



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 130133/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: CONSELHO COMUNITÁRIO HOSPITAL DR UBIRAJARA
CONDESSA DE ITAMBARACÁ
INTERESSADO: AMARILDO TOSTES, CELSO NILLO, CONSELHO
COMUNITÁRIO HOSPITAL DR UBIRAJARA CONDESSA DE
ITAMBARACÁ, MUNICÍPIO DE ITAMBARACÁ
ADVOGADO /
PROCURADOR MARIO INACIO XAVIER DE BARROS MARTINS
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3771/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Prestação de Contas de Transferência. Saldo final do convênio não restituído. Despesas sem relação com o objeto pactuado. Ausência de novos elementos de prova. Manutenção das irregularidades. Recurso conhecido e improvido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Senhor Amarildo Tostes¹ em face do Acórdão nº 175/24-S1C², proferido na Prestação de Contas de Transferência nº 260544/11, que, por unanimidade³, decidiu:

“I - Julgar irregular a presente prestação de contas de transferência voluntária firmada entre o Município de Itambaracá e o Conselho Comunitário Hospital Dr. Ubirajara Condessa de Itambaracá, referente ao Termo de Convênio nº 01/2010, especificamente quanto aos meses de novembro e dezembro de 2010, de responsabilidade do Sr. Amarildo Tostes, Prefeito Municipal de Itambaracá no período de 01/01/2009 a 31/12/2012 e do Sr. Celso Nillo, Presidente da entidade tomadora no período de 11/02/2009 a 07/06/2011, nos termos do art. 16, III, ‘a’, ‘b’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, §§ 1º e 2º, e art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e aos quais se soma o art. 248, I, II, III, IV e V, §§ 2º, 3º e 6º do Regimento Interno, em razão de saldo final do convênio não restituído, despesas sem relação com o objeto pactuado e

¹ Peças 67-69.

² Peça 64.

³ Conselheiros José Durval Mattos do Amaral, Ivens Zschoerper Linhares – relator e Maurício Requião de Mello e Silva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo;

II - determinar o recolhimento parcial dos recursos repassados, com fundamento nos arts. 16 e 18 da Lei Complementar nº 113/2005 e nos arts. 248 e 249 do Regimento Interno deste Tribunal, nos seguintes valores:

(i) R\$ 3.307,02 (três mil, trezentos e sete reais e dois centavos), devidamente corrigidos, pelo Conselho Comunitário Hospital Dr. Ubirajara Condessa de Itambaracá, em razão de saldo final do convênio não restituído;

(ii) R\$12.782,64 (doze mil, setecentos e oitenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), devidamente corrigidos, pelo Conselho Comunitário Hospital Dr. Ubirajara Condessa de Itambaracá, em razão de despesas sem relação com o objeto pactuado;

III - aplicar a multa do art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Amarildo Tostes, Prefeito Municipal de Itambaracá no período de 01/01/2009 a 31/12/2012, em razão da celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para as providências devidas, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.”

Pleiteia o recorrente a reforma da decisão impugnada, afastando-se a sua responsabilização, e, subsidiariamente, a aprovação das contas com ressalvas.

O recurso foi recebido pelo Despacho nº 295/24-GCIZL⁴.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM emitiu a Instrução nº 4707/24⁵, na qual se manifestou pelo conhecimento e improvimento do recurso.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 612/24-1PC⁶, pronunciou-se pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

⁴ Peça 70.

⁵ Peça 76.

⁶ Peça 77.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em preliminar, presentes os pressupostos de admissibilidade, ratifico o recebimento do recurso.

No mérito, acompanho as manifestações uniformes pelo seu improvimento.

Conforme se extrai dos autos, cuida, o processo originário, de prestação de contas de transferência firmada entre o Município de Itambaracá e o Conselho Comunitário Hospital Dr. Ubirajara Condessa de Itambaracá, referente ao Termo de Convênio nº 1/2010, especificamente quanto aos meses de novembro e dezembro de 2010, no valor de R\$ 201.000,00, tendo por objeto o pagamento de despesas de custeio e manutenção da entidade.

As contas foram julgadas irregulares, sob a responsabilidade do Senhor Amarildo Tostes, prefeito municipal de 01/01/2009 a 31/12/2012, ora recorrente, e do Senhor Celso Nillo, presidente da entidade tomadora de 11/02/2009 a 07/06/2011, em razão de saldo final do convênio não restituído, despesas sem relação com o objeto pactuado e celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo.

Restou determinado à entidade tomadora o recolhimento parcial dos recursos repassados, sendo R\$ 3.307,02 devido ao saldo final do convênio não restituído e R\$ 12.782,64 em virtude de despesas sem relação com o objeto pactuado.

Ao ora recorrente, foi aplicada multa em razão da celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo.

Em suas razões recursais, alega o insurgente que, com relação ao saldo final do convênio, a reprovação das contas baseada exclusivamente na não restituição de um montante irrisório, sem levar em conta o contexto global da execução do convênio, viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência e desconsidera o efetivo alcance dos objetivos do convênio e a eficiência na aplicação dos recursos públicos, devendo incidir o princípio da insignificância.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sustenta que, quanto às despesas sem relação com o objeto pactuado, o hospital, na condição de pessoa jurídica de direito privado, está isento da obrigatoriedade de realização de licitação para aquisição de medicamentos e outros insumos e que tais despesas foram destinadas à distribuição gratuita aos pacientes, seguindo rigorosamente as prescrições médicas.

Aduz que o valor das despesas encontra proporcionalidade em relação à demanda assistencial do hospital, que possui uma média mensal de aproximadamente 900 consultas e 40 internações.

Argumenta que, acerca das demais despesas, como de deslocamento e alimentação, o valor também é compatível com os encargos de gestão e manutenção da unidade hospitalar, tendo os recursos sido empregados no custeio da atividade administrativa exercida pela entidade.

Ressalta, ademais, que não há nos autos evidência de desvio dos valores destinados às despesas consideradas indevidas, não se podendo presumir a ocorrência de infração sem provas concretas que a fundamentem.

Discorre sobre as despesas com pessoal, defendendo que, no âmbito do convênio, o hospital desempenha um papel complementar e integrado às ações desenvolvidas pela Secretaria de Saúde do município e que, portanto, as acusações de terceirização imprópria dos serviços públicos não se sustentam.

Subsidiariamente, requer a aprovação das contas com ressalvas, ao argumento de que as divergências identificadas referem-se a parcelas ínfimas dos recursos transferidos e não apresentam potencial lesivo significativo ao erário nem comprometem substancialmente a eficácia das políticas públicas implementadas.

Alega que a ressalva das contas se apresenta como medida mais adequada e proporcional, permitindo que questões pontuais identificadas fossem devidamente corrigidas ou esclarecidas, e que a reprovação por questões de menor relevância poderia gerar insegurança e desestímulo na atuação dos gestores públicos.

Pois bem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De início, convém mencionar que a decisão recorrida afastou dos presentes autos a irregularidade consistente na terceirização imprópria de serviços públicos⁷.

Também é mister registrar que o recorrente não deduziu qualquer razão de insurgência acerca da irregularidade atinente à celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo, da qual decorreu a aplicação de multa ao gestor municipal, não havendo, destarte, como afastar a irregularidade das contas e a sanção lhe imposta em relação a esse apontamento.

Necessário destacar, ainda, que, quanto às demais irregularidades, consistentes na existência de saldo final do convênio não restituído e na realização de despesas sem relação com o objeto pactuado, a decisão recorrida impôs devolução de valores tão somente por parte da entidade tomadora.

Sobre tais irregularidades, a unidade técnica bem explicitou que o recorrente não apresentou documentos novos que comprovem a restituição do saldo final da parceria, além do que não há que se falar em incidência do princípio da insignificância ao caso, pois, ao saldo residual, deve somar-se o valor com despesas irregulares, de modo que o dano ao erário relativo à presente prestação de contas atinge o montante total de R\$ 16.089,66, a ser devidamente corrigido, conforme determinado na decisão recorrida.

De se ressaltar que, ao contrário das alegações aduzidas pelo recorrente, a reprovação das contas não está fundamentada exclusivamente na ausência de restituição do saldo final do convênio, mas também na realização de despesas sem relação com o objeto pactuado e na celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo.

⁷ "(...) considerando que o mesmo Termo de Convênio é objeto de ambos os processos, os quais apenas diferem em relação ao período analisado (enquanto a Tomada de Contas Extraordinária trata das despesas até outubro de 2010, nos presentes autos se examinam aquelas de novembro e dezembro de 2010), que a terceirização indevida foi causa de irregularidade e de aplicação de multas no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária nº 258120/10, transitada em julgado, que tal irregularidade diz respeito ao funcionamento do convênio como um todo, e não a meses específicos, e que no âmbito deste processo não foram acrescentados quaisquer fatos ou argumentos novos, não vislumbro motivo para que a irregularidade seja novamente consignada nos presentes autos."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, acerca das despesas irregulares, o insurgente não trouxe novos elementos capazes de comprovar a regularidade das despesas questionadas.

Nesse aspecto, importa destacar que, conforme pontuou a decisão objurgada, no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária nº 258120/10, em que se analisou o Convênio nº 1/2010, mas até outubro de 2010, a realização de despesas sem relação com o objeto pactuado foi julgada irregular, com decisão transitada em julgado⁸, e que as despesas a título de aquisição de medicamentos se repetiram nos meses de novembro e dezembro de 2010, objeto dos presentes autos, sem que a defesa tenha apresentado argumentos diversos daqueles que já haviam sido refutados anteriormente. Confira-se:

“No que tange às despesas sem relação com o objeto pactuado, apontou a Instrução nº 160/15 (peça nº 19) que, nos meses de novembro e dezembro de 2010, continuaram sendo realizados os mesmos tipos de despesas que foram reprovadas no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária nº 258120/10 (a qual tratou dos recursos públicos repassados pelo Município de Itambaracá ao Conselho Comunitário Hospital Dr. Ubirajara Condessa de Itambaracá, em razão dos Termos de Convênio nº 02/2009 e 01/2010, até outubro de 2010).

Naquele processo, que já transitou em julgado, foram consideradas irregulares as contas prestadas, condenando-se solidariamente o Prefeito Municipal, o Conselho Comunitário e o Presidente da Entidade a restituir aos cofres municipais a importância de R\$ 368.906,20, referente a despesas estranhas ao objeto do convênio, abaixo discriminadas, com aplicação de multas:

- *Distribuição de medicamentos: R\$ 273.663,47*
- *Combustíveis: R\$ 3.734,87*
- *Velórios: R\$ 1.000,00*
- *Viagens e alimentação: R\$ 279,44*
- *Consultas médicas e exames: R\$ 55.397,92*
- *Celulares: R\$ 34.830,92*

⁸ Acórdão nº 3891/12-S1C (unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Caio Marcio Nogueira Soares – relator e Ivan Lelis Bonilha), mantido pelo Acórdão nº 3761/16-STP (Recurso de Revista nº 12123/13; unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Cláudio Augusto Kania) e pelo Acórdão nº 5921/16-STP (Embargos de Declaração nº 809580/16; unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Cláudio Augusto Kania). Trânsito em julgado em 09/02/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verificou-se, na inspeção que originou a referida Tomada de Contas, que o hospital fazia doações de medicamentos a terceiros, aquisição de produtos em farmácias particulares com indicação duvidosa da relação com tratamentos de saúde e pagamentos de consultas médicas e exames clínicos em clínicas e consultórios particulares; que tais despesas eram, em grande parte, autorizadas diretamente pelo Prefeito Municipal, pela Secretária de Saúde e por vereadores do município; e que, em várias ocasiões, as autoridades do município e seus familiares eram os próprios beneficiados com as aquisições realizadas com recursos públicos.

Tais irregularidades não foram desconstituídas pelos interessados, a despeito das várias manifestações e documentos apresentados naquele processo, inclusive em sede recursal.

Por sua vez, nos presentes autos, analisando as despesas informadas nos relatórios de execução de peça n° 2, a Diretoria de Análise de Transferências apontou (peça n° 19) que, nos meses de novembro e dezembro de 2010, foram gastos R\$ 12.782,64 a título de aquisição de medicamentos. À luz das conclusões da inspeção realizada anteriormente, e considerando a similaridade de tais despesas – referentes aos meses de novembro e dezembro de 2010 - com aquelas consideradas irregulares na Tomada de Contas – relativas ao mesmo convênio, até outubro de 2010 -, a unidade técnica concluiu que tais valores deveriam ser devolvidos aos cofres municipais.

Em sede de defesa (peças n° 30 e 53), os interessados se reportaram às justificativas apresentadas na Tomada de Contas Extraordinária, afirmando, em suma, que o hospital não precisava realizar licitações para aquisição de medicamentos, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado; que as doações de medicamentos eram feitas aos pacientes do hospital, de acordo com as necessidades prescritas em receituário; que o valor das despesas é baixo, considerando o atendimento da entidade (cerca de 900 consultas/atendimentos mensais e 40 internações mensais); e que as despesas com medicamentos são necessárias para a manutenção das atividades do hospital.

Na Instrução n° 4561/22 (peça n° 55), a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu que os argumentos defensivos já foram refutados no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária, não podendo a conclusão do presente processo ser diferente, devendo a entidade tomadora ser condenada à restituição de R\$12.782,64 ao concedente.

Para além da similaridade com as despesas glosadas no âmbito da Tomada de Contas, deve-se mencionar que, nos processos de prestação de contas, compete ao beneficiário dos recursos a comprovação cabal de que o recurso foi aplicado no objeto a que se destinava, numa verdadeira inversão legal do ônus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da prova operada pela própria Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único.

Assim, a ausência de demonstração da destinação dada aos recursos transferidos e de comprovação da regularidade da respectiva aplicação enseja, nos processos de prestação de contas, além de infração à norma legal, a presunção da ocorrência de lesão ao erário e desvio de finalidade e, conseqüentemente, a determinação da restituição dos valores não comprovados.

Veja-se que, no presente caso, não foi trazido aos autos qualquer documento comprobatório da alegada regularidade das despesas com medicamentos questionadas.”

No presente recurso, igualmente, o recorrente reitera as mesmas alegações, sem a juntada de documentação apta a demonstrar a regularidade das despesas, na forma estabelecida no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal⁹, em face do que inexistem motivos para a alteração do entendimento firmado no Acórdão recorrido.

No mais, considerando a ausência de manifestação recursal acerca da irregularidade na celebração de convênio com entidade que tem agente público municipal do poder executivo e legislativo em seu corpo diretivo e dada a existência, em relação aos demais itens irregulares, de dano ao erário, cuja reparação, até o momento, não restou demonstrada, mostra-se incabível a pretendida ressalva das contas, porquanto a situação não se amolda à previsão contida no art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁰.

Denota-se, portanto, que o recorrente não trouxe nenhum elemento hábil a modificar o entendimento lançado na decisão objurgada, motivo pelo qual, em consonância com as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, o improvimento do recurso é medida que se impõe.

⁹ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

¹⁰ “Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso de Revista para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 175/24-S1C.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Conhecer do Recurso de Revista para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 175/24-S1C.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 7 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente