



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 340603/13
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO: CASSIO TANIGUCHI, GUSTAVO BONATO FRUET, HELENA PEREIRA OLIVEIRA, INSTITUTO PRÓ-CIDADANIA DE CURITIBA, LEILA MARIA ZEM, LUCIANO DUCCI, MARINA KLAMAS TANIGUCHI, MUNICÍPIO DE CURITIBA
ADVOGADO / PROCURADOR: ANGELA CASSIA COSTALDELLO, JULIO CEZAR KAY, KARIN KASSMAYER, RENATO ALBERTO NIELSEN KANAYAMA, RICARDO ALBERTO KANAYAMA, RODRIGO LUÍS KANAYAMA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1086/24 - Primeira Câmara

Prestação de contas de transferência voluntária. Falhas formais. Irregularidade consistente na ausência de devolução do saldo ao final da transferência. Irregularidade das contas, com determinação de devolução do saldo do convênio e expedição de recomendação.

1. Trata-se de Prestação de Contas de Transferência firmada entre o Município de Curitiba e o Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, referente ao Termo de Convênio nº 15141/2008, autuada no SIT sob o nº 3516, com vigência de 12/01/2004 a 31/12/2012, que tinha por objeto a cooperação técnica e financeira entre os convenientes visando à gestão dos resíduos sólidos recicláveis coletados pelo Município e a sua operacionalidade.

Por meio da Instrução nº 968/22 (peça nº 8), a Coordenadoria de Gestão Municipal apontou as seguintes inconformidades: prestação de contas encaminhada em atraso, ausência de certidões na formalização do convênio e nos repasses, despesas não comprovadas e ausência de devolução do saldo final no valor de R\$ 448.516,60 (quatrocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos).

Por meio do Despacho nº 407/22 (peça nº 9), determinou-se a intimação do Município de Curitiba, do Instituto Pró-Cidadania de Curitiba e da Sra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Helena Pereira Oliveira, representante legal da entidade tomadora no período de 08/11/07 a 29/03/13.

Em resposta, a Sra. Helena Pereira Oliveira e o Município de Curitiba apresentaram petição e documentos, respectivamente, às peças n° 26 e 28-32. Quanto ao Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, deixou transcorrer o prazo sem manifestação, nos termos da certidão de peça n° 44.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade emitiu a Instrução n° 4549/23 (peça n° 45), em que opinou pela irregularidade das contas, com a determinação de recolhimento parcial dos recursos repassados no valor de R\$ 448.516,60 (quatrocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos), de forma solidária, pelo Instituto Pró-Cidadania de Curitiba e pela Sra. Helena Pereira Oliveira, em razão de ausência de devolução de saldo ao final da transferência.

Sugeriu, ainda, a expedição de recomendação aos gestores do Município de Curitiba, para a revisão dos procedimentos que deram causa às falhas formais relativas ao atraso no encaminhamento da prestação de contas e à ausência de certidões, bem como para que se adequem às exigências trazidas pela Resolução n° 28/2011 e pela Instrução Normativa n° 61/2011.

Por fim, mediante o Parecer n° 913/23 (peça n° 46), o Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico, manifestando-se pela irregularidade das contas e adoção das medidas sugeridas na instrução.

É o relatório.

2. Corroborando as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, deve a presente prestação de contas de transferência voluntária ser julgada irregular, com determinação de devolução de valores e expedição de recomendação.

Preliminarmente, afasto as alegações de ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Prejulgado nº 26 (Acórdãos nº 1030/19 e 1919/23, ambos do Tribunal Pleno), este Tribunal de Contas fixou entendimento quanto à possibilidade de reconhecimento da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais nos processos que tramitam nesta Corte.

Estabelece o *decisum* que, diversamente do que ocorre nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93, em que o prazo prescricional de 5 (cinco) anos é contado a partir da data da prática da irregularidade ou de sua cessação, *“nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio”*.

Assim, no caso em comento, tratando-se de prestação de contas de transferência voluntária, que consiste em processo de iniciativa do jurisdicionado, e considerando que houve o encaminhamento das contas, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

Ademais, ainda que o processo tenha, de fato, ficado parado por determinado período de tempo, esta Corte de Contas deixou de acolher a hipótese de prescrição intercorrente no curso do processo, conforme expressamente previsto no Prejulgado nº 26.

Acerca do tema, vale citar o seguinte trecho do recente Acórdão nº 3295/22 – Primeira Câmara, de minha relatoria, que tratou de situação similar:

Embora tenham sustentado ocorrência de prescrição com base no Prejulgado 26, desta Corte de Contas, há necessidade de ponderar que não há reconhecimento no âmbito deste Tribunal, por meio do referido Prejulgado, de prescrição intercorrente, ou mesmo nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como é o caso da prestação de contas de transferência voluntária e, portanto, não há que se falar em incidência de prazo prescricional contados a partir dos fatos apontados como irregulares, não sendo aplicável, ainda, a intimação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos interessados como marco interruptivo do prazo prescricional, mas sim a efetiva prestação de contas.

Essa questão já foi discutida no Colegiado da Segunda Câmara, conforme se extrai do Acórdão nº 3372/21-Segunda Câmara:

(...) O Prejulgado nº 26, que tratou do instituto da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito deste Tribunal de Contas, fixou o seguinte entendimento no que se refere ao termo inicial da contagem do prazo para exercício da pretensão sancionatória, nos processos de iniciativa do jurisdicionado:

Em relação aos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar o processo em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, haverá prescrição sancionatória se o processo deixar de ser encaminhado a esta Corte e não forem instaurados os procedimentos específicos (ex. Tomada de Contas) em face do gestor omissor no prazo de cinco anos, a contar do dia seguinte ao término do prazo final de protocolização. (...)

(Destaques nossos).

Tanto é assim, que o Despacho de peça 7 determinou a intimação e, não, a citação do tomador dos recursos e seu respectivo gestor, pois já havia sido formada a relação processual, haja vista que é dever constitucional, insculpido no art. 70, parágrafo único da Constituição da República, reproduzido no art. 74, parágrafo único da Constituição Estadual, daquele que utiliza, recebe e gerencia recursos públicos prestar contas junto ao Tribunal de Contas.

Ou seja, trata-se de processo de iniciativa do gestor e, com tal, nos termos do Prejulgado 26, o prazo de prescrição somente se inicia quando se encerra o prazo para ele prestar contas dos recursos recebidos, passando a contar somente a partir dessa data o prazo para que o Tribunal adote medidas para corrigir a omissão.

Por essa razão, inclusive, que tanto o repassador como o tomador de recursos têm a partir da celebração do convênio que prestar contas a este Tribunal junto ao Sistema Integrado de Transferências de forma bimestral e, ao final, instaurar o processo respectivo de prestação de contas de transferência, na forma da Resolução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

28/2011, conforme parâmetros fixados em Instrução Normativa.

Superada a prejudicial de mérito, passo à análise das supostas irregularidades.

Em relação à ausência de certidões na formalização da transferência, bem indicou a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4549/23, peça nº 45) que a irregularidade não restou configurada, uma vez que o Termo de Convênio foi celebrado em 2004, anteriormente, portanto, à vigência da Resolução nº 28/2011.

Quanto ao atraso no encaminhamento da prestação de contas e à ausência de certidões nos repasses, tratando-se de falhas de natureza formal, e considerando que à época da presente prestação de contas os jurisdicionados estavam se adaptando ao Sistema Integrado de Transferências – SIT, entendo que tais itens podem ser relevados, com a expedição de recomendação ao ente municipal, conforme sugerido na instrução, para que revise os procedimentos que deram causa às falhas e observe as exigências da Resolução nº 28/2011 e da Instrução Normativa nº 61/2011.

No tocante às despesas não comprovadas, apontou a instrução preliminar que as despesas listadas no quadro de peça nº 8, fls. 7-12, no valor total de R\$ 229.850,87 (duzentos e vinte e nove mil, oitocentos e cinquenta reais e oitenta e sete centavos), haviam sido registradas no SIT tendo apenas recibos simples como suporte, os quais não seriam documentos hábeis à sua comprovação.

Em sede de defesa (peça nº 28), o Município de Curitiba informou que as despesas se referem ao pagamento de férias e rescisões trabalhistas de colaboradores que possuíam vínculo de trabalho com o IPCC, devidamente registrados, conforme folhas de pagamento apresentadas em anexo.

Na Instrução nº 4549/23 (peça nº 45), a Coordenadoria de Gestão Municipal confirmou que, na vasta documentação juntada às peças nº 29 e 30, constam as folhas de pagamento da entidade tomadora, contendo os nomes dos funcionários listados na instrução preliminar. Diante disso, concluiu que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inconformidade havia se dado apenas em virtude de uma falha no registro de dados no SIT - uma vez que as despesas foram registradas como sendo suportadas por “recibo” ao invés de “folha de pagamento” -, mas que, de todo modo, os documentos evidenciam que as despesas foram realizadas em conformidade com a legislação trabalhista.

À luz do exposto, a suposta inconformidade deve ser afastada, sendo o item considerado regular.

No que se refere à ausência de devolução de saldo ao final da transferência, a instrução preliminar indicou que o resumo financeiro extraído do SIT apontava a existência de saldo financeiro, ao final da vigência da transferência, no valor de R\$ 448.516,60 (quatrocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos), ressaltando que deveriam ser apresentados comprovantes da devolução de tais valores pela entidade tomadora à concedente, em atenção ao que dispõem o art. 15 da Resolução nº 28/2011¹ e o art. 8º, IV, da Instrução Normativa nº 61/2011², ambos desta Corte de Contas.

Em sua defesa (peça nº 26), a Sra. Helena Pereira Oliveira alegou que, perto da data de término do Convênio nº 15141/2008, houve a pactuação de novo convênio entre o Município de Curitiba e o IPCC (nº 20880/2012), que englobava integralmente o objeto do anterior, dando seguimento aos serviços de gestão de resíduos sólidos.

Afirmou, assim, que haveria indícios de que o saldo remanescente do primeiro convênio teria sido utilizado em 2013, para manter o funcionamento dos serviços, salientando que, costumeiramente, havia atraso no repasse das verbas, *“tanto que a primeira parcela do Convênio nº 20880/2012 fora repassada somente no dia 04.02.2013, com 33 dias de atraso da data prevista e do início da vigência do contrato”* (fl. 12).

¹ Art. 15. O saldo final da conta corrente específica deverá ser recolhido pelo tomador dos recursos à conta do concedente ou de acordo com o estipulado pelo termo de transferência, observada a legislação aplicável.

² Art. 8º Farão prova da movimentação financeira, pelo tomador dos recursos, os seguintes documentos: (...) IV - guias de recolhimento ou comprovantes de depósito relativos a devolução de valores ou recolhimento de saldos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destacou, ao final, que, tanto por ser pessoa física, quanto pelo longo decurso temporal desde os fatos, possui acesso limitado às informações necessárias para melhor esclarecimento da questão.

Por sua vez, em sua manifestação (peça nº 28), o Município de Curitiba informou que o IPCC não efetuou a devolução do saldo ao final da transferência, o qual, então, teve seu montante atualizado (totalizando R\$ 1.208.312,92), tendo sido inscrito em dívida ativa em 04/10/2019, conforme documentação anexa.

Consultando o Sistema Integrado de Transferência, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4549/23, peça nº 45) verificou, no resumo financeiro do Termo de Convênio nº 20880/2012 (registrado no SIT sob nº 12797), que o saldo inicial é igual a zero, o que afasta a tese defensiva de que o saldo remanescente do Termo de Convênio nº 15141/2008 teria sido utilizado no exercício financeiro de 2013, no âmbito do novo convênio firmado. Acrescente-se que não há qualquer elemento probatório nesse sentido nos autos.

Ao contrário, a documentação acostada à peça nº 31 demonstra que, após questionamentos do Instituto Pró-Cidadania de Curitiba acerca do saldo remanescente, o Município de Curitiba confirmou expressamente a necessidade de devolvê-lo, tendo em vista que havia sido celebrado um novo convênio, e não um termo aditivo ao anterior. Foi, ainda, enviada à entidade, por e-mail, guia de recolhimento expedida pela Prefeitura Municipal, constando como descritivo “*valor referente a devolução de encerramento do convênio nº 15141*”, com vencimento para 04/08/2013.

Em 2019, por sua vez, ainda de acordo com os documentos da peça nº 31, foi enviado novo ofício à entidade tomadora, solicitando que comprovasse a devolução do saldo, e, diante da ausência de resposta do Instituto e da confirmação de que a guia não havia sido paga, o valor foi atualizado pela Prefeitura Municipal e inscrito em dívida ativa.

Veja-se que não foram apresentados, nos presentes autos, quaisquer documentos que comprovassem a destinação do saldo do convênio ou a devolução dos valores ao concedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às alegações defensivas de que transcorreu longo decurso temporal desde os fatos, para além da prejudicial de prescrição já afastada, vale mencionar a pertinente observação do Ministério Público de Contas de que “a *irregularidade delineada nos autos é de conhecimento de ambos os convenientes desde o término da avença, como se observa da documentação juntada pelo Município de Curitiba na peça 28, que denota a indicação da existência de saldo do convênio a ser restituído pela entidade tomadora e tentativas de cobrança dos valores em 2013 e 2019, até o momento sem comprovação do êxito das medidas tomadas*” (Parecer nº 913/23, peça nº 46, fl. 1).

Diante de todo o exposto, resta caracterizada a irregularidade, consistente na ausência de devolução do saldo ao final da transferência, em violação ao disposto no art. 15, da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal de Contas, de responsabilidade do Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, entidade tomadora, e da Sra. Helena Pereira Oliveira, representante legal da entidade tomadora no período de 08/11/07 a 29/03/13.

Desse modo, com fundamento nos arts. 16, III, e 18 da Lei Complementar nº 113/2005 e nos arts. 248 e 249 do Regimento Interno deste Tribunal, deve ser julgada irregular a presente prestação de contas, e determinado o recolhimento, ao Tesouro Municipal, do saldo da transferência, no valor de R\$ 448.516,60 (quatrocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos), devidamente corrigido, de forma solidária, pelo Instituto e pela citada gestora.

Ressalto que, em conformidade com a jurisprudência uniforme dessa Corte de Contas, a responsabilização pelo recolhimento deve alcançar, no presente caso, além da entidade tomadora dos recursos, a sua responsável legal, uma vez que a falta de comprovação da devolução dos recursos ou de sua destinação aponta para a utilização abusiva e ilegal de entidade privada por parte de seu gestor visando ao aproveitamento indevido de recursos públicos. Impõe-se, assim, a desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 50³ do

³ “Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica” (grifos nossos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Código Civil e da Uniformização de Jurisprudência nº 03 desta Corte de Contas (Acórdão nº 1412/2006 – Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães).

Na oportunidade do julgamento da referida uniformização, fixou-se entendimento de que, em regra, a responsabilidade, nos entes públicos, é do seu gestor, sendo a responsabilidade institucional de caráter excepcional. Por outro lado, quando se tratar de entidades privadas, inverte-se o tratamento, sendo a regra geral a responsabilidade institucional, e a exceção a responsabilidade solidária de seu gestor ou dirigente, com a aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica.

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).

(...)

Aliás, esse mesmo entendimento tem o Tribunal de Contas da União, isto é, quando se trata de delimitação de responsabilidades de entidades integrantes da Administração Pública e não integrantes (entes públicos ou vinculados e entidades privadas) estabelece regras diferenciadas. Isto é, a regra geral para entidades públicas é o mesmo tratamento dado pela LC/PR 113/2.005, quando estabelece a responsabilidade do gestor e como exceção da regra geral, a responsabilidade institucional quando ocorre o desvio de finalidade e proveito próprio (fl. 12/13).

Destaque-se que este Tribunal já decidiu, em outras oportunidades, pela desconsideração da personalidade jurídica, e consequente responsabilidade solidária entre a entidade beneficiada e seus dirigentes para a restituição de recursos, destacando-se os Acórdãos nº 2461/12 – Segunda Câmara e nº 4184/14 – Primeira Câmara, de minha relatoria, Acórdãos nº 2793/14, nº 2962/14, e nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2794/14, todos da Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, e Acórdão nº 2723/14 – Primeira Câmara, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Por fim, deve ser incluído o nome da Sra. Helena Pereira Oliveira no cadastro dos responsáveis com contas irregulares, nos termos do art. 170 da Lei Complementar nº. 113/2005, e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal.

3. Face ao exposto **VOTO** no sentido de que esta Câmara:

3.1. julgue irregular a presente prestação de contas de transferência voluntária firmada entre o Município de Curitiba e o Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, referente ao Termo de Convênio nº 15141/2008, nos termos do art. 16, III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da ausência de devolução do saldo ao final da transferência, em violação ao disposto no art. 15, da Resolução nº 28/2011, deste Tribunal de Contas;

3.2. determine o recolhimento do saldo final do convênio, no valor de R\$ 448.516,60 (quatrocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos), devidamente corrigidos, ao Tesouro Municipal, de forma solidária, pelo **Instituto Pró-Cidadania de Curitiba**, entidade tomadora, e pela **Sra. Helena Pereira Oliveira**, representante legal da entidade tomadora no período 08/11/07 a 29/03/13;

3.3. expeça recomendação ao Município de Curitiba, para que revise os procedimentos que deram causa às falhas formais relativas ao atraso no encaminhamento da prestação de contas e à ausência de certidões e observe as exigências da Resolução nº 28/2011 e da Instrução Normativa nº 61/2011;

3.4. determine a inclusão no cadastro dos gestores com contas irregulares do nome da **Sra. Helena Pereira Oliveira**, representante legal da entidade tomadora à época, nos termos do art. 170 da Lei Complementar nº. 113/2005, e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para as providências devidas, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

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 **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I – Julgar **irregular** a presente prestação de contas de transferência voluntária firmada entre o Município de Curitiba e o Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, referente ao Termo de Convênio nº 15141/2008, nos termos do art. 16, III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da ausência de devolução do saldo ao final da transferência, em violação ao disposto no art. 15, da Resolução nº 28/2011, deste Tribunal de Contas;

II - determinar o **recolhimento** do saldo final do convênio, no valor de R\$ 448.516,60 (quatrocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos), devidamente corrigidos, ao Tesouro Municipal, **de forma solidária**, pelo Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, entidade tomadora, e pela Sra. Helena Pereira Oliveira, representante legal da entidade tomadora no período 08/11/07 a 29/03/13;

III - **recomendar** ao Município de Curitiba, para que revise os procedimentos que deram causa às falhas formais relativas ao atraso no encaminhamento da prestação de contas e à ausência de certidões e observe as exigências da Resolução nº 28/2011 e da Instrução Normativa nº 61/2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV - determinar a inclusão no cadastro dos gestores com contas irregulares do nome da Sra. Helena Pereira Oliveira, representante legal da entidade tomadora à época, nos termos do art. 170 da Lei Complementar nº. 113/2005, e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal;

V – 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 2 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente