



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 511025/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: ALEXANDRE LOPES KIREEFF, AURELIO CAETANO DA SILVA, BENEDICTA MILDREDES DOS SANTOS (FALECIDO(A) EM 2023), CARLOS EDUARDO SANTOS GALVAO BUENO, FERNANDO HENRIQUE ORTIZ, IVANIRA CARRARO, MARCELO BELINATI MARTINS, MUNICÍPIO DE LONDRINA, PROVOPAR LD PROGRAMA DO VOLUNTAR PARANAENSE LONDRINA
ADVOGADO / PROCURADOR: EDERALDO SOARES, FABIO THOMAS SOARES, FABIOLA PATRICIA SOARES, JULIANA TORRES MILANI, PAULO ARCOVERDE NASCIMENTO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 907/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Especial nº 37035-0/19. Acórdão nº 1774/25 – S1C. Termo de Convênio nº 068/2016 – PROVOPAR. Transferência voluntária. Conhecimento e improvimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Recurso de Revista (peças 264/266) interposto pela Sra. Ivanira Carraro, ex-Diretora do Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina – PROVOPAR-LD, no período de 28/04/2017 a 29/08/2017, em face do Acórdão nº 1774/25 - S1C (peça 261), proferido nos autos de Tomada de Contas Especial -TCE nº 37035-0/19, que julgou pela irregularidade das contas de Benedicta Mildredes dos Santos (falecida), Ivanira Carraro e Fernando Henrique Ortiz.

A Tomada de Contas Especial foi instaurada, com a finalidade de apurar possíveis irregularidades na execução do Termo de Convênio nº 068/2016, relativas aos exercícios financeiros de 2016 e 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme consta do Plano de Trabalho (peça 41), o convênio teve por objeto o repasse de recursos públicos para a execução do Projeto “Gestão de Benefícios”, consistindo na concessão de benefício eventual não monetário, na forma de cupom alimentação, destinado a famílias atendidas pela Política de Assistência Social. O público-alvo compreendia cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade, prioritariamente, as beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda, impossibilitados de suprir por conta própria suas necessidades básicas, “de modo a preservar a manutenção do indivíduo, a unidade familiar e a sobrevivência de seus membros”.

O convênio foi celebrado em parceria com o PROVOPAR, devidamente registrado no Sistema Integrado de Transferências (SIT) desta Corte sob o nº 28.537. As famílias beneficiárias deveriam apresentar os cupons nos mercados conveniados para aquisição de itens diversos, como alimentos, produtos de higiene pessoal e outros, observando as características e necessidades específicas de cada família. Ao final de cada mês, o estabelecimento comercial deveria prestar contas ao PROVOPAR para receber ressarcimento correspondente ao valor total dos cupons atendidos.

O objetivo do projeto consistia em promover o acesso das famílias atendidas e acompanhadas pela Política de Assistência Social ao Cadastro Único - CADÚNICO, ao cupom alimentação e à documentação necessária para a efetivação dos benefícios.

A apuração da Tomada de Contas Especial concentrou-se, em especial, na verificação da existência de saldo final não recolhido ao erário ao término da vigência do ajuste, bem como na identificação de despesas consideradas irregulares, as quais foram objeto de glosa pelo Órgão Municipal concedente (Município de Londrina).

No curso da análise, foram apontadas as seguintes irregularidades:

1. ausência de comprovação de despesas;
2. pagamento de despesas não previstas no Plano de Trabalho;
3. realização de despesas com multas e juros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. pagamento de despesas em duplicidade;
5. registro de despesas em valores superiores aos efetivamente pagos;
6. despesas relativas a salário-maternidade; e
7. ausência de recolhimento do saldo final remanescente.

Em razão do acolhimento da Tomada de Contas Especial, a Primeira Câmara deste Tribunal proferiu o Acórdão nº 1774/25-S1C, ora recorrido, por meio do qual foram impostas condenações ao ressarcimento de valores ao erário, além da oposição de ressalvas e da expedição de recomendações administrativas.

O Acórdão nº 1774/25 - S1C assim estabeleceu:

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela procedência desta tomada de contas especial, com consequente julgamento pela **irregularidade** das contas (a) de Benedicta Mildredes dos Santos (falecida), Ivanira Carraro e Fernando Henrique Ortiz, em razão da realização de despesas não comprovadas e de despesas não previstas no plano de aplicação; (b) de Benedicta Mildredes dos Santos (falecida) e Fernando Henrique Ortiz, por conta de despesas com salário maternidade, de despesas com juros e multas, e de registro de despesas em valores superiores ao pagamento; (c) de Benedicta Mildredes dos Santos (falecida) e Ivanira Carraro como consequência de despesas em duplicidade; e, por fim, (d) de Benedicta Mildredes dos Santos (falecida) face à ausência de devolução de glosas; II. Determinar o ressarcimento ao erário, nos exatos termos propostos pela unidade técnica:

(a) despesas não comprovadas

a.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 15.090,59 (quinze mil e noventa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reais e cinquenta e nove centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

a.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 13.596,95 (treze mil, quinhentos e noventa e seis reais e noventa e cinco centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pela Sra. Ivanira Carraro, representante legal da entidade tomadora no período de 27/04/17 a 29/08/17;

a.3. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 88.365,48 (oitenta e oito mil trezentos e sessenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Fernando Henrique Ortiz, representante legal da entidade tomadora no período de 30/08/17 a 27/04/19;

(b) despesas não previstas no plano de trabalho

b.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 10.152,50 (dez mil, cento e cinquenta e dois reais e cinquenta centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

b.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 11.204,50 (onze mil duzentos e quatro reais e cinquenta centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pela Sra. Ivanira Carraro, representante legal da entidade tomadora no período de 27/04/17 a 29/08/17; b.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 16.627,50 (dezesseis mil, seiscentos e vinte e sete reais e cinquenta centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Fernando Henrique Ortiz, representante legal da entidade tomadora no período de 30/08/17 a 27/04/19;

(c) despesas com salário maternidade

c.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 836,82 (oitocentos e trinta e seis reais e oitenta e dois centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

c.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 354,59 (trezentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Fernando Henrique Ortiz, representante legal da entidade tomadora no período de 30/08/17 a 27/04/19;

(d) despesas com juros e multas d.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 258,89 (duzentos e cinquenta e oito reais e oitenta e nove centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

d.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 1.609,85 (mil, seiscentos e nove reais e oitenta e cinco centavos) devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Fernando Henrique Ortiz, representante legal da entidade tomadora no período de 30/08/17 a 27/04/19;

(e) registro de despesas em valores superiores ao pagamento

e.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 1.963,97 (mil, novecentos e sessenta e três reais e noventa e sete centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

e.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 391,29 (trezentos e noventa e um reais e vinte e nova centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Fernando Henrique Ortiz, representante legal da entidade tomadora no período de 30/08/17 a 27/04/19;

(f) despesas em publicidade

f.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 2.534,06 (dois mil, quinhentos e trinta e quatro e seis centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

f.2. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 2.241,92 (dois mil, duzentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pela Sra. Ivanira Carraro, representante legal da entidade tomadora no período de 27/04/17 a 29/08/17;

(g) ausência de devolução de glosa

g.1. Recolhimento parcial dos recursos repassados, no valor de R\$ 248,55 (duzentos e quarenta e oito reais, cinquenta e cinco centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Programa do Voluntariado Paranaense, CNPJ n.º 78.317.450/0001-08, entidade tomadora, e pelo Sr. Carlos Eduardo Santos Galvão Bueno, herdeiro da Sra. Benedicta Mildredes dos Santos, falecida e representante legal da entidade tomadora no período de 29/04/15 a 28/04/17;

III. Apor ressalvas às impropriedades descritas como “2.2 Despesas realizadas em montantes superiores aos estabelecidos para as rubricas” e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“3.2 Atraso na instauração de procedimento de tomada de contas especial”;

IV. Recomendar ao Município de Londrina que dê integral cumprimento à Instrução Normativa n.º 61/2011 e à Resolução n.º 28/2011, ambas desta Corte de Contas, evitando-se a reincidência nos vícios formais percorridos nesta decisão;

V. Certificado o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

O Acórdão guerreado, portanto, julgou procedente a Tomada de Contas Especial, declarando a irregularidade das contas de Benedicta Mildredes dos Santos (falecida), Ivanira Carraro e Fernando Henrique Ortiz, em razão da realização de despesas não comprovadas, despesas não previstas no plano de aplicação, despesas em duplicidade, bem como, conforme o caso, despesas com salário-maternidade, juros e multas, registro de despesas em valores superiores aos efetivamente pagos e ausência de devolução de glosas.

Em decorrência, determinou o ressarcimento ao erário, de forma solidária entre o PROVOPAR e os respectivos responsáveis, nos valores individualizados conforme o período de gestão de cada dirigente, todos devidamente corrigidos.

O Acórdão também após ressalvas quanto à realização de despesas em montantes superiores aos previstos em rubricas específicas e ao atraso na instauração da Tomada de Contas Especial, além de recomendar ao Município de Londrina o cumprimento integral da Instrução Normativa nº 61/2011 e da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal, com vistas a evitar a reincidência das impropriedades apontadas.

Por fim, determinou, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias, nos termos regimentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Acórdão impugnado, no que tange à recorrente, considerou irregulares as contas em razão da realização de despesas não comprovadas, não previstas no Plano de Aplicação e realizadas em duplicidade.

Em sua manifestação (peças 264/266), a Recorrente - Sra. Ivanira Carraro - insurge-se contra o Acórdão nº 1774/25 – S1C, alegando, em síntese, que exerceu o cargo de diretora do PROVOPAR por curto período, compreendido entre 28/04/2017 e 29/08/2017, totalizando aproximadamente quatro meses, sem ter praticado atos irregulares relacionados à execução do Convênio.

Alega que a documentação acostada aos autos, especialmente o Parecer Técnico de Perícia Contábil (peças 264/266), comprovaria a regular aplicação dos recursos públicos, em conformidade com a legislação vigente e com o Plano de Trabalho aprovado, inexistindo danos ao erário, e consequentemente ressarcimento a ser realizado.

No tocante às despesas apontadas como não comprovadas, embora registradas no Sistema de Informações pertinente (SIT), notadamente aquelas classificadas nas rubricas “auxílios a pessoa física”, “vencimentos e salários” e “contribuições previdenciárias”, a Recorrente apresenta os seguintes esclarecimentos:

Quanto às contribuições previdenciárias (INSS), sustenta que o Parecer Técnico de Perícia Contábil está acompanhado da respectiva Guia da Previdência Social (GPS), relativa ao recolhimento correspondente ao valor anteriormente glosado. Argumenta, assim, que tais despesas encontram-se devidamente comprovadas, afastando-se o fundamento para determinação de restituição. Destaca, ainda, que os lançamentos estariam devidamente demonstrados (peça 266, fl. 06), evidenciando a regularidade dos dispêndios.

No que se refere às rubricas “auxílios a pessoa física” e “vencimentos e salários”, apontadas como despesas não previstas no Plano de Aplicação, a Recorrente sustenta que os lançamentos correspondem ao credor - SODEXO PASS - e dizem respeito ao fornecimento de vale-alimentação aos empregados diretamente envolvidos na execução do objeto da parceria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirma que tais valores possuem natureza remuneratória acessória, integrando o conjunto de verbas salariais destinadas aos colaboradores vinculados ao Convênio, mantendo nexo direto com a execução do objeto pactuado. Defende, assim, que as despesas se encontram previstas no Plano de Aplicação, ainda que classificadas sob rubricas distintas, não havendo desvio de finalidade.

Diante disso, requereu que os referidos valores sejam excluídos do montante imputado para ressarcimento, por entender que estão devidamente justificados e não ensejam restituição ao erário.

Quanto aos apontamentos de duplicidade alegou que dizem respeito apenas a lançamentos contábeis, sem a ocorrência de pagamentos em duplicidade ou de saída financeira, caracterizando erro material passível de correção. Defendeu, ademais, que a prestação de contas foi apresentada à Controladoria Municipal e posteriormente recebida por seu sucessor na presidência do PROVOPAR.

Por fim, a recorrente ressaltou que a Secretaria Municipal de Assistência Social reconheceu que, embora tenham sido constatadas falhas na gestão financeira, os objetivos da parceria foram alcançados, não havendo interrupção da prestação dos serviços à população.

Dessa forma, requereu o conhecimento e provimento deste Recurso, para que seja integralmente reformado o Acórdão nº 1774/25-S1C, a fim de que as contas relativas ao período em que dirigiu o PROVOPAR sejam julgadas regulares. Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento, pleiteou a revisão da responsabilidade e a mitigação das penalidades aplicadas, com o consequente afastamento de qualquer responsabilização pecuniária, em razão da apresentação de comprovantes de despesas e da alegada impossibilidade de prestar esclarecimentos adicionais ao Município de Londrina, uma vez que já não exercia a Direção da Entidade.

Diante do exposto, requereu o recebimento do Recurso de Revista e, no mérito, sua integral procedência, com a reforma do Acórdão nº 1774/25 – S1C e o consequente afastamento da responsabilidade que lhe foi atribuída, bem como a exclusão das sanções aplicadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mediante o Despacho nº 991/25-GCDA (peça 267), este recurso foi recebido, nos efeitos devolutivo e suspensivo, determinando-se o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para a devida autuação e distribuição.

Distribuído o feito, os autos foram remetidos a este Gabinete para deliberação.

Por meio do Despacho nº 1190/25-GCFAMG (peça 271), determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Contas (CCONTAS) e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC), para as competentes manifestações.

A Coordenadoria de Contas (CCONTAS), por meio da Instrução nº 218/25 (peça 272), manifestou-se pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), com fundamento no artigo 175, inciso H, do Regimento Interno desta Corte, considerando as alterações normativas que atribuíram à CAGE a competência para instruir processos decorrentes de ações de fiscalização sob sua responsabilidade, bem como as Tomadas de Contas Especiais relativas a transferências voluntárias estaduais e municipais.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), por meio da Instrução nº 2844/25 (peça 273), opinou pelo não provimento do recurso interposto.

Em sua análise, a unidade técnica registrou que a parte recorrente alegou, em síntese, os seguintes argumentos:

- i) a Sra. Ivanira exerceu o cargo de diretora do PROVOPAR por apenas quatro meses, no período de 28/04/2017 a 29/08/2017, não tendo praticado qualquer ato irregular durante sua gestão;
- ii) foram acostados aos autos documentos que comprovariam a correta aplicação dos recursos, em conformidade com a legislação vigente, inexistindo, portanto, o prejuízo apontado no acórdão recorrido;
- iii) durante sua gestão, houve lançamentos contábeis a título de contribuições previdenciárias (INSS), nos valores de R\$ 227,73 e R\$ 1.631,74, sendo que os comprovantes anexados demonstrariam a regular destinação dos recursos;
- iv) quanto às despesas tidas como não previstas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sustenta que todas se referem ao credor SODEXO PASS, correspondentes a auxílio-alimentação fornecido aos funcionários vinculados ao objeto da parceria, razão pela qual estariam contempladas no plano de aplicação; v) foram identificados lançamentos contábeis duplicados, porém sem a ocorrência de pagamentos em duplicidade, inexistindo saída financeira correspondente, tratando-se de erro material passível de correção mediante a exclusão de um dos registros; vi) a prestação de contas foi apresentada à Controladoria Municipal e posteriormente recebida pelo sucessor da recorrente na presidência do PROVOPAR, Sr. Fernando Ortiz, a quem caberia eventual responsabilização pela devolução dos recursos; vii) a Secretaria Municipal de Assistência Social reconheceu que, apesar de falhas na gestão financeira, os objetivos da parceria foram alcançados e não houve interrupção do atendimento à população.

Após o exame das razões recursais, a unidade técnica (CAGE) concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas. Constatou que a recorrente não apresentou documentação idônea capaz de comprovar o efetivo pagamento de despesas relativas, por exemplo, a auxílios a pessoas físicas, vencimentos e salários e contribuições previdenciárias, realizadas durante o período em que atuava como representante legal da entidade beneficiária dos recursos.

No tocante às despesas não previstas no Plano de Aplicação, a CAGE entendeu que embora a recorrente tenha sustentado que se refeririam a auxílio-alimentação (SODEXO PASS), a unidade esclareceu que tais valores já haviam sido excluídos do montante imputado para ressarcimento, remanescendo despesas indevidas com serviços de auditoria, treinamento operacional, assessoria contábil e serviços contábeis, consideradas irregulares tanto na fase interna da Tomada de Contas Especial quanto pelo Acórdão nº 1774/25 deste Tribunal, ora guerreado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às despesas lançadas em duplicidade, entendeu que, ainda que não tenha havido pagamento a maior, os registros duplicados no Sistema inflaram artificialmente as despesas e distorceram o saldo final da transferência, inserindo débitos inexistentes, passíveis de devolução, em observância aos Princípios contábeis aplicáveis à Administração Pública.

Diante desse contexto, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) opinou pelo não provimento deste recurso, com a manutenção integral do Acórdão recorrido.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 1188/25-7PC (peça 274), igualmente manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do Recurso de Revista, com fundamento na documentação constante dos autos desde a sua origem, bem como na análise e nas conclusões alcançadas pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE). Corroborou o entendimento de que os elementos apresentados pela recorrente não comprovaram o efetivo pagamento das despesas qualificadas como não comprovadas, as quais teriam sido realizadas no período em que figurava como representante legal da entidade tomadora dos recursos.

Afastou a alegação de que as despesas não previstas no Plano de Aplicação se refeririam exclusivamente a gastos com auxílio-alimentação, uma vez que tais valores não integram o montante imputado para ressarcimento, subsistindo dispêndios indevidos relativos a treinamento operacional e auditoria.

Por fim, rechaçou a tese de mero erro formal quanto às despesas lançadas em duplicidade - consistente na inexistência de duplo pagamento, mas apenas *bis in idem* de registro -, ao fundamento de que o lançamento duplicado de despesas no Sistema Integrado de Transferências (SIT) inflaciona artificialmente os dispêndios e distorce o saldo final da transferência, sendo passíveis de devolução os débitos que não corresponderam a dispêndios efetivamente realizados.

Retornaram, portanto, os autos a este Gabinete para deliberação.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município de Londrina apresentou a Tomada de Contas Especial de Transferência Voluntária, em razão do encerramento do Termo de Convênio nº CV/SMGP-068/2016 (SIT nº 28.537). No referido expediente, apontou divergências na execução financeira do ajuste, as quais motivaram a instauração do processo de Tomada de Contas Especial.

O Recurso de Revista interposto por Ivanira Carraro objetiva afastar as sanções impostas pelo Acórdão nº 1774/25 – S1C, proferido nos autos da Tomada de Contas Especial nº 37035-0/19, instaurada para apurar a execução do Termo de Convênio nº 068/2016, celebrado entre o Município de Londrina e o Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina – PROVOPAR, destinado à implementação do projeto “Gestão de Benefícios”, nos exercícios financeiros de 2016 e 2017.

A controvérsia central cinge-se à responsabilização da recorrente por supostas irregularidades ocorridas durante o período em que exerceu a função de diretora e representante legal da entidade tomadora dos recursos, consistentes em:

- (i) despesas não comprovadas;
- (ii) despesas consideradas não previstas no Plano de Aplicação; e
- (iii) despesas registradas em duplicidade.

A Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pela procedência parcial da Tomada de Contas Especial e pela condenação da Sra. Ivanira Carraro ao ressarcimento parcial dos recursos repassados, no montante de R\$ 27.043,37 (vinte e sete mil, quarenta e três reais e trinta e sete centavos), assim discriminado: R\$ 13.596,95 (treze mil, quinhentos e noventa e seis reais e noventa e cinco centavos), referentes a despesas sem comprovação; R\$ 11.204,50 (onze mil, duzentos e quatro reais e cinquenta centavos), relativos a despesas não previstas no Plano de Trabalho; e R\$ 2.241,92 (dois mil, duzentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos), concernentes a despesas lançadas em duplicidade.

No recurso, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) concluiu que a Recorrente não comprovou o pagamento de parte das despesas. Esclareceu que os valores de auxílio-alimentação já foram excluídos do débito, remanescendo despesas indevidas (auditoria, treinamento e serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contábeis). Quanto aos lançamentos em duplicidade no SIT, afirmou que, embora não tenha havido pagamento em dobro, os registros distorceram o saldo e justificam a devolução dos valores sem comprovação.

O Ministério Público de Contas (MPC) igualmente entendeu que subsistem dispêndios indevidos relativos a treinamento operacional e auditoria.

Todavia, a análise da Tomada de Contas Especial deve observar não apenas a conformidade formal da execução financeira, mas, sobretudo, a finalidade pública da transferência, a natureza das verbas repassadas e o resultado efetivamente alcançado com a execução do convênio, em consonância com os Princípios da Razoabilidade, Proporcionalidade e Finalidade.

No caso em exame, o Termo de Convênio teve por objeto a execução do projeto “Gestão de Benefícios”, cuja finalidade consistiu na manutenção e no aprimoramento de serviços de assistência social prestados à população do Município de Londrina. Trata-se, portanto, de verbas de natureza eminentemente social, destinadas à consecução de políticas públicas continuadas, cuja análise deve privilegiar o controle finalístico, sem prejuízo da observância das normas de regência.

O Plano de Aplicação constitui instrumento orientador da execução do ajuste, devendo ser interpretado de forma sistemática e teleológica, de modo a viabilizar o cumprimento do objeto pactuado. A leitura excessivamente restritiva de suas rubricas, dissociada da realidade da execução do projeto, conduz a um formalismo incompatível com a finalidade do convênio apreciado.

Conforme consta do Plano de Trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Londrina, juntado aos autos (peça 41), o item 4, referente à Planilha de Custos do Plano de Aplicação (folhas 05-06), prevê as seguintes despesas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4 – PLANILHA DE CUSTOS / PLANO DE APLICAÇÃO (R\$ 1,00)

DESPESAS CORRENTES	MENSAL	TOTAL 2016/2017	
DESPESA COM PESSOAL			
VENCIMENTOS E SALÁRIOS	R\$ 25.427,52	R\$	610.260,48
ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS	R\$ 9.523,13	R\$	228.555,12
FGTS	R\$ 2.623,45	R\$	62.962,80
PIS	R\$ 275,46	R\$	6.611,04
FÉRIAS ABONO CONSTITUCIONAL	R\$ 661,37	R\$	15.872,88
13º SALÁRIO	R\$ 1.984,31	R\$	47.623,44
Vale transporte	R\$ 2.370,82	R\$	56.899,68
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL	R\$ 42.866,06	R\$	1.028.785,44
DESPESAS DE CUSTEIO	MENSAL	TOTAL 2016/2017	
Cupons de Alimentos	R\$ 96.655,00	R\$	2.319.720,00
Serviços Gráficos e Editoriais	R\$ 750,00	R\$	18.000,00
Despesas com manutenção e combustível de veículos	R\$ 300,00	R\$	7.200,00
Material de expediente	R\$ 100,00	R\$	2.400,00
Despesas com emissão de doc. civis ao pub. dos CRASs	R\$ 50,00	R\$	1.200,00
Serviços de Comunicação em geral	R\$ 105,00	R\$	2.520,00
Conta de Telefone	R\$ 300,00	R\$	7.200,00
TOTAL DE CUSTEIO	R\$ 98.260,00	R\$	2.358.240,00
TOTAL GERAL 2016/2017	R\$ 141.126,06	R\$	3.387.025,44

Nesse contexto, conforme o Plano de Aplicação (peça 9, fls. 14), verifica-se que as metas e despesas do convênio estão estruturadas em:

1. Despesas com pessoal, compreendendo vencimentos e salários, encargos previdenciários, FGTS, PIS, férias, abono constitucional, 13º salário e vale-transporte; e
2. Despesas de custeio, incluindo cupons de alimentação, serviços gráficos e editoriais, manutenção e combustível de veículos, materiais de expediente, emissão de documentos, serviços de comunicação em geral e contas telefônicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise dos autos, considerando a natureza das verbas transferidas, o Plano de Aplicação aprovado e o efetivo cumprimento dos objetivos do Convênio nº 068/2016, constata-se que a responsabilidade atribuída à recorrente, Sra. Ivanira Carraro, deve ser reavaliada à luz do Princípio da Razoabilidade.

Embora a Lei Complementar Estadual nº 113/2005 estabeleça responsabilidade objetiva para o gestor ou representante legal de entidade beneficiária de recursos públicos, tal responsabilização deve observar a realidade fática e documental da gestão, bem como a proporcionalidade das sanções aplicáveis. No período de sua atuação (28/04/2017 a 29/08/2017), a recorrente adotou diligências compatíveis com suas atribuições, apresentando parecer técnico como comprovação documental (peça 266).

Eventuais inconsistências apontadas - tais como despesas não previstas ou registros duplicados - referem-se, em sua maioria, a erros formais ou contabilizações internas, sem impacto financeiro, e não impediram o alcance integral dos objetivos do convênio, que continuou a prestar os serviços à população conforme planejado. Considerando a natureza social das verbas e a execução satisfatória do programa, a manutenção das sanções configuraria desproporcionalidade e afronta aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

No que se refere às rubricas “auxílios a pessoas físicas”, “vencimentos e salários” e “contribuições previdenciárias”, executadas no período em que a Recorrente atuou como representante legal da entidade beneficiária, verifica-se que, embora não descritas de forma minuciosa no Plano de Aplicação, as despesas revelam vinculação material com o objeto conveniado, destinando-se ao suporte administrativo, operacional e técnico indispensável à implementação e execução do Projeto.

Não se constata, nos autos, desvio de finalidade, emprego irregular dos recursos ou aplicação em finalidade diversa da pactuada.

A título exemplificativo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Auxílios a pessoas físicas: referem-se a cupom/vale-alimentação concedido aos funcionários envolvidos na execução do Convênio, configurando despesa de natureza remuneratória acessória, funcionalmente vinculada ao objeto pactuado.
- Contribuições previdenciárias: há comprovação do recolhimento mediante Guia da Previdência Social (GPS), conforme documentação juntada à peça 266 e analisada no parecer técnico apresentado pela Recorrente.
- Despesas apontadas como não previstas no Plano de Aplicação: pagamento de auxílio-alimentação (SODEXO PASS) e despesas com treinamento operacional e auditoria, todas vinculadas à execução do projeto, com finalidade administrativa, operacional e técnica, sem indícios de desvio ou utilização indevida dos recursos.

Dessa forma, as despesas realizadas no período analisado mostram-se compatíveis com a execução do objeto conveniado, mantendo pertinência com as atividades desenvolvidas, sem evidência de má-fé, danos ao erário ou desvirtuamento da finalidade da parceria, de modo que as impropriedades apuradas não prejudicaram a execução do objeto. Não há indícios de que os serviços não tenham sido prestados.

A análise das alegações de defesa evidencia que a Recorrente apresentou documentação e justificativas suficientes para afastar os apontamentos, demonstrando que os recursos foram aplicados de forma adequada ao objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho/Aplicação, sem prejuízos ou descumprimento das metas estabelecidas. As despesas foram destinadas à execução do próprio objeto, comprovando sua compatibilidade com a natureza das rubricas previstas.

Acrescenta-se que, de acordo com informações da Secretaria de Assistência Social do Município, os objetivos do convênio foram integralmente atingidos, não havendo notícia de interrupção dos serviços, prejuízo à população atendida ou ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O projeto “Gestão de Benefícios” foi executado de forma contínua e eficaz, cumprindo sua finalidade social, circunstância que atenua a gravidade das impropriedades apontadas, sobretudo quando estas se restringem a aspectos formais ou contábeis da execução financeira, sem comprovação de dolo, desvio de finalidade, má-fé ou enriquecimento ilícito.

O controle externo, embora rigoroso, não pode se dissociar da análise do resultado prático da política pública, sob pena de se converter em instrumento de punição automática, em detrimento do interesse público maior.

As irregularidades identificadas não evidenciam má-fé, dolo ou enriquecimento ilícito.

Trata-se, em essência, de falhas de natureza formal, decorrentes da gestão financeira de recursos voltados à execução de política pública sensível e continuada.

Nesse contexto, a imposição de sanções, especialmente de natureza pecuniária, revela-se desproporcional, pois desconsidera: a natureza social das verbas; a vinculação das despesas ao objeto do convênio; o cumprimento integral dos objetivos pactuados; e a ausência de prejuízo concreto ao erário.

O Princípio da Razoabilidade impõe que a resposta sancionatória do Estado seja adequada e necessária à reprovação da conduta, o que não se verifica quando a execução do ajuste atingiu plenamente sua finalidade pública.

As impropriedades apontadas possuem caráter sistêmico, abrangendo distintos períodos e responsáveis, sem que se identifique conduta individualizada de maior gravidade por parte da recorrente ou dos demais interessados.

Por fim, considerando a equidade e isonomia, é cabível a extensão dos efeitos desta decisão aos demais sancionados, evitando tratamento desigual entre gestores e representantes legais do PROVOPAR.

Assim, por força dos Princípios da Isonomia, Coerência Decisória, da Razoabilidade e Segurança Jurídica, o afastamento das sanções não deve se restringir à recorrente, mas estender-se aos demais responsáveis em situação fática



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e jurídica equivalente, especialmente quando inexistente demonstração de conduta dolosa, enriquecimento ilícito, desvio de finalidade ou de dano efetivo ao erário.

Diante do exposto, considerando: a natureza social das verbas transferidas; a interpretação teleológica do Plano de Aplicação; o atingimento integral dos objetivos do convênio; a ausência de prejuízo material ao erário; e os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, mostra-se juridicamente adequada a reforma do Acórdão recorrido, para afastar as sanções pecuniárias impostas.

Adicionalmente, estendo os efeitos desta revisão aos demais sancionados, a fim de evitar tratamento desigual entre os gestores e representantes legais do PROVOPAR, em observância aos Princípios da Isonomia e da Equidade administrativa.

Diante do exposto, voto no sentido de conhecer e dar provimento ao Recurso de Revista interposto por Sra. Ivanira Carraro, ex-Diretora do Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina – PROVOPAR, por estarem preenchidos os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal. No mérito, reformar o Acórdão nº 1774/25 – S1C, afastando apenas as sanções de caráter pecuniário aplicadas e estendendo os efeitos da decisão aos demais interessados sancionados.

II- FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Diante do acurado relato apresentado na proposta de voto do ilustre relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, permito-me passar diretamente à exposição de minha divergência quanto à procedência do recurso.

O r. relator acatou as teses recursais na integralidade, propondo julgar procedente o recurso, além de ampliar os efeitos da decisão aos demais sancionados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] Diante do exposto, voto no sentido de conhecer e dar provimento ao Recurso de Revista interposto por Sra. Ivanira Carraro, ex-Diretora do Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina – PROVOPAR, por estarem preenchidos os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal. **No mérito, reformar o Acórdão nº 1774/25 – S1C, afastando apenas as sanções de caráter pecuniário aplicadas e estendendo os efeitos da decisão aos demais interessados sancionados.** (grifos ausentes no original)

Com a devida vênia, divirjo da fundamentação apresentada na proposta de voto do r. relator, por entender que as razões invocadas para afastamento das sanções de caráter pecuniário não se coadunam com as premissas fáticas assentadas no acórdão recorrido, especialmente no que se refere à exigência de comprovação das despesas e à observância do Plano de Aplicação e dos registros no Sistema Integrado de Transferências - SIT.

Argumenta-se na proposta de voto que houve o atingimento dos objetivos do convênio e que as verbas têm natureza social. Entendo, entretanto, que estes pontos não afastam, por si só, a obrigação de comprovar a regularidade da execução financeira, sob pena de esvaziamento do dever de prestar contas e de comprometimento da rastreabilidade dos recursos públicos transferidos.

Destaco também que, nos termos regimentais, a Tomada de Contas Especial tem por finalidade apurar a regularidade da aplicação dos recursos e a consistência da prestação de contas, o que pressupõe documentação idônea das despesas. No caso em espécie, verifico a permanência de itens qualificados como “não comprovados”, conforme exposto pelo segmento técnico na Instrução nº 2844/25 -CAGE (peça nº 273):

No que se refere às despesas não comprovadas, observa-se que a parte não apresentou comprovantes de pagamento das despesas apontadas como não comprovadas (peça 5, f. 15):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3580246	3.1.90.11.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS	ALVES LOPES E REI LTDA	62 CUPOM ALIMENTO	303254	26/06/2017	R\$ 4.030,00
3626166	3.3.90.48.01 - AUXÍLIOS A PESSOAS FÍSICAS	LETICIA ALVES FERNANDES	RESCISÃO DE CONTRATO	303695	11/07/2017	R\$ 267,11
3693661	3.1.90.11.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS	SUPERMERCADO SUPER NORTE	53 CUPOM ALIMENTO	303301	27/07/2017	R\$ 3.440,37
3693980	3.3.90.48.01 - AUXÍLIOS A PESSOAS FÍSICAS	FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDENCIA SOCIA INSS		834847	20/07/2017	R\$ 4.227,73
3720035	3.1.90.13.02 - CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDENCIA SOCIA INSS		834847	20/07/2017	R\$ 1.631,74

Observa-se ainda que as despesas acima foram supostamente realizadas durante o período de atuação da Sra. Ivanira Carrano como representante legal da entidade tomadora, de 28/04/17 a 29/08/17.

No que se refere às despesas não previstas no plano de aplicação, a parte recorrente atesta que todas as despesas elencadas são do credor SODEXO PASS, e por isso previstas no plano de trabalho como auxílio alimentação. Contudo, o relatório conclusivo de tomada de contas (peça 6, f. 4) deixa claro que as despesas com vale alimentação foram afastadas do montante a ser ressarcido:

Deste modo, o valor de R\$ 36.338,10 (trinta e seis mil, trezentos e trinta e oito reais e dez centavos) deve ser subtraído do total apresentado no anexo II ora referido.

Todavia, restaram, ainda, outras despesas relacionadas no anexo II, as quais não estão previstas no plano de aplicação, estas deverão ser objeto de restituição, pelo tomador, ao erário.

Restando então dispêndios relacionados a despesas indevidas com auditoria e treinamento operacional de assessoria contábil e serviços contábeis – despesas consideradas irregulares pela fase interna da presente tomada de contas especial, bem como pelo acórdão deste Tribunal (peça 261).

No que se refere às despesas em duplicidade, a parte recorrente alega que houve apenas lançamentos duplicados (no SIT) e não pagamentos duplicados, tratando-se apenas de erro formal.

Contudo, o lançamento de despesas em duplicidade no SIT inflaciona artificialmente as despesas e distorce o saldo ao final da transferência. Assim, o registro de despesas em duplicidade insere no SIT débitos que não existiram e são passíveis de devolução, considerando os princípios contábeis aplicados à Administração Pública.

4. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, esta unidade técnica opina pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente recurso de revista e, portanto, pela manutenção integral do Acórdão nº 1774/25.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É de se destacar também que, ainda que se julgasse procedente o presente recurso, não há guarida para a ampliação dos efeitos da decisão a outros sancionados. Embora invocada sob fundamentos de isonomia, observo que os interessados não estão em situação fática e jurídica equivalente, como infirmado pelo relator.

A decisão recorrida individualizou rigorosamente as condutas, responsabilidades e os períodos de gestão dos interessados, não sendo adequada a reforma reflexa da decisão para os demais interessados – que, frise-se, deixaram de apresentar recurso – sem a análise específica de cada ponto da responsabilização imputada.

Diante do exposto, com a devida vênia, dirijo do voto proposto para conhecer do Recurso de Revista interposto pela Sra. Ivanira Carraro e, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo incólume o Acórdão nº 1774/25 – S1C, inclusive quanto às sanções de caráter pecuniário, bem como quanto às ressalvas e recomendações ali consignadas.

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 maioria absoluta, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, o Recurso de Revista interposto pela Sra. Ivanira Carraro e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo incólume o Acórdão nº 1774/25 – S1C, inclusive quanto às sanções de caráter pecuniário, bem como quanto às ressalvas e recomendações ali consignadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido) e FABIO DE SOUZA CAMARGO, apresentaram voto pelo provimento do recurso de revista.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente