



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 549861/18
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DE PAIS, AMIGOS, DEFICIENTES AUDITIVOS E SURDOS - TOLEDO, DENIZE DEBUS DE MELLO, JOSÉ CARLOS DUTRA DA SILVA, LUCIO DE MARCHI, MARCOS AURELIO THIMOTIO SILVA, MARIA HELENA GARICOIX, MARILIA BORGES, MUNICÍPIO DE TOLEDO, NELI TEREZINHA GARCIA ALVES
ADVOGADO / PROCURADOR: EMMANUEL STESSY AMOA RODRIGUES DA GUIA NYAMIEN, GLAUBER DRUMOND LULU, HELIO LULU, REGINALDO DEVEQUI
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2024/24 - Primeira Câmara

Tomada de contas especial. Saldo da parceria não devolvido. Valores debitados da conta corrente da entidade sem comprovação de sua destinação pública. Afastamento do princípio da insignificância e do valor de alçada como óbices ao julgamento pela irregularidade das contas e à determinação de devolução parcial dos recursos.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de tomada de contas especial, no âmbito de prestação de contas de transferências voluntárias instaurada pelo **MUNICÍPIO DE TOLEDO**, em face da **ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DE DEFICIENTES AUDITIVOS (APADA)**, em virtude da ausência de documentos em relação ao Termo de Cooperação n. 10/2017, referentes aos exercícios financeiros de 2017 e 2018, no valor previsto de R\$ 119.355,60 (cento e dezenove mil trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos), tendo por objeto o atendimento e execução de serviços de assistência social, em parceria registrada no Sistema Integrado de Transferências (SIT) sob o n. 31.156.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio da Instrução n. 1.090/20 (peça 7), a **Coordenadoria de Gestão Municipal** manifestou-se, preliminarmente, pela procedência desta e pela irregularidade das contas, recomendando a restituição parcial dos valores repassados, a aplicação de multa e de medidas administrativas aos agentes responsáveis, em razão das seguintes impropriedades:

- a) vícios formais: i) atraso no fechamento dos bimestres pelo tomador; ii) atraso no fechamento dos bimestres pela concedente; iii) atraso na apresentação do relatório circunstanciado;
- b) irregularidade na movimentação financeira;
- c) uso indevido da conta bancária específica;
- d) ausência de pagamento do PIS e encargos sociais incompatíveis com a remuneração dos contratados;
- e) saldo financeiro não comprovado.

O então relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por delegação, via Despacho n. 407/20 (peça 8), determinou a intimação dos seguintes responsáveis:

- i) MUNICÍPIO DE TOLEDO, na pessoa de seu representante legal;
- ii) ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DE DEFICIENTES AUDITIVOS DE TOLEDO, na pessoa de seu representante legal;
- iii) LUCIO DE MARCHI, prefeito municipal à época dos fatos;
- iv) MARIA HELENA GARICOIX, representante legal da entidade tomadora no período de 12/09/12 a 16/09/18;
- v) NELI TEREZINHA GARCIA ALVES, fiscal da transferência no período de 26/01/17 a 22/06/2017;
- vi) MARÍLIA BORGES, fiscal da transferência no período de 23/06/17 a 28/02/18.

Em contraditório, o MUNICÍPIO DE TOLEDO (peça 22) relatou que os vícios formais decorreram de alterações na organização funcional da entidade, o que teria dificultado o fechamento do bimestre no exercício de 2017. Informou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

juntada de extrato bancário com todas as despesas, a fim de sanar as irregularidades apontadas na movimentação financeira. Quanto ao uso indevido da conta bancária, justificou que os valores inicialmente apontados como irregulares teriam sido devolvidos ao Município. Sobre a ausência de pagamento do PIS e encargos sociais incompatíveis com a remuneração dos contratos, afirmou que é a entidade que define as despesas no âmbito do Plano de Trabalho, sendo a responsável por pagar os encargos sociais com recursos da parceria e que, no caso sob análise, não teria efetivado o pagamento.

Em relação ao saldo financeiro não comprovado, informou que o valor foi resgatado por Transferência DJO-Bacen-Jud, conforme documentação apresentada pelo Ente. Além disso, afirmou que foi gerada uma Guia de Dívida Ativa com o valor de R\$ 24.302,03 para pagamento pela APADA.

Em sua manifestação, **MARÍLIA BORGES** (peça 51), fiscal da transferência, repetiu os mesmos argumentos apresentados pelo Município.

MARIA HELENA GARICOIX (peça 24), presidente da entidade à época dos fatos, requereu a inclusão nos autos dos diretores DENIZE DEBUS DE MELLO, JOSÉ CARLOS DUTRA DA SILVA e MARCOS AURÉLIO THIMOTEO SILVA. Alegou que sua função era meramente de direito, visto que a gestão da entidade seria realizada pelo secretário da entidade, José Carlos Dutra da Silva, e pela diretora, Denize Debus. A interessada reconheceu sua omissão em fiscalizar as ações dos demais membros da diretoria e alegou ausência de má-fé.

Argumentou que não poderia ser responsabilizada pela restituição total dos recursos, *“haja vista que nunca fora responsável por qualquer ato de pagamento qualquer tipo de despesa, sendo que aqueles que tinham a responsabilidade sobre os fatos, simplesmente agiram de maneira improba”*. Por fim, reiterou que a responsabilidade subjetiva pelo uso indevido de recursos seria de José Carlos Dutra da Silva.

Em nova instrução, n. 116/23, a **CGM** (peça 55) sugeriu a expedição de recomendação quanto aos itens formais, em consonância com a jurisprudência dominante deste Tribunal. A unidade técnica constatou, ainda, que os documentos e esclarecimentos apresentados pelo Município seriam insuficientes para regularizar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os itens II e III. Complementou o raciocínio, opinando pela ressalva do item concernente à ausência de pagamento do PIS e encargos sociais incompatíveis com a remuneração dos contratados, pois o valor irregular seria de pequena monta (R\$ 283,73), inferior ao de alçada deste Tribunal (R\$ 15.000,00), à época da referida instrução.

Contudo, em relação ao saldo financeiro não comprovado, pontuou que embora o ente concedente tenha promovido a tentativa de ressarcimento do saldo ao final do convênio, a entidade tomadora não comprovou a devolução dos valores.

Após apresentação de contraditório pelas partes (peças 21-41 e 50-51), em nova instrução, n. 116/23 (peça 55), a **CGM** opinou pela **irregularidade** das contas em virtude da ausência de devolução de saldo financeiro ao final da transferência, no valor de R\$ 16.708,65 (dezesesseis mil setecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos).

Sobreveio o Parecer n. 101/23 (peça 56), do **Ministério Público de Contas**, que opinou pela necessidade de nova intimação da entidade tomadora e pela citação dos responsáveis apontados por Maria Helena Garicoix, apresentada na peça 24. Subsidiariamente, opinou pela **irregularidade** das contas, em conformidade com o posicionamento da unidade técnica.

Devidamente notificados, somente Denize Debus apresentou contraditório (peça 67).

Em derradeira instrução (n. 754/24, peça 92), a **Coordenadoria de Gestão Municipal** reiterou sua posição pela **procedência** desta, com ressarcimento parcial de valores (R\$ 16.708,65) e inscrição em dívida ativa em caso de não recolhimento do montante por parte da Interessada.

Por seu turno, o **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 260/24 (peça 93), exarado pela procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, corroborou a manifestação técnica e opinou pela exclusão dos demais diretores do polo passivo da presente demanda, por compreender que a prestação de contas compete exclusivamente à presidente da entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Primeiramente, em relação à preliminar de chamamento ao processo, em consulta ao SIT 31.156, observa-se que MARIA HELENA GARICOIX consta como representante legal da entidade tomadora quando da formalização do Termo de Colaboração n. 10/2017, firmado entre o MUNICÍPIO DE TOLEDO e a ASSOCIAÇÃO DE PAIS, AMIGOS, DEFICIENTES AUDITIVOS E SURDOS (em 26 de janeiro de 2017).

Compulsando os autos, constata-se que o último repasse à entidade tomadora ocorreu em 12/05/17, período em que Maria Helena Garicoix ainda a representava legalmente, tendo, inclusive, prestado contas como gestora na fase interna do procedimento.

Nesse sentido, apesar das alegações da Interessada, não foram apresentados elementos que comprovem o vínculo das partes por ela apontadas com a irregularidade constatada.

Ademais, conforme assevera a manifestação técnica, constata-se da análise do Regulamento Escolar que a prestação de contas compete exclusivamente à presidente da entidade.

Pois bem, o objetivo da Tomada de Contas Especial é apurar eventuais irregularidades, quantificar danos ao erário e apurar, no âmbito da administração pública, o(s) agente(s) responsável(is) pela omissão no dever de prestar contas, pela prestação de contas de forma irregular ou por dano causado ao erário.

No presente caso, observa-se que a entidade concedente buscou alternativas para o ressarcimento do saldo ao final do convênio. No entanto, a entidade tomadora não comprovou a devolução do montante.

Com base no exposto, os pareceres uniformes da unidade técnica e do MPC-PR versaram no sentido da irregularidade das contas e pela devolução dos valores por parte da entidade tomadora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, verifico que o valor remanescente debatido na presente consiste em R\$ 16.708,65 (dezesesseis mil setecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos), inferior, portanto, ao valor de alçada estipulado por este Tribunal, atualizado em maio de 2024 pela Resolução n. 112/2024, quantificado em 158 (cento e cinquenta e oito) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPF-PR, o que corresponde a R\$ 21.729,74 na presente data.

Na mesma linha, aplicável no âmbito do procedimento administrativo, surge o princípio da insignificância. O Tribunal de Contas da União já se manifestou de maneira a concordar com o cabimento do princípio da insignificância/bagatela no âmbito da Administração, desde que preenchidos alguns pressupostos, descritos no Acórdão n. 3.437/2013 – Plenário.

De acordo com a decisão, o princípio da bagatela somente pode ser aplicado quando se encontrem presentes, cumulativamente, as seguintes circunstâncias objetivas: a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) grau reduzido de reprovabilidade do comportamento; e d) inexpressividade da lesão jurídica provocada. É esse o caso aqui.

Há que considerar, como insígnia balizadora, o valor de alçada estipulado pela Resolução n. 60/2017, atualizada recentemente pela Resolução n. 112/2024, que regulamentou o valor mínimo para instauração de processos ou procedimentos em geral, previsto na Lei Orgânica do TCE-PR e é desta maneira que tem decidido esta Corte. Vejamos:

5. De outra feita, embora com outros fundamentos, concordo com o afastamento da imputação da devolução dos valores. De fato, **não me parece fundamental para tal conclusão o fato do montante envolvido (R\$ 2.424,00) ser “inexpressivo” e inferior ao limite de alçada desta Corte de Contas previsto na Resolução n.º 60/2017, posto que este deve nortear o processamento ou não dos expedientes**, sendo que o presente feito encontra-se concluso para votação. (PROCESSO N. 145869/22 – DENÚNCIA. VOTO VISTA N.1/23, grifo nosso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, tendo em vista a inexpressividade da lesão jurídica provocada, embora desobedecido o dever de prestar adequadamente as contas, compreendo que a impropriedade verificada pelas unidades instrutivas pode ser convertida em ressalva, nos termos do art. 16, II¹, da Lei Orgânica desta Corte.

III - VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Diante do exposto, **VOTO** pela **procedência parcial** da presente tomada de contas especial, para **ressalvar** as contas relativas aos repasses efetuados pelo MUNICÍPIO DE TOLEDO à ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DE DEFICIENTES AUDITIVOS (APADA), em decorrência do Termo de Convênio n. 3/2014, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar Estadual n. 113/2005.

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento e arquivamento do presente junto à Diretoria de Protocolo (DP).

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

1. Respeitosamente, divirjo do Douto Relator para o fim de julgar pela irregularidade das contas, com devolução parcial de recursos referentes ao saldo da transferência, não ressarcido ao ente repassador, solidariamente pela APADA e sua representante legal à época, Sra. Maria Helena Garicoix, conforme posicionamento uniforme da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas.

A irregularidade pela falta de devolução dos valores não empregados na parceria pela entidade tomadora ou da comprovação de sua adequada destinação, devidamente caracterizada no decorrer da instrução, é

¹ 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

conduta reprovável e, no caso dos autos, representa mais de 25 % do valor total dos valores repassados.

Isto porque, embora o convênio tenha previsto o valor original de R\$ 119.355,60, conforme apontado no item 1.4 da Instrução 1090/20, da CGM (peça 7, fls. 2), houve repasses no montante de R\$ 65.645,58 pelo Município de Toledo e as despesas comprovadas totalizaram R\$ 49.330,03.

A propósito, vale acrescentar que, analisando os termos circunstanciados constantes no Sistema Integrado de Transferências, identifica-se que a entidade tomadora dos recursos não recebeu a integralidade dos recursos previstos no convênio em apreço devido a dívidas com a União.

Com relação à tese de aplicação do valor de alçada, há que se observar que o processo encontra-se devidamente instruído e tramita neste Tribunal desde 2018, tendo a manifestação conclusiva da unidade técnica deixado claro, extreme de dúvida, a ausência de comprovação da destinação dos recursos.

Vale ressaltar que o saldo final da parceria não devolvido ao Concedente refere-se, em grande parte, à glosa de valores referentes a um cheque descontado da conta corrente sem qualquer referência aos objetivos da parceria no montante de R\$ 14.329,38, datado de 07/06/2017, ou seja, de valores que foram utilizados, mas sem qualquer comprovação da finalidade pública.

Consta do referido relatório que:

Considerando que a Comissão de Análise de Prestação de Contas emitiu o Parecer Nº 65/2017 em que sinaliza no item 12 “Folha nº 131 – ‘Extrato bancário’, registro de débito no valor de R\$14.329,58, no dia 07/06/2017, efetuado com cheque, sem apresentar comprovação de despesa. Motivo pelo qual solicitamos a devolução do valor para a conta do convênio para posterior utilização, com remessa do comprovante para esta Controladoria”; **Considerando que a entidade APADA solicitou o prazo de 60(sessenta) dias para realizar a devolução dos valores, solicitação esta deferida pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Proteção à**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Família; Considerando que não foi sanado o débito e em reunião realizada com o presidente da entidade APADA Marcos Aurélio, este afirmou que a situação atual da entidade impede que haja a regularização deste débito; Considerando que “A Tomada de Contas Especial (TCE) é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano” (BRASIL, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais>). Tem-se a necessidade de realizar a abertura da Tomada de Contas Especial em relação ao Termo de Colaboração 10/2017 SIT 31156 firmado entre o município de Toledo e APADA, com objetivo de ressarcir os eventuais prejuízos apontados na Prestação de Contas. (sem grifos no original)

Ainda como agravante, a despesa de mais de R\$ 14 mil referente ao referido cheque, inclusive, sequer foi relacionada pelo Tomador na relação de despesas do SIT, não sendo objeto de justificativa ou comprovação de sua devolução.

Cliente - Conta atual

Agência 587-8
Conta corrente 37357-5 APADA DIFERENÇA PER CAPTA
Período do extrato 06 / 2017

Lançamentos

Dt. balancete	Dt. movimento	Ag. origem	Lote	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo
23/05/2017		0000	00000	000 Saldo Anterior			15.743,78 C
01/06/2017		0000	13049	345 BB CP Admin Supremo	1.200.070	15.743,78 D	0,00 C
07/06/2017		0587	10636	510 Dep Cheque BB Liquidado	5.871.063.600.164	29.838,90 C	
07/06/2017		0587	10636	002 Cheque	850.969	14.329,58 D	

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

presunção da ocorrência de lesão ao erário e desvio de finalidade e, conseqüentemente, a determinação da restituição dos valores não comprovados.

Nesse sentido é a recente decisão proferida no Acórdão nº 175/24, da Primeira Câmara, de minha relatoria, cujos valores objeto de devolução se assemelham aos ora em discussão²:

Prestação de contas de transferência voluntária. Irregularidades. 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. Irregularidade das contas, com determinação de devolução de valores e aplicação de multa.

Ainda como agravante, conforme apontado nos autos, a tomada de contas da transferência em exame restou em muito prejudicada diante da não utilização de conta específica do convênio, o que ensejou, inclusive, bloqueio judicial de valores não relacionados à parceria e ainda ingresso de recursos também alheios ao convênio.

Há que se mencionar, ainda, em reforço à irregularidade das contas, os esforços do Município em recuperar o saldo não utilizado no convênio, que ensejou, inclusive, a abertura da presente tomada de contas especial, além da ausência de comprovação quanto à sua destinação, mesmo com o deferimento de nova diligência sugerida pelo Ministério Público (peça 56), após a manifestação conclusiva da unidade técnica e depois de esgotado o regular contraditório.

Dentro desse contexto, encontrando-se encerrada a instrução processual, após exaustiva tramitação, entendo, respeitosamente, que não há que se falar, tanto da aplicação do princípio da insignificância, dada a expressividade do montante de R\$ 16.708,65 frente à quantia repassada, nem tampouco, do

² 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afastamento da condenação por estar esse valor abaixo do valor atual de alçada desta Corte de Contas.

Isso porque o valor de alçada estipulado no âmbito deste Tribunal é um balizador das ações e esforços tendo como parâmetro o custo da fiscalização, evitando-se processos mais custosos do que os valores envolvidos na irregularidade apontada e, por tal razão, norteia decisões de não instauração de processos fiscalizatórios ou o seu trancamento, caso em sua fase inicial.

Porém, no caso em exame, a irregularidade encontra-se devidamente caracterizada, inclusive, com a indicação de dano ao erário e desvio de recursos públicos, razão pela qual, neste momento, não pode servir de parâmetro para eximir os responsáveis do dever de restituir o erário municipal de Toledo.

Nesse contexto, comprovado o dispêndio de valores com recursos do convênio, sem comprovação de sua destinação, no valor de R\$ 16.708,65 (dezesseis mil, setecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos), e sem devolução pelo ente tomador, assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, pela imposição do dever de restituição solidária aos cofres municipais, pela APADA e sua Presidente à época dos fatos, Sra. Maria Helena Garicoix.

2. Face ao exposto, divirjo do Douto Relator, para propor o julgamento pela **irregularidade** das contas de transferência voluntária efetuada pelo Município de Toledo à Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos – APADA, relativa ao Termo de Cooperação 10/2017, SIT 31156, de responsabilidade da Senhora Maria Helena Garicoix, com determinação de **ressarcimento parcial de recursos** relativos ao saldo final da transferência, no montante de R\$ 16.708,65 (dezesseis mil, setecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pela Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos e a mesma gestora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 maioria absoluta, em:

Julgar **irregulares** as contas de transferência voluntária efetuada pelo Município de Toledo à Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos – APADA, relativa ao Termo de Cooperação 10/2017, SIT 31156, de responsabilidade da Senhora Maria Helena Garicoix, com determinação de **ressarcimento parcial de recursos** relativos ao saldo final da transferência, no montante de R\$ 16.708,65 (dezesesseis mil, setecentos e oito reais e sessenta e cinco centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pela Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos e a mesma gestora.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela ressalva da não devolução relativa ao saldo final da transferência voluntária.

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

Plenário Virtual, 11 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente