



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 386143/14
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPONGAS
INTERESSADO: ANA PAULA PAULATTI NONIS, ANTONIO JOSE BEFFA
(FALECIDO(A) EM 2020), IRMANDADE DA SANTA CASA DE
ARAPONGAS, MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, OSVALDO DAMIÃO
ADVOGADO /
PROCURADOR: ADRIANO SCOLARI DE ARAUJO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 557/25 - Primeira Câmara

Prestação de Contas de Transferência Voluntária feita pelo município de Arapongas à Irmandade da Santa Casa de Caridade de Arapongas. Despesas suportadas por recibo simples. Despesas com servidor vinculado à Administração Pública. Irregularidade das Contas com aposição de ressalvas e expedição de recomendação.

1 RELATÓRIO

Tratam-se os presentes autos da prestação de contas de transferência voluntária, celebrada entre o MUNICÍPIO DE ARAPONGAS e a IRMANDADE DA SANTA CASA DE ARAPONGAS, formalizada por meio do Termo de Convênio n. 3/2013, registro no Sistema Integrado de Transferências - SIT sob o n. 15898, no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), cuja vigência compreendeu o período de 01/05/2013 a 28/02/2014, tendo como objeto a transferência de recursos financeiros para execução do programa Mãe Araponguense, que possui como finalidade a prestação de assistência às pacientes obstétricas no pré-parto, parto e pós-parto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recebidas, as contas foram submetidas às análises da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e do Ministério Público de Contas (MPC).

Em nova análise, a CGM expediu a Instrução n. 1433/2022 (peça 27), na qual aconselhou a regularidade das contas com aposição de ressalvas sem aplicação de sanções no que respeita às i) despesas comprovadas por meio de recibo simples e às ii) despesas com servidor vinculado, fundamentando seu opinativo em julgamentos realizados pelo Tribunal, em 2017, que deram solidez jurisprudencial a situações nas quais os recursos – constantes no plano de trabalho/aplicação – tenham sido integralmente aplicados no objeto da avença e não foram revelados indícios de dano e/ou prejuízos no cumprimento das metas pactuadas.

O Ministério Público, por meio de seu Parecer n. 379/2022 (peça 28), solicitou o retorno do feito à Unidade Técnica, com o propósito de verificar se havia a possibilidade de acúmulo de cargos e a compatibilidade de horários entre os serviços prestados, na medida em que foram constatados vínculos paralelos de servidores, tanto no Município de Arapongas como na Irmandade da Santa Casa de Arapongas.

Ao retornar à Unidade Instrutiva, este processo de prestação de contas, em novo exame constante à peça 30, a CGM apontou a não possibilidade de determinar a incompatibilidade de cumprimento dos horários dos profissionais contratados por meio do Termo Convênio n. 3/2013.

Em sentido contrário, o Ministério Público, mediante o Parecer n. 780/2022 (peça 32), informou a necessidade da ocorrência da verificação de compatibilidade de horários, para que sejam evitadas fraudes e desvios de verbas públicas e a fiscalização seja robustecida com elementos comprobatórios. Nesse sentido, entendeu pela irregularidade das contas, por efeito de falha encontrada no item “despesas com servidor público vinculado”.

A Unidade Técnica, reforçou, em sua Instrução n. 3255/2023 (peça 35), sua opinião pela regularidade quanto ao item “despesas com servidor público”, pela regularidade com ressalvas no que respeita “despesas suportadas por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meio de recibo simples” e por recomendação no que concerne “atraso na publicação dos aditivos”, sem aplicação de sanções.

O Órgão Ministerial não corroborou o entendimento da Unidade Técnica e emitiu o Parecer n. 678/2023 (peça 36) pela irregularidade das contas, em decorrência da falha descrita no item “despesas com servidor público vinculado”.

Por intermédio do Despacho n. 1457/2023 (peça 37), foi solicitado à Irmandade da Santa Casa De Arapongas e ao Município de Arapongas documentos complementares capazes de aclarar quantidade de horas trabalhadas na Irmandade da Santa Casa de Arapongas em correspondência à cada despesa indicada na peça 6, bem como dias e horários em que os serviços foram prestados pelos srs. Josemir Carvalho Queiroz, Vivian Silva Schneider, Cristiane Maria Carvalho Lopes e Pamela Fernanda Alves Barbosa.

Em cumprimento, o Município de Arapongas apresentou manifestação à peça 41, na qual sustenta que possui capacidade de atestar a condição funcional apenas de Josemir Carvalho, visto que os demais indicados possuíam vínculos em outros municípios. Referente a este, indicou que seu ingresso ocorreu mediante contrato de trabalho, sob regime CLT, sendo sua jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Ademais, afirma que não há indicação de descumprimento da carga horária no período de 2013 a 2014; que a semana tem 168 horas, de modo que os plantões poderiam ser desempenhados nas outras 128 horas restantes, considerando que a empresa tomadora presta suas atividades 24h.

A Irmandade da Santa Cada de Arapongas, embora devidamente citada (peça 38), restou silente.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua derradeira Instrução n. 2914/2024 (peça 43), opinou pela **IRREGULARIDADE** deste processo de prestação de contas, assim como pela determinação do recolhimento parcial do valor de R\$155.456,40, em razão de **despesas não comprovadas**; oposição de **RESSALVA**, em virtude de **despesas suportadas por meio de recibo simples**; e oposição de **RECOMENDAÇÃO**, dado ao “atraso na publicação dos aditivos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Parecer n. 685/20224 (peça 45), ratificou, em sua integralidade, o consignado no Parecer n. 780/2022 (peça 32), a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas, com oposição de **RESSALVAS** e de expedição de **RECOMENDAÇÃO**, já que considerou não ter havido modificação do panorama fático e jurídico que motivou seu posicionamento anterior.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

A partir de reflexão zelosa das peças processuais que, diga-se de passagem, foram alicerçadas em dados coletados no Sistema Integrado de Informações, nos princípios direcionadores da Administração Pública e, sobretudo, na Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Federal n. 8.666/1993, Lei Complementar n. 101/2000, Lei n. 4.320/1964, Normas Brasileiras de Contabilidade, Lei Complementar Estadual n. 113/2005, Regimento Interno do Tribunal de Contas, Resolução n. 28/2011 e Instrução Normativa n. 61/2011 do Tribunal de Contas, efetua-se apreciação pormenorizada dos itens objetos de averiguação.

O **primeiro ponto** colocado em evidência possui erro meramente formal, dado que o **atraso na publicação dos aditivos**, ainda que tenha, por um breve momento, deixado de seguir as orientações preconizadas pelo princípio da publicidade, previsto na CF/1988 1 e realçado na Resolução n. 28/2011 2 e na Instrução Normativa n. 61/2011 3, que – importante ressaltar - é requisito de eficácia dos atos administrativos, não acarretou prejuízos à execução do objeto e/ou lesão ao erário.

Posto que a data limite de sua publicação era 27/02/2014 (vinte e sete de fevereiro de dois mil e quatorze), e sua efetivação deu-se dia 27/03/2014 (vinte e sete de março de dois mil e quatorze), isto é, em 28 dias de atraso, avista-se que não houve omissão por parte do Gestor, mas somente atraso na divulgação dos termos aditivos.

Ademais, há que se mencionar o período de implantação do SIT e a adaptação às normas à qual os jurisdicionados se viram sujeitos, ocorrências essas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que foram levadas em crédito – em reiteradas decisões prolatadas entre 2016 e 2019 –, tanto pelas Câmaras quanto pelo Colegiado do Pleno, sendo a convicção inclinada para a recomendação ou para a regularidade com ressalva.

Como exemplificação, cita-se o Acórdão n. 2951/2019 da Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, no qual elucida que:

Quanto às impropriedades de caráter estritamente formal, em conformidade com o opinativo da unidade técnica e com o entendimento predominante consolidado em precedentes¹, entendo pela emissão de recomendação, afastando a aplicação de multas.

No que diz respeito aos apontamentos feitos pela (i) publicação intempestiva do instrumento de transferência (...), tem-se que os recursos foram integralmente aplicados no objeto da avença, não havendo indícios de dano ao erário, portanto podendo ser considerados itens de ressalvas.

Em consideração ao exposto, é comedido apontar pela recomendação, assim como a Unidade Técnica o fez, para, em situações futuras de processamento de informações no SIT, sejam observadas as formalidades prescritas na Resolução n. 28/2011 e na Instrução Normativa n. 61/2011.

A **segunda inconformidade** apontada versa sobre “**Despesas comprovadas por meio de recibo simples**”. De acordo com o art. 19 da Resolução n. 28/2011 deste Tribunal:

Art. 19. A comprovação das despesas efetuadas se dará por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, os quais deverão conter, além da descrição do bem ou do serviço adquirido, expressa menção ao número do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

convênio, seguido do ano e do nome ou da sigla do órgão concedente.

Em regra, o pagamento da despesa deve estar respaldado por títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito; foi identificado, porém, o registro do montante de R\$ 46.279,67 (quarenta e seis mil duzentos e setenta e nove reais e sessenta e sete centavos), no Sistema Integrado de Transferência, por meio de recibo simples. Além disso, apercebe-se que os favorecidos das rubricas são pessoas físicas e, segundo a Unidade Técnica, o documento hábil para comprovar essas despesas seria o Recibo de Pagamento de Autônomo.

Não obstante, recorrentes julgados deram respaldo à geração de sólida jurisprudência que aborda a possibilidade de aprovação das contas com ressalvas, nas hipóteses em que os recursos tenham sido integralmente aplicados no objeto da avença, estejam indicados no plano de trabalho/aplicação e não haja indícios de dano e/ou prejuízos no cumprimento das metas estabelecidas.

Por ser uma jurisprudência já pacificada, em entendimento expresso no Acórdão n. 3566/2019 da Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, este ponto de vista foi enunciado da seguinte forma:

Com efeito, é possível constatar que as despesas pagas e comprovadas por recibo simples se referem ao pagamento de serviços de pessoas físicas, devidamente previstos no plano de trabalho e aplicação proposto pela Entidade e cuja efetividade foi reconhecida pelo responsável da Entidade e pelo fiscal do convênio, que expediu o termo de cumprimento de objetivos, razão pela qual acompanho os pareceres uniformes pela conversão da irregularidade em ressalva.

Conforme alegado pelo Sr. Osvaldo Damião (peça 15), os prestadores não possuíam pessoa jurídica constituída e os recibos inseridos no SIT disponibilizavam informações minimamente úteis, como Nome do Prestador, Data de Nascimento, Endereço, CPF, PIS/INSS, Data do Pagamento, Identificação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pessoa Responsável pela Confecção, Descrição da Despesa, Valor e Retenções, Assinatura e Certificação, capazes de identificar o destinatário das transferências.

Em análise específica, a CMG não encontrou indícios de desvio de finalidade e nem de evidências de dano e/ou prejuízos aos objetivos da parceria (peça 27), o que, conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas são situações passíveis de ressalva.

A partir dessa perspectiva, ponderar pela aposição de ressalva é a deliberação mais sóbria, posto que a falta possui natureza formal, da qual não resultou prejuízos aos cofres públicos. Portanto, seguindo o posicionamento da CMG quanto ao item relacionado às **despesas comprovadas por meio de recibo simples**, voto pela aposição de **ressalva**.

Já a **terceira inconsistência** refere-se a **despesas com servidor público vinculado**. Em um primeiro momento, houve divergência de opiniões entre a Unidade Técnica – que propugnou pela regularidade das contas – e o Ministério Público de Contas – que opinou pela irregularidade das contas –, particularmente por o Órgão Ministerial entender que não foi comprovada a compatibilidade de horários para o desempenho da função.

Significativo também se faz reportar que o Ministério Público, em sua primeira consideração (Parecer n. 379/22 - peça 28), manifestou-se pelo retorno do feito à CGM, com o intuito de que houvesse certificação da possibilidade de acúmulo dos cargos e da existência ou não de compatibilidade de horários entre os serviços prestados.

Inicialmente, ao consultar o art. 9º, II, da Resolução n. 28/2011, encontra-se a seguinte redação:

Art. 9º Sem prejuízo da nulidade ou sustação do ato e da responsabilização pessoal do gestor e do representante legal da concedente, será considerada irregular a inclusão, no termo de transferência, de cláusula ou condição que preveja ou permita:

(...)

II – pagamento, a qualquer título, com recursos da transferência, de servidor ou empregado integrante de quadro de pessoal da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administração pública, direta ou indireta, por quaisquer serviços, inclusive de consultoria ou de assistência técnica, ressalvadas as hipóteses previstas em lei;

A Irmandade da Santa Casa de Arapongas possui como atividade principal a prestação de assistência à saúde, é exequível colocar em realce o que diz o art. 37, XVI, da Constituição Federal de 1988:

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:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Entretanto, em momento algum, nos autos, a entidade tomadora, devidamente intimada, comprovou a efetiva prestação dos serviços na área de saúde, uma vez que não apresentou documentos de escalas de plantão médico, listas de atendimentos realizados, folhas de ponto ou qualquer outro documento extra hábil a comprovar os dispêndios.

Ainda que existam jurisprudências na presente Corte de Contas no sentido da ressalva do item, quando o valor é irrisório e quando não verificado danos ao erário público, a efetiva prestação dos serviços na área de saúde precisa ser comprovada por meio de documentação acostada nos autos, o que comprova também que não há danos ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, acompanhando o entendimento da CGM, voto pela **irregularidade** das contas quanto ao item **despesas com servidor público vinculado**, em virtude da não comprovação de efetiva prestação dos serviços.

3 VOTO

Por todo o exposto, acompanhando o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** das presentes contas, relativas ao Termo de Convênio n. 3/2013, firmado entre o MUNICÍPIO DE ARAPONGAS e a IRMANDADE DA SANTA CASA DE ARAPONGAS em virtude de **despesas com servidor público vinculado**;

Aposição de **ressalva** à Irmandade de Santa Casa de Arapongas, nos termos do artigo 16, inciso II, do artigo 17, caput e parágrafo único, e do artigo 28, inciso III, todos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude de **despesas suportadas por meio de recibo simples**;

Aposição de **recomendação** à Irmandade de Santa Casa de Arapongas, nos termos do art. 28, I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, em virtude de **atraso na publicação dos aditivos** para que, em situações futuras de processamento de informações no SIT, se adéque às exigências trazidas pela Resolução nº 28/2011 e na Instrução Normativa nº 61/2011.

Transitado em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os devidos registros, autorizando-se o posterior encerramento do processo e o arquivamento dos autos.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I- Julgar **IRREGULARES** as presentes contas, relativas ao Termo de Convênio n. 3/2013, firmado entre o MUNICÍPIO DE ARAPONGAS e a IRMANDADE DA SANTA CASA DE ARAPONGAS em virtude de **despesas com servidor público vinculado**;

II- apor **ressalva** à Irmandade de Santa Casa de Arapongas, nos termos do artigo 16, inciso II, do artigo 17, caput e parágrafo único, e do artigo 28, inciso III, todos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude de **despesas suportadas por meio de recibo simples**;

III- **recomendar** à Irmandade de Santa Casa de Arapongas, nos termos do art. 28, I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, em virtude de **atraso na publicação dos aditivos** para que, em situações futuras de processamento de informações no SIT, se adéque às exigências trazidas pela Resolução nº 28/2011 e na Instrução Normativa nº 61/2011; e

IV- encaminhar, após transitado em julgado, os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os devidos registros, autorizando-se o posterior encerramento do processo e o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

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

Plenário Virtual, 20 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente