TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	307551/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE GUARATUBA
INTERESSADO:	CLARICE LOURENCO THERIBA, EVANI CORDEIRO JUSTUS, INSTITUTO CONFIANCCE, MARICEL DE SOUZA, MUNICÍPIO DE GUARATUBA, ROBERTO CORDEIRO JUSTUS
ADVOGADO / PROCURADOR	GUILHERME DE SALLES GONCALVES, MARIA FERNANDA MIKAELA GABRIELA BÁRBARA MALUTA, RICARDO BIANCO GODOY
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 629/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Inalterada a irregularidade das contas. Retificação dos valores a serem restituídos. Conhecimento e provimento parcial.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pela Sra. Evani Cordeiro Justus (peça 59) em face do Acórdão n.º 477/20 – S1C (peça 55)[1], que julgou irregular a prestação de contas de transferência voluntária decorrente do Termo de Parceria nº 11/2009, celebrado entre o Município de Guaratuba e o Instituto Confiancce, com repasses no valor de R$ 2.653.370,87 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, trezentos e setenta reais e oitenta e sete centavos), determinando a devolução integral e devidamente corrigido de forma solidária, pelo Instituto Confiancce, pela Sra. Clarice Lourenço Theriba e pela ora recorrente, além da aplicação de multas.

Em suas razões, a recorrente pugnou, em síntese, pelo provimento do Recurso de Revista, para o fim de reforma integral do acórdão recorrido, para exclusão de sua responsabilidade pelos ressarcimentos dos recursos repassados,

[1] Processo 153509/15. Decisão Unânime: Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator) e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

para exclusão das multas ou, subsidiariamente, pela aplicação de valores das multas especificados em legislação da data fatos.

O recurso foi admitido por meio do Despacho n° 526/20 - GCDA (peça 62).

Mediante pedido do recorrente (peça 70), com a finalidade de obter documentos solicitados ao munícipio, concedi prazo para a juntada de alegações e documentos, nos termos do Despacho nº 905/20 (peça 73).

O recorrente, então, apresentou esclarecimentos e documentos complementares (peças 77-111).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM opinou pelo provimento parcial do recurso, nos termos da Instrução nº 1024/24- CGM (peça 112), mantendo as irregularidades, mas retificando o montante a ser ressarcido ao erário, nos seguintes termos:

> 3.1 Recolhimento parcial do valor de R$ 47.792,13 (quarenta e sete mil, setecentos e noventa e dois reais e treze centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas com folha de pagamento mensal não comprovadas;
> 3.2 Recolhimento parcial do valor de R$ 166.814,99 (cento e sessenta e seis mil, oitocentos e quatorze reais e noventa e nove centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas com FGTS não comprovadas;
> 3.3 Recolhimento parcial do valor de R$ 225.329,83 (duzentos e vinte e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e três centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas à título de custos operacionais não comprovadas;

O Ministério Público de Contas – MPC, no Parecer nº 356/21 (peça 113), opinou por nova manifestação da CGM a fim de que, à luz dos enunciados fixados no Prejulgado nº 06, informe se os valores das remunerações mensais pagas aos funcionários do Instituto Confiancce, na vigência do Termo de Parceria nº 11/2012, eram equivalentes ou inferiores às remunerações dos servidores efetivos do quadro do Município de Guaratuba no desempenho de funções idênticas ou assemelhadas naquele período; bem como a intimação do Município de Guaratuba para informar se houve controle de jornada sobre os serviços executados pelos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

funcionários do Instituto Confiancce nas dependências da administração pública municipal durante a vigência do Termo de Parceria nº 11/2012, juntando a respectiva documentação em poder da municipalidade.

Acolhi as diligências propostas pelo MPC no Despacho nº 717/21 (peça 114).

O Município de Guaratuba apresentou manifestação à peça 120, o Procurador Geral requereu habilitação nos autos apresentando procuração (peças 120-121).

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, em sua última manifestação, Instrução nº 1473//23 – CGM (peça 122), opinou pela manutenção do opinativo pela irregularidade das contas e reforma parcial do acórdão recorrido.

O Ministério Público de Contas, Parecer nº 361/23 (peça 123), entende que a efetiva prestação de serviços não foi comprovada e opinou pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

Quanto ao mérito, em conformidade com a unidade técnica, entendo que o recurso deverá ser julgado parcialmente procedente para efeito de reduzir o valor a ser ressarcido ao erário.

Em suas razões de recurso (peça 59), a recorrente alegou, em suma, que a apresentação dos documentos comprobatórios das despesas realizadas foi imputada, pela unidade técnica (peça 7), como de responsabilidade da OSCIP, não podendo a então prefeita ser responsabilizada solidariamente pela restituição do valor.

Alega ainda que não se demonstrou o nexo de causalidade entre a conduta da recorrente, seja omissiva ou comissiva, e os fatos descrito como

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

ensejadores das determinações de ressarcimento ao erário; nem comprovou conduta culposa (ou, menos ainda, dolosa) que tivesse contribuído, mesmo que minimamente, para imputação de ressarcimento ao erário à peticionária.

Relativamente às multas impostas à Prefeita, a parte sustenta que as inconsistências decorrem de meros erros formais que não resultaram em dano ao erário, e que agentes públicos só poderiam ser penalizados se constatado "erro grosseiro" ou "dolo" do gestor, consoante literalidade do art. 28 da Lei Federal n.º 13.655/2018.

Ainda, alega não haver qualquer razão para considerar a ocorrência de indevida terceirização de serviços público, em face dos arts. 22, 23 e 24 da LINDB, consoante ali introduzidos pela Lei Federal 13.655/2018.

A falta no dever de comprovação que os recursos públicos foram utilizados de maneira regular, nos termos do parágrafo único do art. 70 da CF[2], leva à irregularidade das contas, pois o administrador tem o dever de comprovar a correta aplicação dos valores[3]; assim, enseja, nos processos de prestação de contas, além de infração à norma legal (Lei nº 9.790/99, Decreto nº 3.100/99, Instrução Normativa nº 61/2011 e Resolução nº 28/2011 TCE/PR), a presunção da ocorrência de lesão ao erário e desvio de finalidade e, consequentemente, a determinação da restituição dos valores não comprovados**,** uma vez que ao beneficiário dos recursos compete a comprovação cabal de que o recurso foi aplicado no objeto a que se destinava.

A responsabilização solidária do Prefeito Municipal é questão que se encontra pacificada[4] neste Tribunal de Contas, com respaldo, inclusive, em decisão tomada em sede de Uniformização de Jurisprudência (Acórdão nº 1412/2006 – Pleno), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, em que se

---

[2] 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.

[3] "*Nos processos de contas ocorre espécie de inversão do ônus da prova, tendo em vista que, para julgarem as contas dos responsáveis irregulares e lhes aplicar as sanções oriundas desse julgamento, os Tribunais de Contas não têm que provar que os recursos públicos foram mal aplicados ou desviados, embora na grande maioria das vezes esse fato fique efetivamente demonstrado. O gestor é que deverá comprovar que utilizou os recursos de maneira adequada e eficiente."* (BANDEIRA Michel de Oliveira. Ônus da prova nos processos de prestação de contas perante os Tribunais de Contas. Disponível em <file://profiles/usersprofiles$/tc522422/Downloads/2590521.PDF>. - Acesso em: 21 fev 2024.).

[4] Acórdão nº 785/21 (processo nº 27755/20 – Conselheiro ivens Zschoerper linhares), Acórdão nº 360/20 – S1C (processo nº 602721/13 – Conselheiro Fábio de Souza Camargo), Acórdão nº 4051/19 – TP (processo nº 78204/18 – Conselheiro José Durval Mattos do Amaral), Acórdão nº 4170/19 – TP (processo nº 43575/18 – Conselheiro Artagão de Mattos Leão), Acórdão nº 336/20 – TP (processo nº 382290/18 – Conselheiro Ivan Lelis Bonilha), Acórdão nº 1313/18 – S2C (processo nº 58060/14), Acórdão nº 2352/18 – TP (processo nº 693767/15).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

fixou entendimento de que, em regra, a responsabilidade, nos entes públicos, é do seu gestor, sendo a responsabilidade institucional de caráter excepcional.

> Nos casos de dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, previstos nos incisos III e IV do artigo 248, do Regimento Interno, a responsabilidade será solidária, do agente público e de terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para o dano apurado (logicamente, desde que haja sido observado o devido processo legal, chamando-se ao feito este terceiro) (fl. 10).
> [...]

Inclusive, recentemente foi noticiado[5] que o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou entendimento de que Tribunais de contas podem impor condenação administrativa a governadores e prefeitos quando identificada sua responsabilidade pessoal em irregularidades no cumprimento de convênios de repasse de verbas, o tema foi julgado em recurso extraordinário com agravo, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.287).

Portanto, não há que se falar em afastamento da responsabilidade de Prefeito responsável pelo repasse dos valores e por sua fiscalização quanto à adequada aplicação.

No que diz respeito aos esclarecimentos e documentos apresentados ás peças 77-111 (notas fiscais, folha de pagamento e demonstrativos), conforme atestou a unidade técnica, são hábeis a comprovar a destinação de parte dos recursos transferidos.

Sobre a irregularidade relativa à ausência de documentos necessários para a validação das despesas incorridas, transcrevo a elucidativa análise técnica (peça 112, fl. 7):

> Quanto à irregularidade relativa à ausência de documentos necessários para a validação das despesas incorridas, **verificou-se a necessidade de alteração no valor a ser restituído**, visto que parte das despesas foram comprovadas, por meio dos extratos bancários, folhas de pagamento mensais e notas fiscais.
> No entanto, segundo a própria recorrente, apesar de constar nos relatórios extraídos das folhas de pagamento da OSCIP R$ 1.839.282,80 (um milhão, oitocentos e trinta e nove mil, duzentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos) pagos a título de salários, rescisões e demais vantagens, nos extratos bancários esses pagamentos somam a importância de R$ 1.791.490,07 (um milhão, setecentos e noventa e um mil, quatrocentos e noventa reais e sete centavos).

[5] Disponível em < https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=524582&ori=1>. Acesso em 21 fev 2014.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

> Diante disso, **constata-se uma diferença de R$ 47.792,13 (quarenta e sete mil, setecentos e noventa e dois reais e treze centavos), montante a ser restituído pelos responsáveis**, visto que não restou comprovada a sua efetiva realização

Sobre as despesas com FGTS, não foram apresentados documentos essenciais à sua comprovação, motivo pelo qual não é possível a regularização da impropriedade, permanecendo o valor devido no montante de R$ 166.814,99 (cento e sessenta e seis mil, oitocentos e quatorze reais e noventa e nove centavos).

Quanto à impropriedade de custos/taxas administrativas transcrevo a fundamentação técnica (peça 112, fls. 8e 9):

> Relativamente à impropriedade de custos/taxas administrativas – despesas não comprovadas, a parte argumentou que o valor do custo operacional diverge do apontado no SIT n.º 5000, sendo o montante correto R$ 98.164,25 (noventa e oito mil, cento e sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), que seria o valor extraído da planilha mensal da OSCIP.
> Ainda, alegou que R$ 189.327,55 (cento e oitenta e nove mil, trezentos e vinte e sete reais e cinquenta e cinco centavos) dos valores registrados no SIT teriam sido pagos integralmente com a contrapartida do Instituto, o que resultaria em R$ 29.571,10 (vinte e nove mil quinhentos e setenta e um reais e dez centavos), conforme tabela apresentada:

PLANILHA MENSAL X CONFERÊNCIA DOS EXTRATOS X DESPESAS SIT RECALCULADO			
	Planilha Mensal	Conferência Extratos	Despesas SIT - Recalculado
Folha e Encargos	2.527.248,52	2.577.654,46	2.605.849,09
Outras Despesas	33.212,16	1.422,25	17.399,88
Custeio Operacional	98.164,25	73.743,36	29.571,10
Total	**2.658.624,93**	**2.652.820,07**	**2.652.820,07**

> Todavia, da análise das informações, observa-se que nem a própria entidade concedente foi capaz de compreender e fundamentar os valores desconexos informados pela OSCIP, conforme depreende-se dos três valores diversos extraídos da planilha, dos extratos e do SIT.
> A jurisdicionada sequer apresentou qualquer documento que comprovasse que os valores foram com os recursos da contrapartida, o que ainda não justificaria a diferença entre os montantes registrados.
> Cumpre registrar que a alimentação dos dados, pelo tomador, deve ter por base a verdade absoluta dos atos e fatos administrativos, para que o sistema SIT seja fidedigno e incontestável.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

Em face disso, **conclui-se que não foi demonstrada a veracidade desses números, não sendo comprovado o valor de R$ 225.329,83 (duzentos e vinte e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e três centavos) no SIT como despesas operacionais, o que enseja a restituição da importância registrada.**

Quanto à alegação de ausência de fundamentação, restou demonstrado na instrução a que se reporta a decisão recorrida, que a irregularidade das contas decorre da utilização do termo de parceria para terceirização indevida de pessoal, em desconformidade com a Constituição (art. 37, II), com a Lei nº 11.350/06 (art. 16) e com a Lei Complementar nº 101/2000 (arts. 18 e 19), bem como da não comprovação de parte das despesas realizadas com recursos repassados.

Também não há que se falar em enriquecimento sem causa do município, na medida em que as despesas que teriam sido realizadas a título de custos operacionais permanecem sem a devida comprovação.

Nota-se também que concorreram para as irregularidades tanto o representante da entidade tomadora, que deixou de juntar todos os documentos exigidos por este Tribunal, como o gestor municipal, que não fiscalizou a execução da parceria.

Dessa forma, em razão da terceirização indevida de pessoal, e da ausência de documentos que permitam aferir a correção na aplicação de parte dos recursos repassados ao Instituto Confiancce, resta acertado o julgamento pela irregularidade das contas, com a devolução dos recursos pelos responsáveis, de forma solidária.

3. DO VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento do presente Recurso de Revista e, no mérito, pelo seu provimento parcial, unicamente para o efeito de reduzir o montante a ser ressarcido ao erário na forma proposta abaixo, mantendo-se os demais termos do Acórdão nº 477/20 – S1C (peça 55):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

A) Recolhimento parcial do valor de R$ 47.792,13 (quarenta e sete mil, setecentos e noventa e dois reais e treze centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas com folha de pagamento mensal não comprovadas;

B) Recolhimento parcial do valor de R$ 166.814,99 (cento e sessenta e seis mil, oitocentos e quatorze reais e noventa e nove centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas com FGTS não comprovadas;

C) Recolhimento parcial do valor de R$ 225.329,83 (duzentos e vinte e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e três centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas à título de custos operacionais não comprovadas.

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 presente Recurso de Revista e, no mérito, julgar pelo seu provimento parcial, unicamente para o efeito de reduzir o montante a ser ressarcido ao erário na forma proposta abaixo, mantendo-se os demais termos do Acórdão nº 477/20 – S1C (peça 55):

A) Recolhimento parcial do valor de R$ 47.792,13 (quarenta e sete mil, setecentos e noventa e dois reais e treze centavos), devidamente corrigido

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5

e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas com folha de pagamento mensal não comprovadas;

B) Recolhimento parcial do valor de R$ 166.814,99 (cento e sessenta e seis mil, oitocentos e quatorze reais e noventa e nove centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas com FGTS não comprovadas;

C) Recolhimento parcial do valor de R$ 225.329,83 (duzentos e vinte e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e três centavos), devidamente corrigido e de forma solidária, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, por CLARICE LOURENÇO THERIBA e por EVANI CORDEIRO JUSTUS, em razão de despesas à título de custos operacionais não comprovadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 14 de março de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.66Q5