência desta decisão, inclusive para efeito da avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno, aos entendimentos fixados, em atenção ao item IV do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno.

Por fim, à Diretoria de Protocolo, para providências, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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 - revisar o Prejulgado nº 30, aprovado pelo Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, a fim de que unicamente a aplicação do respectivo item I.2 se torne exigível a partir do exercício de 2023;

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para revisão, atualização e publicação do Prejulgado nº 30, nos termos dos arts. 413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais;

III - encaminhar, em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e ao Gabinete da Presidência, para ciência desta decisão, inclusive para efeito da avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno, aos entendimentos fixados, em atenção ao item IV do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno; e

IV - encaminhar, por fim, à Diretoria de Protocolo, para providências, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 15 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 41.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente