



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 115412/22
ASSUNTO: EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO
ENTIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
INTERESSADO: ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 597/22 - Tribunal Pleno

Exceção de impedimento. Recurso de revista decorrente de decisão proferida em prestação de contas de entidade estadual fiscalizada pela Inspetoria superintendida pelo Conselheiro Relator. Não configuração da hipótese descrita no art. 144, II, CPC ou §4º, art. 262, do Regimento Interno, conforme Acórdão 1368/20 – Pleno. Rejeição.

1. Trata-se de Exceção de Impedimento apresentada pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, em sede de Recurso de Revista interposto em face do Acórdão 3272/21, do Tribunal Pleno, que julgou regulares com ressalva as contas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, relativas ao exercício de 2020, com a expedição de recomendações, determinações e aplicação de multas.

Afirmou a excipiente que:

(...) A prestação de contas da Unioeste referente ao exercício financeiro de 2020 foi fiscalizada, analisada e teve apontamentos realizados pela 7ª Inspetoria de Contas deste Tribunal.

Em que pese a manifestação preliminar e a apresentação de contraditório, não restou outra alternativa a Unioeste se não a interposição de recurso de revista.

O recurso de revisto foi distribuído e passou a ter como relator o Conselheiro Ivens Zschoerper



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Linhares, conforme se observa no termo de distribuição nº 432/2022 (doc. Anexo).

Ocorre que o ilustre Conselheiro está Superintendente da 7ª Inspeção de Contas, que nos termos do que dispõe o § 3º do artigo 156 do Regimento Interno deste Tribunal, tem função de exercer a fiscalização e a direção das atividades de fiscalização a cargo da inspeção.

Sendo assim, já conheceu e proferiu decisão quando a prestação de contas tramitava junto aquela inspeção, ficando evidenciado o impedimento previsto no artigo 144, II, do CPC, aplicado supletivamente ao caso.

Ainda, em decisão a situações idênticas a essa, esse Ilustre Tribunal de Contas já declarou o impedimento como se pode evidenciar no Termo de Distribuição nº 2950/2021 (doc. Anexo) e Termo de Distribuição nº 526/2022 (doc. Anexo), onde o mesmo conselheiro ficou impedido em razão de ser superintendente na inspeção que realizou a fiscalização.

Dessa forma, postulou pelo *acatamento do pedido de impedimento do Relator no Recurso de Revista do Processo de Prestação de Contas nº 249288/21* e, alternativamente, *caso o Relator tenha entendimento diverso, que submeta a deliberação ao Tribunal Pleno, nos termos do §3º, do artigo 417 – A.*

É o relatório.

2. Conforme relatado, a Recorrente, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, opôs exceção de impedimento em face deste Relator aduzindo, em síntese, “*que o Conselheiro está Superintendente da 7ª Inspeção de Contas, que nos termos do que dispõe o § 3º do artigo 156 do Regimento Interno deste Tribunal, tem função de exercer a fiscalização e a direção das atividades de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalização a cargo da inspetoria. Sendo assim, já conheceu e proferiu decisão quando a prestação de contas tramitava junto aquela inspetoria, ficando evidenciado o impedimento previsto no artigo 144, II, do CPC, aplicado supletivamente ao caso”.

A matéria, contudo, já foi especificamente tratada por este Tribunal Pleno, no Conflito de Competência nº 209517/20, conforme decisão contida no Acórdão 1368/20, de relatoria do Ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão, em que restou assentado que o impedimento trazido no §4º, do art. 262, do Regimento Interno seria aplicável, apenas, aos processos originários das respectivas Inspetorias de Controle Externo e, portanto, não seria extensível sua aplicação por analogia aos processos de prestações de contas protocoladas pelos respectivos gestores e instruídos pelas respectivas Inspetorias de Controle Externo.

A fim de elucidar a discussão travada pelo Plenário no incidente retro, tomo a liberdade de transcrever a sua fundamentação, na íntegra:

Analisadas as razões dos interessados, entendo assistir razão ao suscitante do conflito de competência, Conselheiro Fábio Camargo, assim como ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Isto porque, resta claro ao analisar o disposto no art. 262, §4º, do Regimento Interno desta Corte, que não houve intenção em estender o impedimento ali previsto a qualquer outra hipótese, senão vejamos:

Art. 262. No curso de fiscalização, se a equipe técnica concluir pela existência de situação prevista no art. 236, o dirigente da unidade técnica encaminhará ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva e mediante requerimento protocolado, proposta de instauração de tomada de contas extraordinária. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

(...)

§ 4º Está impedido para relatar processo originário de Inspetoria de Controle Externo o respectivo Conselheiro que a superintender.

Ou seja, o dispositivo é claro ao vedar que as Tomadas de Contas Extraordinárias originadas das Inspetorias de Controle Externo não sejam relatadas pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu Superintendente, todavia, este é autorizado a compor quórum de votação quando da sua apreciação pelo colegiado.

Cabe ressaltar que tal artigo se encontra na “Seção III – da Fiscalização”, reforçando que o papel exercido pelo Conselheiro quanto designado Relator, não pode ser confundido com o de Superintendente da Inspeção que lhe compete.

Logo, percebe-se que a vedação à relatoria de processos de Tomada de Contas Extraordinárias oriundos da Inspeção de Controle Externo prevista no §4º, do art. 262, RI-TCE/PR, visa à dar atendimento ao Princípio do Juiz Natural e à necessária segregação de funções, evitando que aquele que supervisionou os trabalhos fiscalizatórios seja o mesmo que venha a relatar o processo. Por tal razão, o impedimento contido na citada normativa possui caráter objetivo.

Acerca do exposto, cabe transcrever trecho do parecer ministerial no mesmo sentido:

Nota-se, nesse passo, que a limitação prevista no art. 262, §4º, do Regimento Interno tem o escopo exclusivo de segregar funções, impedindo que o Conselheiro Superintendente tenha também a prerrogativa de instaurar o procedimento de tomada de contas extraordinária decorrente da atuação da Inspeção por ele capitaneada. Assim, mitiga-se o poder inquisitório do Superintendente, atribuindo-se a outro julgador o juízo de admissibilidade do feito.

Em se tratando das prestações de contas, citadas pelo Conselheiro Ivens Z. Linhares como objeto da analogia pretendida, por sua vez, estas tratam de obrigação periódica de entidades e gestores junto a este Tribunal de Contas, diferentemente dos trabalhos fiscalizatórios realizados pelas Inspeções, os quais são



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetivamente planejados pela equipe técnica (e Inspetor) e supervisionados pelo Conselheiro Superintendente.

A intervenção da Inspetoria de Controle em processos de prestação de contas é pontual e limitada à necessidade e de instrução/esclarecimentos objetivos dentro de escopo pré-determinado e, por tal razão, entendo que não serve como parâmetro frente a processo oriundo de auditoria externa realizado em campo.

Cabe ressaltar que, não existem, quanto às prestações de contas, impedimentos específicos como no caso das Tomadas de Contas Extraordinárias originadas nas Inspetorias de Controle Externo (além das vedações previstas no art. 140 da Lei Orgânica, que se aplicam a qualquer processo que tramite neste Tribunal de Contas do Estado). Estas somente serão objeto de Tomada de Contas Extraordinária caso não sejam prestadas, conforme art. 157, V, da LCE nº 113/05 ou se houver determinação no Acórdão para a apuração de dano.

Por fim e não menos importante, conforme bem destacado pelo Despacho do Conselheiro requisitante do conflito, incabível também o instituto da analogia, previsto no art. 4º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, já que não há lacuna ou omissão a ser suprida. Sobre o tema, Luís Roberto BARROSO ensina que:

A omissão, lacuna, ou silêncio da lei consiste na falta de regra positiva para regular determinado caso. A ordem jurídica, todavia, tem uma pretensão de completude, e não se concebe a existência de nenhuma situação juridicamente relevante que não encontre uma solução dentro do sistema. O processo de preenchimento de eventuais vazios normativos recebe o nome de integração. (...) é preciso distinguir, como faz com proveito a doutrina alemã, entre lacuna e 'silêncio eloquente'. Em palavras do Ministro Moreira Alves:

'Sucedee, porém, que só se aplica a analogia, quando, na lei, haja lacuna, e não o que os alemães denominam 'silêncio eloquente' (beredts Schwaigen), que é o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

silêncio que traduz que a hipótese contemplada é a única que se aplica o preceito legal, não se admitindo, portanto, aí o emprego da analogia".

Ora, a regra para afastamento de Relatoria existe e contempla unicamente a hipótese do §4º, do art. 262, do RI-TCE/PR, e portanto, não há que se admitir a utilização de analogia ao caso em tela, já que claramente o legislador não entendeu necessária a segregação de função no caso das prestações de contas instruídas por Inspeção de Controle Externo.

Dessa forma, embora no referido conflito de competência sustentava, inicialmente, posicionamento semelhante ao defendido pelo ora requerente, diante do princípio da colegialidade, vejo-me obrigado a reconhecer a improcedência de suas razões.

Ainda em reforço, embora tenha tratado de hipótese diversa, envolvendo a formação do *quórum* e votação, vale reproduzir do Acórdão 1219/19, de minha relatoria, na Exceção de Suspeição e Impedimento formulada nos autos 254423/19, o seguinte trecho, que corrobora o entendimento que passou a prevalecer para o caso ora tratado:

Trata-se [a superintendência das Inspetorias de Controle Externo] de atividade de natureza administrativa, dirigida à organização dos serviços internos e externos, notadamente, no que diz respeito ao planejamento e execução das atribuições das inspetorias, conforme regulamentado no dispositivo mencionado do Regimento Interno [inciso IV, art. 31, do Regimento Interno¹], sem que se configure interferência no mérito das atividades de fiscalização, mais especificamente em seus achados.

¹ IV - exercer as funções de superintendência de controle externo, desenvolvidas pelas Inspetorias de Controle Externo, incluídas no Plano Anual de Fiscalização, com o objetivo de orientar o planejamento e a execução, a ser disciplinado em ato normativo, sugerindo à Presidência as medidas que se fizerem necessárias; (Redação dada pela Resolução nº 2/2006, grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para tornar mais evidente essa situação, observe-se, inicialmente, a absoluta autonomia de que goza o corpo técnico, não apenas das Inspetorias de Controle Externo, mas de todas as Unidades Técnicas desta Corte, expressamente consignada na Lei Estadual nº 19.573, de 02/07/2018, que instituiu o Estatuto dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado e deixa clara essa autonomia, em pelo menos dois dispositivos:

Art. 5º O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) tratará seus servidores com respeito, consideração e reconhecimento, propiciando-lhes:

I - livre manifestação de pensamento e opiniões, respeitados os princípios da liberdade de expressão e do regime democrático de direito, sendo vedado o anonimato;

(...)

Art. 8º São prerrogativas dos servidores efetivos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), no exercício de suas atribuições:

I - liberdade de convencimento técnico na fundamentação dos atos emitidos no exercício de suas atribuições.

Em especial, com relação à Inspetorias de Controle Externo, essa autonomia é sobremaneira reforçada, na medida em que o *caput* do art. 262 do Regimento Interno garante aos respectivos servidores a prerrogativa de oferecerem comunicação de irregularidade, cuja tramitação não deixa qualquer margem de escolha ao Conselheiro responsável pela sua superintendência com relação à sua propositura, sendo obrigatória a sua autuação, conforme previsão expressa do § 1º:

Art. 262. No curso de fiscalização, se verificado ato ou procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade, o dirigente da unidade técnica comunicará ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva e mediante requerimento protocolado, com suporte em elementos concretos e convincentes, sob pena de responsabilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º O Presidente, quando oriunda de unidade técnica, ou o Superintendente, quando originado de Inspetoria, determinarão a autuação da comunicação de irregularidade, para a consequente distribuição e sorteio de relator, para os fins do art. 32, X. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010).

Trata-se de regras que, numa interpretação sistêmica e finalística, impedem, de forma extreme de dúvida, a burla ao princípio da segregação de funções, na medida em que as atividades desenvolvidas pelos Conselheiros como superintendentes limitam-se a atribuições de natureza organizacional, voltadas ao planejamento e à execução das atividades, sem interferir no mérito da fiscalização levada a cabo pelos servidores lotados nas respectivas inspetorias, que gozam, conforme expressamente previsto no Estatuto e no Regimento Interno, de absoluta autonomia e independência na formação e na emissão de seus opinativos técnicos (grifamos).

Dentro desse contexto, restou assentado nos precedentes mencionados que a atividade de superintendência, *“de natureza administrativa, dirigida à organização dos serviços internos e externos, notadamente, no que diz respeito ao planejamento e execução das atribuições das inspetorias”*, aliada à autuação funcional do corpo técnico de forma independente, não configura o conhecimento da matéria, *“em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão”* de que trata o inciso II do art. 144 do CPC².

Outrossim, havendo decisão colegiada específica sobre a matéria, entendo que os termos de distribuição juntados nas peças 6 e 7, referentes aos processos 422745/21 e 441779/22, por se tratar de mero ato administrativo da

² **Art. 144.** Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo:
(...)
II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria de Protocolo, unilateral e sujeito a controle, não pode se sobrepor à decisão colegiada.

Cabe, contudo o alerta a ser encaminhado à Diretoria Geral, no sentido de que oriente a referida unidade técnica, no exercício da atribuição de que trata o inciso I do art. 150 do Regimento Interno, para que, com relação aos impedimentos para prestações de contas das entidades estaduais e respectivos recursos, siga as orientações contidas nesta decisão e no Acórdão 1368/20, do Tribunal Pleno, deixando de consignar impedimento do Superintendente para a relatoria, nos casos de prestações de contas anuais e recursos das respectivas unidades jurisdicionadas.

3. Em face do exposto, **rejeito a exceção oposta** e, nos termos do art. 417 – A, §3º, do Regimento Interno, submeto-a à deliberação do Tribunal Pleno, com o subsequente encaminhamento dos autos à Diretoria Geral, para as providências mencionadas.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Rejeitar a exceção oposta e, nos termos do art. 417 – A, §3º, do Regimento Interno, com o subsequente encaminhamento dos autos à Diretoria Geral, para as providências mencionadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO (voto vencido) votou pela procedência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 23 de março de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 8.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Conselheiro no exercício da Presidência