TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 38242/20
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO TERRITORIO REGIONAL DA BACIA DO PARANAPANEMA
INTERESSADO: GELSON MANSUR NASSAR, HIROSHI KUBO, MÁRIO AUGUSTO PEREIRA, PEDRO DE OLIVEIRA, SERGIO EDUARDO EMYGDIO DE FARIA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 653/26 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Ordinária. Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema. Exercício de 2018. Omissão no dever de prestar contas e ausência de remessas eletrônicas. Irregularidade caracterizada quanto ao presidente e gestor do consórcio. Imputação de débito e restituição solidária. Necessidade de lastro probatório mínimo e rastreável para condenação patrimonial. Instrução técnica registra ausência de extratos e impossibilidade de quantificação segura de valores. Vedação a condenação baseada em presunção genérica e em saldo de exercício anterior já apreciado. Responsabilização pessoal de agentes políticos. Impossibilidade de julgamento de irregularidade de ex-prefeitos consorciados sem demonstração de dever jurídico específico e de atos de gestão executiva. Aplicação dos princípios da verdade real da primazia da realidade do devido processo legal e da proporcionalidade. Incidência dos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do art. 373 do Código de Processo Civil. Divergência parcial para manter a irregularidade e a multa ao gestor responsável pelo consórcio, afastar integralmente a restituição e afastar a irregularidade em face dos prefeitos sem atribuição para prestar contas.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (relator originário)

Trata-se de tomada de contas ordinária instaurada por determinação do Despacho nº 229/20 – GP (peça processual nº 007), em razão da não prestação das contas de responsabilidade do Sr. Sergio Eduardo Emygdio de Faria, referentes

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

ao Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema, relativa ao exercício de 2018.

Por meio do Despacho nº 051/20 (peça processual nº 010) foi determinado a citação dos responsáveis, presidente da entidade e prefeitos dos municípios consorciados, conforme quadro demonstrativo do SICAD (fl. 004 da peça processual nº 003), para apresentarem a prestação de contas no prazo de 15 (quinze) dias.

O Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria (petição intermediária nº 113293/20 – peças processuais nº 020 e 021), então representante legal da entidade, solicitou dilação de prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento das obrigações.

O Sr. Pedro de Oliveira (petição intermediária nº 146582/20 – peças processuais nº 023 a 025), Prefeito Municipal de Guapirama, apresentou novos documentos e justificativas em face da irregularidade.

O Sr. Gelson Mansur Nassar (petição intermediária nº 158181/20 – peças processuais nº 026 a 029), Prefeito Municipal de Joaquim Távora, apresentou novos documentos e justificativas em face da irregularidade.

O Sr. Mário Augusto Pereira (petição intermediária nº 173130/20 – peças processuais nº 030 e 031), Prefeito Municipal de Ribeirão Claro, apresentou justificativas em face da irregularidade.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 540/21 – peça processual nº 033), atual Coordenadoria de Contas, manifestou-se pela irregularidade das contas e intimação do Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, então gestor e responsável legal da entidade, para manifestar-se quanto à omissão no dever de prestar contas e por deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico em seus diversos módulos, conforme previsto no art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[1], c/c o parágrafo único do art. 225 e art. 226 do Regimento Interno[2], impossibilitando a análise das contas.

1 Art. 24. As contas dos administradores e responsáveis referidos na Seção IV, do Capítulo II, do Título II, serão anualmente submetidas ao Tribunal, organizadas de acordo com normas regimentais, resoluções e instruções técnicas.
§ 1º Devem ser incluídos na prestação de contas todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Ao final, sugeriu que fosse aplicada ao Sr. Sergio Eduardo Emygdio de Faria a restituição de valores prevista no art. 85, inciso IV[3], da Lei Orgânica do Tribunal, em face da omissão no dever de prestar contas e a multa prevista no art. 87, inciso III, alínea 'b'[4], da mesma lei, por deixar de apresentar no prazo as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico em seus diversos módulos.

Por meio do Despacho nº 264/21 (peça processual nº 034) foi determinado a intimação do Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, para manifestar-se quanto à omissão no dever de prestar contas e por deixar de apresentar no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico em seus diversos módulos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3040/21 – peça processual nº 039), atual Coordenadoria de Contas, diante da inação do gestor responsável, manteve a indicação de irregularidade das contas, em face da omissão no dever de prestar contas e em razão da não apresentação no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, das informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, o que tornou inviável qualquer análise das contas não prestadas.

Ao final, sugeriu que fosse aplicada ao Sr. Sergio Eduardo Emygdio de Faria a restituição de valores prevista no art. 85, inciso IV[3], da Lei Orgânica do

---

§ 2º O Tribunal poderá criar sistemas informatizados para recepcionar e sistematizar, por meio eletrônico, os dados necessários para o desempenho de suas atribuições, sendo a utilização destes recursos tecnológicos obrigatória para todos os jurisdicionados. (Redação dada pela Lei Complementar n. 194/2016)

[2] Art. 225. O prazo final de encaminhamento da Prestação de Contas Anual é 31 de março, relativo ao exercício financeiro anterior, para o Poder Legislativo e para o Poder Executivo, compreendendo este último às administrações direta e indireta, incluídas as autarquias, fundações e fundos especiais.

Parágrafo único. Para as sociedades de economia mista, empresas públicas, consórcios intermunicipais e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público municipal, o prazo final será 30 de abril, relativo ao exercício financeiro anterior.

Art. 226. As contas prestadas, anualmente, pelos agentes públicos, da administração direta e indireta municipal, abrangem a gestão orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional.

§ 1º As informações coletadas periodicamente pelos sistemas eletrônicos, conforme definido pelo Tribunal, constituem elementos da Prestação de Contas Anual – PCA, além de outros documentos que deverão ser disponibilizados em meio eletrônico. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)

§ 2º O escopo de análise das prestações de contas anuais de gestão e a forma e composição da Prestação de Contas Municipal – PCA, serão disciplinadas por Instrução Normativa. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

[3] Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

IV - restituição de valores;

[4] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Tribunal, em face da omissão no dever de prestar contas e a multa prevista no art. 87, inciso III, alínea 'b'[4], da mesma Lei, por deixar de apresentar no prazo as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico em seus diversos módulos.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 717/21 – peça processual nº 040) manifestou-se pela procedência da tomada de contas ordinária, no sentido de que fossem julgadas irregulares, imputando as sanções cabíveis ao gestor, Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria.

Por meio do Acórdão nº 3.103/21 – 2ª Câmara (peça processual nº 041) as presentes contas foram sobrestadas nos termos do art. 427[5] do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista que, na oportunidade, ainda padecia de resolução de mérito a apreciação das contas do exercício de 2017, processo nº 856482/19, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, último exercício financeiro com alimentação de informações no sistema SIM/AM, cujo deslinde poderia complementar com informações fundamentais a apreciação e julgamento da presente tomada de contas.

Por meio dos Despachos nº 814/22, nº 014/24 e nº 017/25 (peças processuais nº 045, 048 e 051, respectivamente) o sobrestamento foi sucessivamente prorrogado, nos termos do § 2º[6] do art. 427 do Regimento Interno deste Tribunal.

Por meio do Despacho nº 188/25 – CCONTAS (peça processual nº 053) a unidade técnica informou terem cessados os motivos do sobrestamento, diante do julgamento e trânsito em julgado havidos no processo vinculante, nº 856482/19, conforme Acórdão nº 1.309/25 – 2ª Câmara, cujo conteúdo, ressaltam, não teria modificado o entendimento da unidade instrutiva constante da Instrução nº 3.040/21 – CGM (peça processual nº 039).

---

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18)

[5] Art. 427. No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo, poderá o Relator, mediante decisão interlocutória, de ofício ou por provocação, determinar o sobrestamento, até decisão desse, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, devendo comunicar essa decisão no órgão colegiado competente para o julgamento da causa, nos termos deste Regimento.

§ 1º Da decisão de sobrestamento deverá constar, de forma específica e detalhada, o fato que enseje o sobrestamento e a indicação de sua relevância para o deslinde do processo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Por meio do Despacho nº 461/25 (peça processual nº 054) os autos foram devolvidos à Coordenadoria de Contas para análise e emissão de instrução conclusiva, tendo em vista que a instrução reiterada no Despacho nº 188/25 (peça processual nº 053) não teria abordado os valores certificados pelo balanço financeiro do exercício anterior (2017) às presentes contas no montante de R$ 475.627,17 (quatrocentos e setenta e cinco mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos) a título de saldo de caixa ou equivalente de caixa, ou mesmo quanto à disponibilidade líquida, apontada ao final daquele exercício, no valor de R$ 236.669,00 (duzentos e trinta e seis mil seiscentos e sessenta e nove reais).

A Coordenadoria de Contas (Instrução nº 1.252/25 – peça processual nº 055), diante da ausência completa de informações ou remessas de dados ao sistema SIM/AM, ressaltou que as últimas informações alimentadas pela entidade diziam respeito ao exercício financeiro anterior (2017) e registrou que não foram enviados quaisquer documentos relacionados na Instrução Normativa nº 148/19 deste Tribunal. Ainda, informou que em consulta ao Portal de Informações para Todos (PIT), não foram identificados quaisquer repasses ou pagamentos efetuados pelos municípios consorciados durante o exercício de 2018, somente o pagamento de dois empenhos do exercício de 2017, decorrentes de restos a pagar, transferidos pelos municípios de Joaquim Távora e Santo Antônio da Platina, totalizando R$ 4.000,00 (quatro mil reais).

No que diz respeito aos valores constantes do balanço financeiro do exercício de 2017, notadamente quanto ao saldo final de caixa ou equivalente de caixa do balanço financeiro, no montante de R$ 475.627,17 (quatrocentos e setenta e cinco mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), concluiu serem movimentações do exercício anterior ao das presentes contas, que já teriam sido analisados e tratados no processo nº 856482/19, conforme Acórdão nº 1.309/25 – 2ª Câmara.

Ainda, a Coordenadoria de Contas, em sua análise, considerou impossível propor a devolução dos valores que deveriam constar do saldo inicial de caixa ou equivalente de caixa de 2018, advindos do exercício anterior, nem mesmo cogitou a devolução dos valores recebidos pelo consórcio no exercício de 2018,

[6] § 2º. Esgotado o prazo do caput, a prorrogação do sobrestamento deverá ser comunicada ao órgão colegiado, devendo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

alegando se tratar de restos a pagar do exercício de 2017, e justificou essa impossibilidade pela ausência de documentos, de extratos bancários, ou mesmo de um livro razão da receita, que ao ver da unidade instrutora a impediria de certificar a existência desses valores ou mesmo de ter certeza em quantificar as contas a serem prestadas.

Ao final, manifestou-se pela irregularidade das contas, responsabilizando o Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, gestor da entidade, pela omissão no dever de prestar contas, por deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico em seus diversos módulos, e propôs que fossem aplicadas, ao gestor, as multas previstas no art. 87, inciso III, alínea "b" e a multa prevista no § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[7].

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 833/25 – peça processual nº 057), corroborando as conclusões da unidade técnica e reiterando sua manifestação anterior (Parecer nº 717/21 - peça processual nº 040), opinou pela procedência da tomada de contas ordinária, no sentido de que fossem julgadas irregulares as contas, imputando as sanções cabíveis ao gestor, Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria.

2. PROPOSTA DE DECISÃO[8] DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido)

Entendo que assiste razão à Coordenadoria de Contas e ao *Parquet* no que diz respeito ao mérito das contas – irregulares em face da total ausência de prestação de contas – entretanto, com a devida vênia, divirjo quanto às consequências dessa omissão.

---

constar do despacho informações atualizadas relativas ao andamento do processo que ensejou o sobrestamento.

[7] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)

§ 4º A irregularidade das contas nos termos do inciso III do art.16 da qual não resulte em imputação de débito ou reparação de dano, implicará na aplicação da multa prevista no inciso III.

[8] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Com relação à ausência de prestação de contas e não alimentação das informações financeiras e contábeis pelos meios eletrônicos propiciados pelo Tribunal, para o exercício das presentes contas, em ofensa ao art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[1], c/c o parágrafo único do art. 225 e art. 226 do Regimento Interno[2], fatores que inviabilizaram a análise técnica, entendo que já constituem, por si, motivos ensejadores para que as contas sejam julgadas irregulares, mas tal decisão não estaria completa apenas por receber o rótulo da irregularidade.

Apesar dos esforços da então Coordenadoria de Gestão Municipal (fl. 004 da peça processual nº 003), atual Coordenadoria de Contas, que concluiu não ter encontrado empenhos emitidos em favor da entidade pelos municípios consorciados, sugerindo não ter havido repasses dos municípios consorciados durante o exercício de 2018, os dados do balanço financeiro do exercício imediatamente anterior, 2017 (fl. 010 da peça processual nº 062 do processo nº 856482/19), último exercício com alimentação de informações no sistema SIM/AM pela entidade, certificam que houve repasse para o exercício de 2018, do montante de R$ 475.627,17 (quatrocentos e setenta e cinco mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos) classificados como caixa ou equivalentes de caixa, registrados como saldo para o exercício seguinte.

Ressalte-se o cuidado da unidade técnica em informar em sua primeira manifestação no anexo ao Ofício nº 002/2020 (fl. 004 da peça processual nº 003) não ter havido repasses “empenhados” pelos municípios consorciados neste exercício financeiro, entretanto, em sua instrução conclusiva (Instrução nº 1.252/25 – peça processual nº 055) complementou com a informação de que houve repasses ocorridos em 2018, mas que decorreram de restos a pagar dos municípios integrantes do consórcio.

Os valores classificados como “caixa ou equivalente de caixa” no balanço financeiro ao final do exercício anterior, longe de parecer mera informação, constituem numerário de livre movimentação desde o primeiro dia útil do exercício de 2018 e, somados aos restos a pagar repassados em 2018 pelos municípios integrantes do consórcio, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), conforme

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

informado pela Coordenadoria de Contas (fls. 006 e 007 da Instrução nº 1.252/25 – peça processual nº 055), constituem receita de repasse, e nenhum desses valores foram submetidos à apreciação deste Tribunal, justamente porque as contas não foram prestadas nem quaisquer outras informações foram encaminhadas.

No que diz respeito à dificuldade da análise técnica em propor a devolução de valores por considerar não ter certeza dos fatos, sob o pretexto de que as contas não teriam sido prestadas, nem mesmo quanto aos repasses a título de restos a pagar, ainda que tenha feito constar essa providência como critério legal a ser observado aos casos de omissão no dever de prestar as contas (fl. 012 da Instrução nº 1.252/25 – peça processual 055), ao meu ver configura uma completa inversão da lógica das tomadas de contas, já que a permanecer essa interpretação, nenhuma conta poderia ser tomada se não houver prestação de contas.

Importante registrar que houve a regular citação dos responsáveis em respeito ao contraditório e ampla defesa, inclusive com o comparecimento dos prefeitos dos municípios integrantes e do gestor responsável, que pediu dilação de prazo e, apesar do deferimento, mesmo passados vários exercícios com as contas sobrestadas, não se dispuseram a apresentar documentos ou justificativas que pudessem demonstrar a correta aplicação dos recursos.

Nesse sentido, tenho como indispensável à prestação jurisdicional por este Tribunal que as contas sejam devidamente tomadas, tendo em vista não ser admissível que a omissão do dever de prestar as contas, caracterizado pela sonegação de informações e de registros contábeis e financeiros, acabe por inviabilizar que as contas sejam tomadas, o que seria um contra senso, dada à sua instauração, inclusive porque impossibilitaria a aplicação de restituição de valores, sugerida pela unidade técnica em sua análise inicial e prevista no art. 85, inciso IV[3], da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, além das demais sanções exigíveis.

Ao meu ver, os repasses efetuados em 2018, pagos a qualquer título pelos municípios consorciados na quantia de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), somados ao saldo inicial de caixa e equivalente de caixa, disponibilidade financeira herdada do exercício de 2017, no montante de R$ 475.627,17 (quatrocentos e setenta e cinco mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), perfazem a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

quantia de R$ 479.627,17 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), devem ser restituídos ao erário pelos responsáveis.

Quanto à responsabilização, dada a natureza jurídica do consórcio intermunicipal, que se utiliza de verbas públicas de cada município, o estatuto do consórcio, em obediência ao disposto na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, estabeleceu não só a responsabilidade subsidiária de seus integrantes, como também a responsabilização solidária, conforme afirmou sua defesa na tomada de contas ordinária do exercício de 2022, Processo nº 469196/23 (peça processual nº 052 daqueles autos), de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, assim redigida em seu artigo 36 e parágrafo único do estatuto:

> Art. 36 – Os Municípios consorciados ao "G-5" respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pela sociedade.
>
> Parágrafo Único – Os membros da diretoria do "G-5" não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas com a ciência e em nome da sociedade, mas assumirão as responsabilidades pelos atos praticados de forma contrária à Lei e às disposições contidas no presente estatuto.

Na mesma oportunidade reforçou a obrigação, afirmando que a diretoria do consórcio é formada pelo Conselho Diretor, órgão deliberativo constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados, conforme previsto no art. 8º do estatuto da entidade:

> Art. 8º - O CONSELHO DIRETOR é o órgão deliberativo constituído: I – pelos Prefeitos dos Municípios consorciados II – por 1 (um) representante técnico e respectivo suplente de cada Município consorciado, de livre escolha dos Prefeitos Municipais, que reúnam capacidade e conhecimentos específicos, escolhidos, preferencialmente, entre os componentes do Conselho de Planejamento e Execução.

Citados os responsáveis, conforme registros constantes do SICAD deste Tribunal (fl. 004 da peça processual nº 003), incluindo os membros da diretoria e do conselho da entidade, que assim se manifestaram:- o Sr. Gelson Mansur Nasser, então Prefeito do Município de Joaquim Távora, alegou ter solicitado a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

retirada do município do consórcio em junho de 2018, mas fez repasses ao consórcio durante o exercício de 2018 (peças processuais nº 011, 022, 027 e fl. 007 da peça processual nº 055); o Sr. Pedro de Oliveira, então Prefeito do Município de Guapirama, alegou não ser membro da diretoria, e que a responsabilidade deveria ficar restrita aos Prefeitos dos Município de Carlópolis, Joaquim Távora, Jacarezinho e Ribeirão Claro (peças processuais nº 014, 019 e 024); o Sr. Mario Augusto Pereira, então Prefeito do Município de Ribeirão Claro, alegou que o município não fez repasses ao consórcio em 2018 (peças processuais nº 012, 022 e 031); o Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, então Prefeito do Município de Jacarezinho e Presidente do Consórcio, solicitou dilação de prazo para o exercício do contraditório, mas não o exerceu (peças processuais nº 015, 017, 021) e, por fim, o Sr. Hiroshi Kubo, então Prefeito do Município de Carlópolis, que não se manifestou nos autos (peças processuais nº 013 e 018).

Considerando o caos administrativo instalado na entidade desde o exercício de 2017, e que ainda persiste sem quaisquer providências administrativas ou legais por parte dos integrantes em procurar garantir a regular aplicação dos recursos financeiros e a prestação de contas exigível, e amparado nas disposições estaturárias, entendo cabível que os prefeitos citados, integrantes da diretoria ou do conselho sejam responsabilizados solidariamente no que diz respeito à restituição dos valores não submetidos à apreciação deste Tribunal, em razão da omissão no dever de prestar contas, que totalizaram R$ 479.627,17 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), devidamente corrigidos e atualizados desde o exercício de 2018, nos termos do art. 85, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[3].

Ainda, com relação ao Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, presidente da entidade e gestor responsável, além da restituição de valores, que seja também aplicada a multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “b”, da Lei Orgânica deste Tribunal[4], acompanhando as manifestações uniformes.

Face ao exposto, proponho que este colegiado:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

1) com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[9], julgue irregulares as contas do Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, do Sr. Gelson Mansur Nasser, do Sr. Pedro de Oliveira, do Sr. Mario Augusto Pereira e do Sr. Hiroshi Kubo, referentes ao Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema, relativas ao exercício de 2018, em face da omissão no dever de prestar contas;

2) determine a restituição de valores, prevista no art. 85, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[3], solidariamente, por parte do Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, do Sr. Gelson Mansur Nasser, do Sr. Pedro de Oliveira, do Sr. Mario Augusto Pereira e do Sr. Hiroshi Kubo, no montante de R$ 479.627,17 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), devidamente corrigidos e atualizados desde o exercício de 2018, em face da omissão no dever de prestar as contas desses valores, com fulcro no art. 8º c/c art. 36, parágrafo único, do estatuto do consórcio;

3) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso III, alínea ‘b’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[4], ao Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, por deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos.

3. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (relator designado)

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do ilustre Relator, embora eu acompanhe a conclusão pela **irregularidade** das contas do exercício de 2018, por omissão absoluta no dever de prestar contas e pela não remessa das informações contábeis em meio eletrônico, entendo que a determinação de **restituição solidária** no montante de R$ 479.627,17 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), tal como

[9] Art. 16. As contas serão julgadas:
(...)
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
a) omissão no dever de prestar contas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

proposta, **não encontra, no estado atual dos autos, suporte fático-probatório suficiente** para a formação de um juízo condenatório patrimonial compatível com a lógica da verdade real e com as garantias do devido processo.

A omissão no dever de prestar contas e a ausência de alimentação dos sistemas eletrônicos configuram irregularidade grave e, por si, apta a ensejar julgamento pela irregularidade. A Instrução n.º 1252/25 - CCONTAS[10] da Coordenadoria de Contas e o Parecer n.º 833/25 - 6PC[11] do Ministério Público de Contas são convergentes quanto a esse ponto, registrando inexistência de documentação mínima do exercício de 2018 e ausência de remessas indispensáveis ao controle.

Até aqui, portanto, não há dissenso: o fato irregular (omissão) está comprovado.

A divergência surge no passo seguinte: **converter a omissão em débito integral**, com base em saldo contábil de exercício anterior somado a valores pontuais identificados em consulta ao Portal de Informações para Todos (PIT).

Nesse ponto, a própria Coordenadoria de Contas é expressa ao consignar que **não dispõe de elementos aptos a certificar a ocorrência e a extensão de ingresso/movimentação de recursos em 2018**, destacando a inexistência de extratos bancários, razão/registro de receitas e justificativas que permitam reconstituir a execução financeira do exercício.[12] Por isso, conclui, de forma coerente com a técnica de auditoria, pela **impossibilidade de propor devolução** "*ante a incerteza do que de fato ocorreu, inclusive no que se refere ao pagamento dos Restos a Pagar*"[13].

Em termos probatórios, a premissa é simples e objetiva: **a condenação patrimonial pressupõe lastro mínimo**, com demonstração do fato gerador do dano e do nexo com a conduta atribuída, não bastando a mera ausência de prestação de contas como 'atalho' para fixação de valor global. Essa compreensão é compatível, inclusive, com a regra geral do ônus da prova do art.

[10] Peça 55.
[11] Peça 57.
[12] Peça 55.
[13] Peça 55, fl. 11.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

373 do Código de Processo Civil[14], bem como com o devido processo legal substantivo[15], que se projeta sobre a jurisdição de contas quando se impõe obrigação de ressarcir. Em conclusão: débito não se presume 'em bloco', **exigindo-se prova minimamente rastreável para condenação patrimonial**.

Doutro giro, a restituição proposta foi construída a partir do saldo de caixa/equivalentes de 31/12/2017 (R$ 475.627,17 - quatrocentos e setenta e cinco mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos) acrescido de R$ 4.000,00 (quatro mil reais) identificados como pagamentos vinculados a restos a pagar, para alcançar R$ 479.627,17 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos).

Contudo, além da falta de extratos e conciliações de 2018, há um ponto sensível: a instrução técnica[16] registra que o saldo de 31/12/2017 e a disponibilidade líquida de R$ 236.669,00 (duzentos e trinta e seis mil seiscentos e sessenta e nove reais) foram tratados no processo do exercício de 2017, julgado pelo Acórdão n.º 1309/25 da Segunda Câmara. Isso torna juridicamente frágil usar, sem demonstração de permanência e destino em 2018, um **saldo pretérito já apreciado** como se fosse, por si só, um 'valor não prestado' do exercício subsequente.

Na linha da primazia da realidade, não se trata de 'premiar o omisso', mas de reconhecer que **saldo contábil não é, automaticamente, desfalque**; pode ter sido consumido por despesas regulares, pode ter sido devolvido, pode ter sido compensado, ou pode ter sido objeto de movimentação não

---

[14] **Art. 373.** O ônus da prova incumbe:
I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;
II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.
§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.
§ 2º A decisão prevista no § 1º deste artigo não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.
§ 3º A distribuição diversa do ônus da prova também pode ocorrer por convenção das partes, salvo quando:
I - recair sobre direito indisponível da parte;
II - tornar excessivamente difícil a uma parte o exercício do direito.
§ 4º A convenção de que trata o § 3º pode ser celebrada antes ou durante o processo.

[15] *Constituição Federal.* **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[16] Peça 55.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

rastreada. Sem extratos e documentação mínima, qualquer uma dessas hipóteses permanece em aberto, e a condenação em ressarcimento, por seu peso e consequência, exige mais do que uma inferência global.

Quanto à proposta restituição solidária envolvendo não apenas o gestor do consórcio, mas prefeitos dos entes consorciados, com amparo em previsão estatutária, entendo que a **solidariedade pessoal demanda demonstração específica de atribuição e nexo**.

Destaco que, ainda que se admita solidariedade entre entes consorciados em plano institucional, a responsabilização patrimonial pessoal de agentes políticos exige demonstração objetiva de atribuições de gestão, participação causal e dever concreto de guarda documental ou ordenação de despesa no período. Novamente: a responsabilização em bloco, sem individualização mínima, tensiona o princípio da pessoalidade da responsabilidade e amplia o risco de condenação por vínculo, não por fato.

Nessa senda, os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito[17] Brasileiro reforçam que decisões de controle devem ser tomadas com avaliação das consequências práticas e consideração das circunstâncias reais do caso, com motivação adequada e proporcional.

No caso, a restituição integral e solidária de valor expressivo, sem base probatória mínima e com incerteza reconhecida pela própria instrução técnica, produz consequência prática gravíssima e potencialmente injusta, além de reduzir a legitimidade do controle externo. O resultado é um paradoxo que a linha decisória deve evitar: **a omissão deve ser sancionada**, mas **o ressarcimento deve ser ancorado em prova rastreável**, para que a decisão seja tecnicamente defensável e juridicamente sustentável.

---

[17] **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (...)
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Por fim, também discordo da proposição do ilustre Relator de julgar irregulares, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, as contas de todos os prefeitos que integravam o consórcio no exercício de 2018, em razão da omissão no dever de prestar contas. Isso porque tal conclusão demanda, previamente, a identificação objetiva de quem, juridicamente, ostentava o dever funcional de prestar contas e quem, faticamente, exercia a gestão e a representação legal do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema no período.

Nesse sentido, o art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 descreve hipótese típica de irregularidade vinculada à **omissão de um dever específico**; não se trata de irregularidade ‘por pertencimento’ ou ‘por vinculação institucional’, mas por descumprimento de obrigação de fazer atribuída ao **administrador/responsável**. Nessa lógica, a responsabilização não pode ser estendida indistintamente a agentes políticos apenas porque os municípios eram consorciados ou porque, em tese, participavam de instâncias deliberativas, sem demonstração de atos de gestão ou de atribuição direta de guarda documental e prestação de contas.

No caso, a própria instauração da Tomada de Contas Ordinária foi motivada pela “*não prestação das contas de responsabilidade*” do **presidente do consórcio**, **SERGIO EDUARDO EMYGDIO DE FARIA**, apontado como representante legal e gestor responsável; e, no curso processual, a unidade técnica e o Ministério Público de Contas concentraram a imputação sancionatória no dirigente responsável, justamente porque a omissão na prestação de contas e a não alimentação dos sistemas são condutas tipicamente atribuíveis ao gestor que detém a administração e a representação da entidade — e não aos consorciados.

É certo que o Relator menciona previsões estatutárias, como a formação do Conselho Diretor por prefeitos e cláusulas de responsabilidade solidária dos municípios consorciados. Todavia, tais dispositivos, por si sós, não bastam para afirmar que cada prefeito consorciado, individualmente, tinha o **dever jurídico de prestar contas do consórcio** no sentido exigido pelo art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Em especial: (i) responsabilidade solidária

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

do município consorciado traduz relação institucional/patrimonial do respectivo ente, não automaticamente responsabilidade pessoal do prefeito; (ii) participação em órgão deliberativo não se confunde com exercício de gestão executiva, ordenação de despesas, movimentação bancária ou guarda dos registros contábeis; e, novamente, (iii) a responsabilização pessoal por omissão exige demonstração de competência funcional concreta e nexo, sob pena de se converter a jurisdição de contas em imputação genérica, dissociada da primazia da realidade.

Nesse ponto, destaca-se, também, que há controvérsias fáticas relevantes suscitadas pelos próprios citados (inclusive alegações de que não integravam a diretoria ou de que o município buscou se retirar do consórcio), as quais, para efeito de responsabilização pessoal, não podem ser superadas por presunção. Na linha da verdade real e do devido processo, a conclusão pela irregularidade das contas de cada prefeito requer prova de que, além da vinculação ao consórcio, exerciam efetivamente a gestão ou detinham atribuição normativa específica de prestar contas do exercício.

Assim, **no estado atual dos autos**, em que a presidência/gestão do consórcio no exercício de 2018 está vinculada ao presidente da entidade entre 24/07/2015 e 31/12/2020[18], **SERGIO EDUARDO EMYGDIO DE FARIA**, e não há demonstração suficiente de atos de gestão, ordenação de despesa, movimentação financeira ou guarda documental pelos demais prefeitos, entendo que deve ser **afastada a responsabilização pela irregularidade das contas**, com base no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em relação aos ex-prefeitos Gelson Mansur Nassar, Pedro de Oliveira, Mário Augusto Pereira e Hiroshi Kubo, preservando-se a imputação, nessa dimensão, ao presidente/gestor responsável.

Ante o exposto, **divirjo parcialmente** do ilustre Relator e **VOTO** para:

I. **Afastar** a responsabilidade pela irregularidade das contas de **GELSON MANSUR NASSAR**, **PEDRO DE OLIVEIRA**, **MÁRIO AUGUSTO PEREIRA** e **HIROSHI KUBO**, prevista no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei

[18] Sistema de Cadastro (SICAD) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Complementar Estadual n.º 113/2005, **por ausência de demonstração, nos autos, de dever jurídico específico de prestar contas do consórcio e de atos de gestão executiva no exercício de 2018**, não devendo figurar no rol de responsáveis com contas irregulares;

II. **Afastar integralmente** a determinação de **restituição solidária de valores**, no montante de R$ 479.627,17 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e vinte e sete reais e dezessete centavos), por ausência de lastro probatório mínimo.

Com o trânsito em julgado do processo, devem os autos transitar pela Coordenadoria de Medidas Executórias para registro e demais providências.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **FABIO DE SOUZA CAMARGO**, por unanimidade, em:

I. Julgar **irregulares** as contas do Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, referentes ao Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema, relativas ao exercício de 2018, em face da omissão no dever de prestar contas;

II. **aplicar a multa administrativa** prevista no art. 87, inciso III, alínea ‘b’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, por deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos.

III. Com o trânsito em julgado do processo, transitar os autos pela Coordenadoria de Medidas Executórias para registro e demais providências.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA apresentou proposta de voto (vencido) pela irregularidade das contas do Sr. Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, do Sr. Gelson Mansur Nasser, do Sr. Pedro de Oliveira, do Sr. Mario Augusto Pereira e do Sr. Hiroshi Kubo, com restituição solidária de valores e aplicação de multa.

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

Plenário Virtual, 19 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ATP4