



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 67217/22
ASSUNTO: CERTIDÃO LIBERATÓRIA
ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE
INTERESSADO: PAULO HORN
ADVOGADO
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 442/22 - Primeira Câmara

Certidão Liberatória. CONIMS - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE. Pendências no cumprimento Da Agenda de Obrigações. Melhoria substância da entidade em comparação com o último pedido de certidão. Demonstração de esforços para cumprimento dos prazos. Situação de excepcionalidade acarretara pela pandemia de COVID-19. Precedente jurisprudências. Pelo excepcional DEFERIMENTO com prazo de validade para 60 (dias).

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido de certidão liberatória encaminhado pelo CONIMS - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE, por intermédio de seu atual Presidente, Sr. PAULO HORN, em razão da impossibilidade de sua obtenção pela via eletrônica.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** através da Instrução nº 611/22 (peça 05), se manifesta pelo **INDEFERIMENTO** da certidão, destacando que a Entidade está inadimplente com a agenda de obrigações, em razão do atraso na entrega do modulo de acompanhamento mensal relativo ao Mês de dezembro de 2021.

A **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções**, pela Informação nº 621/22 (peça 06), constatou que o Município **ESTÁ APTO** a obter a Certidão, não apresentando pendências em seus registros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** manifestou-se mediante Parecer nº 14/22 (peça 07), ACOMPANHA a manifestação técnica pelo INDEFERIMENTO do pedido diante do descumprimento da agenda de obrigações.

É o relatório. Passo ao voto.

II- FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, destaco que em decisão recente, esta Casa, através do Acórdão n.º 1965/21, a Entidade obteve a certidão pleiteada na ocasião, cujo impedimento na oportunidade também se referia ao descumprimento da agenda de obrigações.

Naquela ocasião, destaquei:

“Ocorre contudo que, embora o indeferimento da certidão pleiteada possa acarretar prejuízos aos serviços essenciais prestados pelo Consórcio, a falta de alimentação dos sistemas integrados desta Casa, especialmente aqueles gerados pelos gastos com pessoal e os balanços orçamentários da entidade, além de prejuízos, não possibilitam a fiscalização no emprego correto dos recursos repassados, fator que também pode impactar diretamente na correta prestação de serviços essenciais, sendo agravado pela eventual possibilidade de desvios de recursos e verbas públicas destinadas a saúde.

*Neste sentido, destaco que a principal alegação do responsável pela falta de alimentação dos sistemas eletrônicos de prestação de contas desta Casa, descumprindo, com isso, a agenda de obrigações, **se refere a mudanças no sistema e migração de dados, iniciada ou ocorrida em janeiro de 2020.***

Aliado a isso, afirma que a migração sofreu atrasos em razão da pandemia de COVID-19, limitando a atuação de funcionários da empresa responsável pela migração do sistema.

No mais, aponta para a necessidade e para a importância dos serviços prestados pelo Consórcio, destacando os números de atendimentos e os Municípios envolvidos.

Diante das alegações, importante destacar que nenhum documento foi juntado aos autos visando comprovar as alegações apresentadas pelo responsável, exceto aditivos contratuais firmados com a empresa responsável pela migração dos sistemas.

Ocorre, porém, que a implantação, migração e funcionalidade do sistema informatizado da Entidade se torna fundamental em razão do próprio tipo de serviço prestado, sendo indispensável justamente em razão do período de exceção acarretado pela pandemia.

Neste sentido, considerando que esta Corte, sob o mesmo fundamento, já tolerou sobremaneira os reiterados atrasos apresentados pela Entidade, cujos fundamentos foram idênticos aos apresentados nestes autos (Acórdão n.º 3214/20 – Segunda Câmara), entendo que não há mais espaço para que se renovem os pedidos de certidão da entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Entretanto, esta Casa tem reiterado decisões em sentido contrário, entendendo que “a situação excepcional da pandemia causada pelo COVID-19 permite uma análise diferenciada”, cito neste sentido trecho do **Acórdão n.º 1775/21, do Tribunal Pleno:**”*

Destaco ainda, que no momento da análise anterior, a Entidade encontrava-se em atraso com relação ao módulos de acompanhamento mensal do SIM-AM dos meses de abertura a maio de 2021, entrega da declaração de publicidade do demonstrativo de despesas com pessoal (2º bimestre de 2021); balanço orçamentário (1º e 2º bimestre de 2021) e, demonstrativo da execução de despesas por função/subfunção (1º e 2º bimestres de 2021).

Ocorre porém que, muito embora para este novo pedido de certidão a Entidade apresente atrasos (SIM-AM de 12/2021), não restam dúvidas acerca dos esforços demonstrados em solucionar o problema com relação as mudanças de sistema e migração de dados, sendo clara a evolução no sentido de estabilizar o encaminhamento dos dados dentro do período aprazado pela agenda de obrigações.

Ademais, não se pode olvidar que apesar do arrefecimento da crise sanitária acarretada pela pandemia de SARS-COV-2, ainda se inspiram cuidados e controles, sendo evidente que a negativa de certidão, neste momento, diante do impedimento de natureza formal, podem gerar maiores e mais significativos prejuízos a população assistida pelo Consórcio de Saúde.

Sob esta ótica, esta Casa tem reiterado decisões no sentido de que “a *situação excepcional da pandemia causada pelo COVID-19 permite uma análise diferenciada*”, cito neste sentido trecho do **Acórdão n.º 1775/21, do Tribunal Pleno:**

Especificamente com relação às despesas de ensino, as medidas de distanciamento social, com o fechamento das escolas implicou, necessariamente, numa redução de gastos, reconhecida em diversas decisões deste Tribunal Pleno.

Menciono, exemplificativamente, o Acórdão n.º 1290/21, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães:

É notório que a pandemia COVID-19 impôs alteração substancial na forma de alocação de recursos públicos. Especificamente em relação aos gastos na área da educação básica, várias adaptações se tornaram necessárias, uma vez que o distanciamento social ocasionou diminuição de algumas despesas inerentes a aulas presenciais (v.g. transporte escolar e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alimentação), bem como incremento de outras (v.g. implantação de ferramentas de ensino online), porém, em pesquisa realizada na internet, foi possível verificar que, de modo geral, a maior parte dos estabelecimentos de ensino teve redução de custos.

Dentro de tal contexto, entendo razoável que, relativamente a pedidos de certidão liberatória, seja realizado um exame caso a caso, de modo a não prejudicar Municípios cujos gastos tenham sido afetados apesar de possuir adequado planejamento, assim como não beneficiar agentes públicos que apenas utilizam a pandemia para justificar atuação na área educacional totalmente desvinculada da devida organização. Além disso, há de se sopesar o fato de que muitos gestores (tal qual ocorre em relação ao Município de Terra Roxa) iniciaram seus mandatos nesse conturbado período, de modo que a análise da condição relativa aos gastos com educação básica deve ser realizada com muita cautela, de modo a não possibilitar que agentes públicos (mesmo que na ausência de má-fé) criem intransponíveis dificuldades a seus sucessores na gestão de municípios.

In casu, a análise das evidências constantes dos autos não permite conclusão de que o não atingimento do índice de 25% se deu por descaso com a educação básica ou com falta de planejamento, especialmente porque o déficit não é vultoso (0,49%), sendo facilmente compreensível se considerarmos a redução dos custos envolvidos na manutenção dos sistemas de ensino referentes à educação básica. Neste sentido, em que pese não ter o Município apresentado cálculos específicos, noticiou encolhimento nos gastos com material de expediente e de limpeza, transporte escolar e merenda.

Nesta senda, entendo que não deve ser obstado o acesso à certidão liberatória por parte do Município Requerente.

Essa mesma fundamentação constou do Acórdão nº 1291/21, em que o índice de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 21,37%, e no Acórdão 1292/21, com indicação de índice de 24,45%, ambos da mesma sessão virtual iniciada em 10/06/2021.

Ainda em acréscimo, a decisão do Acórdão 1199/21, também do Tribunal Pleno, de minha relatoria, em que o índice apontado na instrução foi de 21,62%, tendo sido apontado, ainda à guisa de fundamentação, o risco de dano reverso:

Dessa forma, considerando a excepcionalidade das circunstâncias referentes à atual pandemia pela COVID-19, as justificativas apresentadas pelo requerente que ensejaram o emprego a menor de valores no ensino, sendo essa, aliás, a única restrição pendente, e, principalmente, o **risco de dano reverso decorrente da eventual impossibilidade de recebimento de transferências pelo Município**, entendo que, de forma excepcional, deve ser deferido o pedido.

Naquela oportunidade, a mesma questão suscitada pelo Ilustre Relator, relativa ao novo cálculo, com a aplicação do art. 293, §2º, do Regimento Interno foi suscitada, tendo, porém, constado da fundamentação do voto a seguinte análise:

Deixo, por conseguinte, de aplicar o previsto no §2º, do art. 293, do Regimento Interno, referente ao primeiro ano de mandato, para fins de utilizar os dados referentes aos gastos com ensino no exercício de 2021, em virtude de o apontado pela Coordenadoria de Sistemas de Informações da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fiscalização¹, de que o levantamento dos gastos com ensino relativos ao exercício de 2021 ainda se encontra em fase de estudos, e, que, portanto, a metodologia utilizada para o cálculo, em atendimento, a este pedido de certidão liberatória, que resultou em 17,83%, não se valeu das recentes alterações legislativas que reformulou o FUNDEB, mas nas regras vigentes em 2020, o que poderia resultar em divergência de valores, quando da disponibilização do MDE 2021 (grifamos)

Acrescente-se que observação semelhante constou da Informação 217/21, da COSIF, emitida nestes autos:

A respeito do assunto, preliminarmente informamos que estão em andamento os estudos do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, que passou por uma reformulação completa do demonstrativo em virtude das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o art. 212-A na CF/88, e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB, em 26/02/2021, e foi ajustado novamente pela Secretaria do Tesouro Nacional em 07/05/2021.

Importante sinalizar, ainda, que, coerente com a prioridade que vem sendo dada à área de saúde, a Instrução da CGM indica nos presentes autos que o Município de Pato Branco aplicou 25,82% dos recursos em serviços públicos de saúde, quando o mínimo exigido é de 15%, situação essa também verificada nos paradigmas mencionados, em que a certidão foi deferida.

Com relação à ausência de indicação de destinação específica dos recursos a serem recebidos para o combate da pandemia, conforme exigência do art. 65 da LRF, **entendo que a própria referência situação de urgência contida na inicial autoriza presumir-se essa destinação:** *“Diante ao acima exposto, bem como, da necessidade imprescindível da entidade em firmar convênios com outros órgãos públicos para que possa dar continuidade na prestação de serviços à comunidade, pugna-se pela aplicação dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, eis que não se mostra razoável ser a comunidade local privada de repasses que garantem melhoria no atendimento às necessidades públicas”* (fl. 5 da peça 3).

Nesse sentido, aliás, a decisão do Acórdão 1199/21, já citado, ao rejeitar a observação do douto Ministério Público de Contas, relativa à falta dessa indicação expressa:

Com relação à objeção suscitada pela douta Procuradora do Ministério Público de Contas, referente à ausência de demonstração de que os recursos captados serão aplicados no combate da pandemia, conforme previsão do §2º, I, “b” do mesmo art. 65 da LRF², inobstante conste da petição inicial que *“o Município de Jaguariaíva está na iminência de receber*

¹ Peça 19, fls. ½. “A respeito do assunto, preliminarmente informamos que estão em andamento os estudos do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, que passou por uma reformulação completa do demonstrativo em virtude das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o art. 212-A na CF/88, e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB, em 26/02/2021, e foi ajustado novamente pela Secretaria do Tesouro Nacional em 07/05/2021. Considerando a necessidade do cálculo do índice no exercício de 2021, no momento é possível informar os dados conforme a metodologia de cálculo aplicada no exercício de 2020, **ressalvada a possibilidade de ocorrer divergência de valores quando da disponibilização do Demonstrativo do MDE para o exercício de 2021**”. (sem grifos no original)

² “§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública
I - aplicar-se-á exclusivamente:
(...)
b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*a monta de R\$ 10.000.000,00 em Transferências Voluntárias para diversos fins” (fl. 11 da peça nº 3), **pode-se depreende da fundamentação desse mesmo pedido a indicação de que “Estando impedido de receber recursos o Município não consegue firmar convênios e tampouco participar das ações federais e estaduais de combate a pandemia, o que coloca em risco a saúde da população”** (fl. 10).*

Observo, por fim, que o pedido de certidão liberatória encerra matéria de ordem pública, de interesse do Município e de sua comunidade, sendo prerrogativa desta Corte e de seus membros valerem-se de precedentes que trataram de situações análogas, inclusive, como forma de garantir a uniformidade das decisões colegiadas e o tratamento isonômico aos jurisdicionados, ainda que a defesa da entidade não tenha a eles se reportado.

Face ao exposto, **VOTO pelo deferimento do pedido de certidão liberatória, pelo prazo de 60 dias.** (grifos nossos)

Vale ressaltar, por fim, muito embora a jurisprudência da Casa, neste momento, esteja mais propensa a uma flexibilização dos critérios para liberação de certidões diante do surto pandêmico, destaco que, superado este período de exceção, todos os critérios serão restabelecidos, sendo prudente a readequação e/ou revisão do planejamento financeiro de cada Ente, ***assim como o respeito indistinto aos prazos estabelecidos pela agenda de obrigações.***

CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando a jurisprudência fixada pela Casa, e a demonstração de esforços da administração em respeitar os prazos estabelecidos pela agenda de obrigações desta Casa, proponho **VOTO** pelo excepcional **DEFERIMENTO** do pedido de certidão liberatória pleiteada pelo CONIMS - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE, com **prazo de validade para 60 (sessenta) dias**, nos termos do artigo 289, §2º, do RITCE-PR.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

Deferir o pedido de certidão liberatória pleiteada pelo CONIMS - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE, com **prazo de validade para 60 (sessenta) dias**, nos termos do artigo 289, §2º, do RITCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 10 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 4.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente