



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 249834/11
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE ITAMBARACÁ
INTERESSADO: AMARILDO TOSTES, ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE ITAMBARACÁ, DIOMAR SANTIN TOSTES, JACIRA SILVA DO VALE, MUNICÍPIO DE ITAMBARACÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 521/23 - Segunda Câmara

Prestação de contas de transferência voluntária. Ausência de saneamento de todas as impropriedades. Manifestações uniformes. Irregularidade das contas, com imposição de sanções.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas de transferência voluntária referente ao Termo de Convênio nº 02/2010, com vigência de 11/01/2010 a 31/12/2010, pelo qual o Município de Itambaracá repassou para a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Itambaracá o valor de R\$ 433.420,00 (quatrocentos e trinta e três mil, quatrocentos e vinte reais), tendo por objeto o custeio das despesas da entidade.

A então Diretoria de Análise de Transferências, por meio da Instrução nº 5011/12-DAT (peça 6), apontou as seguintes restrições: a) ausência de extratos bancários; b) divergências nas informações financeiras; c) pagamento de salários a agente político da Câmara Municipal; d) pagamento de honorários contábeis a servidor público; e) terceirização indevida dos serviços públicos municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ofertado o contraditório, o Sr. Amarildo Tostes (Prefeito Municipal no período de 01/01/2009 a 31/12/2012), a Sra. Diomar Santin Tostes (Presidente da entidade de 01/01/2009 a 22/12/2010), a Sra. Jacira Silva do Vale (Presidente da entidade à época do envio da prestação de contas) e o Município de Itambaracá apresentaram a manifestação de peças 21/52.

Mediante a Instrução nº 3272/14-DAT (peça 53), a unidade técnica opinou pelo saneamento das impropriedades referentes à ausência de extratos bancários, às divergências nas informações financeiras e ao pagamento de salários a agente político da Câmara Municipal. Contudo, identificou novas irregularidades: a) divergências nos saldos inicial e final dos relatórios de execução em confronto com os extratos bancários; b) ausência de devolução do saldo do convênio ao Município repassador; c) pagamento de honorários contábeis com recursos do convênio; d) infringência aos artigos 18 a 20 da LC 101/2000 (contabilização incorreta das despesas com pessoal).

Após a juntada aos autos das alegações de defesa de peças 58/64, a então Diretoria de Análise de Transferências manifestou-se pela regularização dos tópicos atinentes às divergências nos saldos inicial e final dos relatórios de execução em confronto com os extratos bancários e à ausência de devolução do saldo do convênio ao Município repassador, opinando pela conversão em ressalva do item relativo ao pagamento de honorários contábeis. Adicionalmente, apontou novas impropriedades: a) pagamento de despesas a título de parcelamento de INSS; b) repasses de recursos públicos à entidade sem condições mínimas de funcionamento; c) repasses à entidade em débito com a seguridade social (Instrução nº 6909/14-DAT, peça 66).

As partes interessadas anexaram, de forma conjunta, os esclarecimentos constantes às peças processuais 75/84.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 3313/22-CGM (peça 88), entendendo pela manutenção das impropriedades anotadas pela DAT, concluiu pela irregularidade das contas em razão dos “repasses de recursos públicos à entidade sem condições mínimas de funcionamento”, dos “repasses à entidade em débito com a seguridade social”, do “pagamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas a título de parcelamento de INSS”, da “terceirização indevida dos serviços públicos municipais” e da “infringência aos artigos 18 a 20 da LC 101/2000”, opinando ainda pelo recolhimento parcial de valores e aplicação de multas administrativas.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 801/22-6PC, peça 89).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

As impropriedades inicialmente anotadas pela Diretoria de Análise de Transferências, concernentes à “ausência de extratos bancários”, às “divergências nas informações financeiras”, ao “pagamento de salários a agente político da Câmara Municipal”, às “divergências nos saldos inicial e final dos relatórios de execução em confronto com os extratos bancários”, à “ausência de devolução do saldo do convênio ao Município repassador” e ao “pagamento de honorários contábeis a servidor público”, foram satisfatoriamente esclarecidas pelos jurisdicionados no decorrer da tramitação processual, de modo que, acompanhando o opinativo técnico, cuja fundamentação adoto como razões de decidir, concluo pela regularidade de tais itens.

Quanto ao “pagamento de honorários contábeis com recursos do convênio”, por meio do Acórdão nº 990/09-STP¹ decidiu-se que as despesas realizadas a este título não poderiam ser suportadas com recursos públicos oriundos de ajustes de cooperação.

Posteriormente, esta Corte modificou tal entendimento, editando o Prejulgado nº 24².

¹ Ref. Consulta nº 340900/09. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Por maioria absoluta. Votaram com o Relator os Conselheiros Nestor Baptista e Caio Marcio Nogueira Soares e os Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Thiago Barbosa Cordeiro. O Conselheiro Heinz Georg Herwig votou pela resposta afirmativa à consulta formulada (voto vencido).

² Prejulgado nº 24:

É possível a utilização dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis desde que estes:

a) guardem pertinência com o objeto da parceria;
b) observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no Plano de Trabalho;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que o Acórdão nº 3614/17-STP (que originou tal Prejulgado) foi publicado em 17/08/2017, não servindo de substrato ao exame desta prestação de contas, que trata de convênio findado ainda no exercício de 2010.

De todo modo, conforme precedentes³, afigura-se plausível a mera aposição de ressalva quanto ao pagamento de honorários contábeis, quando se constata que o valor despendido é reduzido em face do total dos custos do convênio.

Nos presentes autos, há informação de que os honorários custaram R\$ 11.320,00 (onze mil, trezentos e vinte reais)⁴, sendo, portanto, de pequena monta frente ao total dos recursos repassados.

Sendo assim, acompanho as manifestações uniformes pela conversão do apontamento em ressalva.

Na impropriedade relativa ao “pagamento de despesas a título de parcelamento de INSS”, a unidade técnica identificou dispêndios que a princípio não mantinham relação com os pagamentos mensais devidos a título de INSS, com indícios de que na verdade se referiam também a parcelamento efetivado junto àquela autarquia federal.

Os pagamentos de parcelamento não seriam legítimos, haja vista que se referiam a exercícios pretéritos que não detinham relação com o período conveniado. O valor total desses pagamentos, em 2010, correspondeu a R\$

c) estejam devidamente documentados para fins de instrução da prestação de contas;
d) no caso de a Entidade Tomadora receber recursos por mais de uma parceria, seja apresentada memória de cálculo para fins de comprovação e aferição da forma de rateio, evitando-se que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos;
e) que a permissão de pagamento de custos indiretos com recursos das parcerias não desonera o administrador público responsável pela transferência dos recursos, ao promover a escolha da entidade parceria, observar as suas condições mínimas de funcionamento, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando o melhor aproveitamento dos recursos públicos, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.320/1964.

³ - Acórdão nº 6295/15-STP. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Por maioria absoluta. Acompanharam o Relator os Conselheiros Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares (voto vencedor). O Conselheiro Nestor Baptista e o Auditor Cláudio Augusto Kania não acompanharam o Relator (voto vencido).

- Acórdão nº 5117/14-STP. Relator: Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca. Por maioria absoluta. Acompanharam o Relator os Conselheiros Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares. O Auditor Cláudio Augusto Kania não acompanhou o Relator.

⁴ Cf. peça 6, fl. 6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

68.141,72 (sessenta e oito mil, cento e quarenta e um reais e setenta e dois centavos).

Por ocasião da defesa, argumentou-se, em suma, que os pagamentos ocorreram em valor único, não havendo distinção entre o principal e os acessórios, multas e juros; que o parcelamento estava previsto no Plano de Aplicação, nas despesas intituladas “Obrigações Patronais”, visto que seria decorrente da parte patronal, não recolhida no momento correto, ou seja, há muitos anos.

Pois bem.

No Plano de Aplicação⁵, consta a descrição do objetivo do convênio, nesses termos:

Título do Objeto: para atendimento de aproximadamente 230 crianças carentes em período integral

Identificação do Objeto: ajuda financeira para a manutenção da entidade, para todas as despesas: material de consumo, folha de pagamento, obrigações patronais, serviços de terceiros pessoa física e jurídica e outros em caráter de urgência e emergência.

Depreende-se, portanto, que o Plano de Aplicação previa inclusive o pagamento de débitos tributários com a utilização de recursos transferidos pelo Município por meio do convênio.

Entretanto, a entidade conveniente utilizou, de forma indevida, os valores recebidos para pagar também juros, multas e demais encargos, oriundos de débitos provenientes de contribuições previdenciárias patronais não adimplidas em exercícios anteriores.

A Resolução nº 3/2006, vigente à época, previa:

Art. 5º. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, no ato de transferência voluntária, formalizada mediante convênio ou instrumento congênere, sob pena de nulidade e sustação do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou permitam:

VII – realização de despesas com multas, juros ou atualização monetária, inclusive as referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, decorrentes de culpa do agente da entidade tomadora dos recursos;

Desse modo, em consonância com as manifestações uniformes, entendo que a manutenção da irregularidade para o tópico é medida que se impõe.

Todavia, é presumível que os atrasos nos repasses das contribuições não se originaram de atos de má-fé ou locupletamento dos gestores. Ademais, as verbas foram destinadas ao INSS. Assim, mesmo que de maneira indireta, permaneceram no erário. À vista disso, entendo pela não imposição de ressarcimento de valores.

No item “repasses à entidade em débito com a seguridade social”, a unidade técnica destacou que o § 3º⁶ do artigo 195 da Constituição Federal dispõe como requisito para o recebimento de transferências voluntárias, que a entidade a ser beneficiada esteja em situação regular com suas obrigações perante a seguridade social, o que não se verificou no presente caso.

Efetivamente, denota-se ter havido certa inércia e falta de prudência por parte do gestor do Município no momento de celebração da avença, pois não teria observado tal regramento, deixando de exigir da conveniente a apresentação de certidões negativas afetas à seguridade social.

Diante desse cenário, considerando também o conteúdo do tópico anterior, mantenho o apontamento de irregularidade para este item e aplico ao Sr. Amarildo Tostes a multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g”⁷, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da efetivação de repasses à

⁵ Peça 2, fls. 56/57.

⁶ Art. 195, § 3º. A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

⁷ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidade em débito com a seguridade social, em violação ao disposto no § 3º do artigo 195 da Constituição da República.

A unidade técnica identificou ter ocorrido “terceirização indevida dos serviços públicos municipais”, destacando que, do total das despesas executadas na Assistência Social do Município de Itambaracá em 2010, mais de 50% (cinquenta por cento) foram por intermédio do convênio firmado com a APMI; que o Município terceirizou indevidamente os serviços públicos, não restando caracterizado o caráter complementar da prestação de serviços por meio da APMI.

Nesse ponto, cabe citar trecho do Acórdão nº 348/16-S2C⁸, por meio do qual este Tribunal apreciou as contas de transferência voluntária relativas ao exercício de 2009 (Termo de Convênio nº 01/2009), cujo objeto, Plano de Aplicação e partes envolvidas são os mesmos dos presentes autos.

O Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, didaticamente expôs:

Relativamente à ocorrência de terceirização indevida de serviço público, entendo importante traçar algumas considerações a respeito da obrigatoriedade que recai sobre a municipalidade de oferecer os serviços de assistência social à sua população hipossuficiente.

A entidade tomadora é pessoa jurídica prestadora de serviços de assistência social focados no atendimento à primeira e segunda infância, que não possui fins lucrativos. É entidade filantrópica, conforme decretado pela Lei municipal nº 742/95 de Itambaracá.

Nessa qualidade, pode a APMI assumir o papel de entidade colaboradora da municipalidade de Itambaracá na prestação de serviços de assistência social, podendo, para tanto, e em princípio, receber subvenções sociais da municipalidade, nos moldes definidos pelo artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme já salientado. (...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

⁸ Ref. Processo nº 25878-3/10. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Nestor Baptista e Fabio de Souza Camargo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como entidade filantrópica, a APMI exerce a função pública de prestação de assistência social a hipossuficientes, prestação essa constante do artigo 193, 203 e 204 da Constituição Federal.

Essas normativas constitucionais, em especial as constantes do artigo 204 da Carta Magna, demonstram que o ordenamento jurídico nacional valoriza a participação da sociedade civil na realização do interesse público primário, tendo a concepção de estado gerencial ganhando status constitucional através das normas trazidas à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, como bem se sabe.

No entanto, a participação de entidades assistenciais e de terceiro setor em atividades afetas à prestação de serviços públicos essenciais, como os relacionados à assistência social, deve ocorrer de modo complementar à atuação estatal (...).

E mais: o termo de convênio em questão contém plano de aplicação com disposições em si mais condizente com a figura pura e simples da subvenção social, eis que elenca como destino da verba pública repassada despesas gerais e urgentes de manutenção da entidade tomadora, configurando-se a avença em “subvenção social de fato”, o que já foi objeto de argumentação linhas acima.

Ainda: esta Corte de Contas tem reiterado entendimento no sentido de que não cabe à municipalidade renunciar ao seu dever de prestar serviços essenciais e, ao mesmo passo, fomentar atividade de entidades privadas, que passam a exercer função social, função essa que, primariamente, cabe, por força do texto da Constituição, ao ente federativo.

De modo que, uma vez demonstrada a omissão injustificada da municipalidade de prestar os serviços públicos essenciais, somada à delegação plena e infundada de tais atividades a entidades privadas, as quais acabam por monopolizar as atividades prestacionais de educação, assistência social e saúde na localidade a que pertencem, tem essa Corte julgado irregular as contas que envolvam repasses voluntários destinados a fomentar tal realidade. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os serviços prestados pela APMI cobriram um déficit institucional, de modo que essa entidade filantrópica acabou por assumir, na plenitude, função que deveria ser exercida pela municipalidade de Itambaracá, ao menos de modo basilar.

Nessa toada, corroborando o entendimento acima transcrito e acompanhando as manifestações uniformes, concluo pela permanência da irregularidade para o item.

No tópico “infringência aos artigos 18 a 20 da LC 101/2000”, a unidade técnica afirmou que a municipalidade não contabilizou corretamente as despesas com pessoal relativas ao convênio. Mencionou o § 1º do artigo 18 da LC 101/2000, que assim dispõe:

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Destacou que a não contabilização nos moldes desse dispositivo macula os índices de que tratam os artigos 19 e 20 da LRF.

Em defesa, os interessados alegaram que o Município não fez qualquer tipo de terceirização de pessoal para a prestação de serviços junto à APMI de Itambaracá e, mesmo se tivesse ocorrido terceirização, a contabilidade demonstraria que o índice de gastos com pessoal ainda ficaria abaixo do limite prudencial.

Já no apontamento de “repasses de recursos públicos à entidade sem condições mínimas de funcionamento”, a unidade técnica ressaltou que a entidade conveniente era extremamente dependente dos recursos oriundos dos convênios celebrados com o Município, frisando que estaria fadada a não existir sem os aportes financeiros advindos desses ajustes.

Relativamente a tais aspectos, compulsando o processo de Termo de Ajustamento de Gestão nº 46754-7/18, verifiquei que, conforme aprovado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão nº 823/20-STP⁹, foi celebrado o TAG nº 19/21, tendo como compromitente o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e compromissário o Município de Itambaracá, cujo objeto era “a descontinuidade da parceria celebrada entre o compromissário e Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Itambaracá, a fim de regularizar as inconformidades detectadas por meio do Relatório de Monitoramento nº 01/2017”.

No Plano de Ação do TAG, previu-se inclusive, dentre outras obrigações, o encerramento das atividades da APMI de Itambaracá, a ser concluído em 31/12/2022, o que foi devidamente cumprido pela municipalidade.

Nessa senda, entendo que podem ser convertidos em ressalva os apontamentos de “infringência aos artigos 18 a 20 da LC 101/2000” e de “repasses de recursos públicos à entidade sem condições mínimas de funcionamento”, haja vista que não se demonstrou terem resultado em dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão, e que o Município providenciou em exercício posterior o efetivo encerramento das atividades da APMI de Itambaracá.

3. DO VOTO

Ante o exposto, com fundamento no artigo 16, III, “b”¹⁰, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **VOTO** pela irregularidade desta prestação de contas de transferência voluntária, em razão do “pagamento de despesas a título de parcelamento de INSS”, dos “repasses à entidade em débito com a seguridade social” e da “terceirização indevida dos serviços públicos municipais”, ressaltando o “pagamento de honorários contábeis com recursos do convênio”, a “infringência aos artigos 18 a 20 da LC 101/2000” e os “repasses de recursos públicos à entidade sem condições mínimas de funcionamento”.

Aplico ao Sr. Amarildo Tostes a multa administrativa prevista no artigo 87, IV, g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da efetivação

⁹ Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.

¹⁰ Art. 16. As contas serão julgadas:

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

b) infração à norma legal ou regulamentar;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de repasses à entidade em débito com a seguridade social, em violação ao disposto no § 3º do artigo 195 da Constituição da República.

Determino a inclusão dos nomes do Sr. Amarildo Tostes e da Sra. Diomar Santin Tostes no cadastro de agentes públicos com contas julgadas irregulares.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as anotações cabíveis, ficando autorizado o posterior encerramento e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I- Julgar irregular esta prestação de contas de transferência voluntária, em razão do “pagamento de despesas a título de parcelamento de INSS”, dos “repasses à entidade em débito com a seguridade social” e da “terceirização indevida dos serviços públicos municipais”, ressaltando o “pagamento de honorários contábeis com recursos do convênio”, a “infringência aos artigos 18 a 20 da LC 101/2000” e os “repasses de recursos públicos à entidade sem condições mínimas de funcionamento”;

II- aplicar ao Sr. Amarildo Tostes a multa administrativa prevista no artigo 87, IV, g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da efetivação de repasses à entidade em débito com a seguridade social, em violação ao disposto no § 3º do artigo 195 da Constituição da República;

III- determinar a inclusão dos nomes do Sr. Amarildo Tostes e da Sra. Diomar Santin Tostes no cadastro de agentes públicos com contas julgadas irregulares; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV- encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as anotações cabíveis, ficando autorizado o posterior encerramento e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 23 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVAN LELIS BONILHA

Presidente