



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 84098/19
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE DOUTOR ULYSSES
INTERESSADO: ANDRE LUIS SIMOES, INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE DOUTOR ULYSSES, MOISEIS BRANCO DA SILVA, MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 958/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Denúncia. Requerimento de nova análise da matéria com vistas a anular a nomeação de membros do Conselho Municipal de Previdência. Provas que apenas corroboram fatos já apreciados pela decisão originária que condenou o gestor municipal ao pagamento de multa administrativa. Posterior realização de eleições para o Conselho de Previdência afastou a nulidade em sua constituição. Indeferimento do pedido de proposição de TAG uma vez que o Município não se manifestou quanto à medida. Indeferimento de encaminhamento de proposta de TAC para análise do Ministério Público Estadual. **Conhecimento e não provimento do recurso.**

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. André Luis Simões (peças 100 a 106), Presidente do Conselho de Saúde e do Conselho Municipal de Previdência do Município de Doutor Ulysses, em face do Acórdão n.º [3794/2018](#) do Tribunal Pleno (peça 96).

Pela decisão impugnada, este Tribunal julgou parcialmente procedente a Denúncia proposta pelo Recorrente, a fim de reconhecer que houve desvio de finalidade no ato que determinou o afastamento do Denunciante de suas funções enquanto servidor e membro do Conselho Municipal de Previdência, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como que teria havido parcialidade na formação de comissão sindicante que investigou atos praticados pelo Denunciante.

De acordo com a decisão recorrida, *“verifica-se que a Comissão de Sindicância foi instaurada após o denunciante ter protocolado a Representação nesta Corte [sobre supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial nº 13/2017 (autos nº 650860/17, pendente de julgamento), promovido pelo Município de Doutor Ulysses], além de ser integrada pelos mesmos servidores que participaram do processo licitatório questionado. Ademais, passados tão somente 15 dias do afastamento do servidor, foi publicado edital para a eleição de novo Conselho Municipal de Previdência, evidenciando a clara intenção do sr. MOISEIS BRANCO DA SILVA em afastar o Sr. ANDRÉ LUÍS SIMÕES de eventual candidatura”*, tendo ocorrido, a seguir, eleição da chapa única.

Dessa forma, este Tribunal determinou a aplicação de uma multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Moiseis Branco da Silva, Prefeito do Município de Doutor Ulysses. Determinou, ainda, a expedição de recomendação ao mesmo Município, no sentido de que os atos sejam fundamentados nos princípios da legalidade e do interesse público, sob pena de desvirtuamento da máquina pública para satisfação de interesses pessoais.

O recorrente, em síntese, postulou o provimento do recurso para que seja declarada a nulidade do ato que nomeou os membros do atual Conselho Municipal de Previdência uma vez que teria sido atingido pelo desvio de finalidade. Propôs, ainda, a formulação de Termo de Ajustamento de Gestão para que o Município de Doutor Ulysses passe a preservar e respeitar a livre atuação do controle social. Alternativamente, requereu o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para que seja proposto um Termo de Ajustamento de Conduta.

Por fim, reiterou alegações com vistas a refutar acusações de práticas irregulares durante sua gestão como Presidente do Conselho Municipal de Previdência, bem como Presidente ou Superintendente da autarquia previdenciária municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Atendidos os requisitos de admissibilidade, por meio do Despacho n.º 164/19-GCAML (peça 107), o recurso foi recebido e foi determinado o sorteio de novo relator.

Em atenção à tramitação regimental, pelo Despacho n.º 188/19-GCIZL (peça 111), foi determinada a remessa dos autos à unidade instrutiva e ao Ministério Público de Contas.

Todavia, na peça 114, o Sr. Moiseis Branco da Silva apresentou contrarrazões e pedido contraposto com vistas à exclusão da multa que lhe foi aplicada.

Pelo Despacho n.º 391/19 (peça 116), conheci das contrarrazões, mas, não, do pedido contraposto diante da ausência de previsão regimental. Assim, determinei o retorno dos autos à Unidade Técnica e ao Ministério Público de Contas para análise.

O Sr. André Luís Simões apresentou razões complementares na peça 118 e, na peça 122, decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que, em sede de Agravo de Instrumento, extinguiu, sem julgamento do mérito, a ação de improbidade administrativa proposta pelo Município de Doutor Ulysses sob o fundamento de irregularidades praticadas pelo ora Recorrente durante a gestão do Conselho do Fundo de Previdência do Município.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 236/22 (peça 123), opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso.

Por meio do Parecer n.º 138/22 (peça 124), o Ministério Público de Contas corroborou a manifestação técnica.

É o relatório.

2. Passo à análise das razões recursais.

2.1. Da impugnação às alegações de ilegalidades pretensamente praticadas pelo recorrente durante sua gestão no Conselho Municipal de Previdência e na autarquia previdenciária municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Recorrente apresentou alegações com vistas a justificar o acúmulo das funções de Presidente do Conselho Municipal de Previdência e de Superintendente da autarquia previdenciária municipal. Igualmente, impugnou alegações de irregularidades que lhe foram imputadas pelo Município de Doutor Ulysses.

Todavia, verifico que falta interesse recursal ao recorrente em relação à presente matéria, uma vez que foi afastada do objeto de análise dos presentes autos, conforme Acórdão n.º [3794/2018](#) o Tribunal Pleno:

Quanto às possíveis irregularidades cometidas na gestão do denunciante e que foram apontadas pela municipalidade, considerando o ajuizamento da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa no Tribunal de Justiça do Paraná, sob o nº 0000744-40.2018.8.16.0067, deixo de analisá-las no presente expediente, por economia processual.

Portanto, não conheço da matéria ora impugnada por ausência de interesse recursal.

2.2. Pedido de responsabilização do Prefeito pela adoção de medidas contrárias à aprovação de Projeto de Lei que reestruturaria a autarquia previdenciária municipal e viabilizaria eleições para o Conselho Municipal de Previdência.

O recorrente, em síntese, reiterou alegações quanto ao desvio de finalidade praticado pelo Prefeito do Município de Doutor Ulysses, o Sr. Moises Branco da Silva, inclusive em relação à inércia em indicar um Superintendente para a autarquia previdenciária, bem como em realizar audiência pública a fim de deliberar a respeito da aprovação do projeto de Lei n.º 24/2016 (peça 17), que tinha por escopo a reestruturação da autarquia e a realização de eleição regular para a composição do Conselho Municipal de Previdência.

Requeru a nulidade do ato que nomeou os membros do atual Conselho Municipal de Previdência sob o entendimento de que estava igualmente contaminado pelo desvio de finalidade.

Ao final, com vistas a assegurar a independência do Controle Social requereu que este Tribunal firme um Termo de Ajustamento de Gestão com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município de Doutor Ulysses e, alternativamente, requereu o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual a fim de que se promova o Termo de Ajustamento de Conduta em face do Município.

Razão não lhe assiste.

De modo geral, as informações apresentadas em sede recursal não acrescentam elementos novos capazes de reformar a decisão ora impugnada.

O recorrente intenta comprovar que o Sr. Moiseis Branco da Silva tentou interferir, valendo-se de mecanismos de pressão com vistas a impedir a aprovação do Projeto de Lei n.º 24/2016 do qual dependeria a reestruturação da autarquia previdenciária municipal e a eleição do Conselho de Previdência Municipal.

Contudo, as informações ora apresentadas, apesar de evidenciarem a contrariedade do então gestor Municipal e a adoção de medidas jurídicas contra o projeto, não comprovam eventual ilegalidade de sua atuação em relação ao processo legislativo.

A contrariedade do gestor é inicialmente evidenciada na peça 103 pela notícia de que seu representante, o advogado Luiz Augusto Ribeiro Franco, manifestou-se contrariamente ao Projeto de Lei em reunião realizada com equipe de transição, em 08/12/2016, tendo em vista que finalizaria o mandato do Sr. Josiel do Carmo dos Santos, então Prefeito, e iniciaria, em 2017, o mandato do Sr. Moiseis Branco da Silva. Contudo, a alegação de que seriam tomadas medidas judiciais contra o projeto de lei não constitui interferência ilegal, na medida em que o gestor teria se valido dos meios cabíveis para impugnar o projeto.

A medida judicial adotada refere-se ao Mandado de Segurança n.º 0001733-17.2016.8.16.0067 impetrado pelo então vereador o Sr. Lucas Branco da Silva em face do então Presidente da Câmara Municipal, o Sr. Jorandir Aparecido de Souza, cujo pleito liminar foi indeferido, conforme cópia da decisão apresentada nas fls. 6 a 8 da peça 102. Portanto, além de ineficiente, a medida não evidenciou qualquer ilegalidade no pleito apresentado, o qual foi indeferido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, em seguida, o recorrente, em sede recursal, alegou que o gestor se valeu de tráfico de influência para impedir a aprovação do Projeto de Lei, o que, contudo, não foi comprovado nos autos, ressalvando-se a possibilidade de o próprio recorrente encaminhar as provas diretamente ao Ministério Público Estadual, se assim entender.

Prosseguindo em suas razões, o recorrente reiterou informações que evidenciam a omissão do Sr. Moiseis Branco da Silva no atendimento dos pleitos do Conselho Municipal de Previdência, sobretudo, para discussão e aprovação do Projeto de Lei n.º 24/2016 e para realização de nova eleição do Conselho.

Contudo, as informações apenas reforçam as falhas praticadas pelo gestor já consideradas no Acórdão n.º 3794/2018 do Tribunal Pleno, conforme fundamentação que segue transcrita:

Dos fatos supra apresentados, depreende-se que houve em 2016 a recondução de forma ilegal dos membros do Conselho Previdenciário, além de que deveria ter se restringido ao período estritamente necessário à realização de novas eleições, o que não ocorreu.

Ademais, foi também irregular o acúmulo das funções de Presidente do Conselho e de Superintendente pelo denunciante, fato que se prolongou no tempo em razão da omissão do Poder Executivo em nomear um superintendente.

A citada eleição foi realizada logo após o protocolo desta Denúncia pelo atual Prefeito de Doutor Ulysses, sendo que os membros eleitos já foram nomeados e o Conselho Administrativo de Previdência encontra-se atualmente no pleno exercício de suas funções.

Em que pese a regularização da situação do Conselho, ocorrida com as eleições e a nomeação dos novos membros da entidade, perfilho-me ao entendimento esposado pela Coordenadoria de Gestão Municipal de que o afastamento do Sr. ANDRÉ LUÍS SIMÕES de suas funções no Município foi praticado em desvio de finalidade (ou desvio de poder)....

[...]

Desta feita, resta cristalina a atuação do Prefeito de Doutor Ulysses em desfavor do denunciante, já que além de participar da comissão sindicante,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nomeou outras duas pessoas envolvidas em Representação apresentada nesta Casa de Contas. Além de ferir o princípio da impessoalidade, ao afastar o denunciante preventivamente de suas funções já o puniu antecipadamente, considerando que este não pôde participar das eleições para o Conselho de Previdência.

Assim, considerando todo o exposto, entendo que merece provimento parcial a denúncia apresentada pelo sr. **ANDRÉ LUIS SIMÕES**, em face de **MOISEIS BRANCO DA SILVA**, devendo ser aplicada a este a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, ante o afastamento do denunciante em desvio de finalidade e a ausência de imparcialidade na formação da comissão sindicante instaurada contra o mesmo.

(Grifei)

Assim, comprovou-se nos autos a omissão do gestor à época e o desvio de finalidade no afastamento do Recorrente, razão pela qual foi aplicada ao gestor a multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Portanto, o que se observa das razões apresentadas em sede recursal, é que, em última análise, elas apenas corroboram as conclusões do Acórdão impugnado.

Especificamente, no que se refere à eleição para o então Conselho Municipal de Previdência¹, não procede o pleito recursal de sua anulação, uma vez que, conforme já registrado pelo Acórdão n.º 3794/2018 do Tribunal Pleno, a falha em sua composição foi corrigida mediante a eleição realizada *a posteriori*, de acordo com o documento constante na fl. 36 da peça 88, restando superada, assim, a irregularidade de sua recondução por meio do Decreto Municipal n.º 234/2016 (peça 16) e a inicial contrariedade ao art. 14, § 4º, da Lei Municipal n.º 8/2013².

¹ O Conselho Municipal de Previdência era inicialmente composto por nove membros, conforme Lei Municipal n.º 8/2103, passando sua denominação para Conselho de Administração com sete titulares, conforme Lei Municipal n.º 29/2017.

² Art. 14 Fica instituído o Conselho Municipal de Previdência – CMP, órgão superior de deliberação colegiada do Regime Próprio de Previdência Social, composto por 9 (nove) membros, sendo: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A segunda falha apontada seria o impedimento à participação do recorrente nas eleições em face de seu afastamento para apuração de sindicância em seu desfavor, o que já foi objeto da sanção aplicada ao gestor, conforme já mencionado, dada a não observância do princípio da impessoalidade.

Nesse sentido, a declaração de nulidade das eleições por impedimento à participação de um dos possíveis candidatos seria medida, neste momento, contrária aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, afetando igualmente a segurança jurídica, o que foi corretamente ponderado na decisão ora impugnada, segue trecho do Acórdão n.º 3794/2018 do Tribunal Pleno:

Especificamente das alegações atinentes ao novo Conselho de Previdência, entendo que o mesmo deve permanecer atuando até que sejam realizadas novas eleições, uma vez que o Conselho anterior foi reconduzido irregularmente por meio de decreto, em desconformidade ao disposto na Lei nº 008/2013 e **um novo pleito eleitoral no presente momento serviria tão somente para causar tumulto e instabilidade.**

(Grifei)

Portanto, não há, em princípio, fundamentos necessários para a invalidação do processo eleitoral seguinte que corrigiu a falha na designação e composição do Conselho Municipal de Previdência, atual Conselho de Administração.

De outro modo, apenas em complementação, ressalto que tanto a Lei Municipal n.º 29/2017 como a Lei Municipal n.º 13/2020³ evidenciam medidas adotadas pelo Município de Doutor Ulysses que, em princípio, atendem os pleitos do denunciante.

§4º. O CMP composto na forma definida no caput deste artigo, terá mandato para exercício por um período de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido por uma vez, através de processo eleitoral, salvo os representantes dos Poderes Executivos e Legislativo, que poderão ser objeto de nova recondução

³Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/d/doutor-ulysses/lei-ordinaria/2020/2/13/lei-ordinaria-n-13-2020-lei-n-13-2020?q=13%2F2020>. Consultado em: 18/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, o diploma mais novo, a Lei Municipal n.º 13/2020⁴ estruturou o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva, bem como previu quadro de pessoal próprio da autarquia previdenciária, com a previsão de um cargo de contador e outro de advogado, ambos com carga horária semanal de 20 horas, portanto, o fato demonstra a adoção de medidas, ainda que morosas, pela gestão do Sr. Moiseis Branco da Silva, com vistas a reestruturação da entidade, o que, em princípio, vai ao encontro dos requerimentos do Conselho Municipal de Previdência, na forma relatada inicialmente pela denúncia.

Quanto ao pedido para a formulação de Termo de Ajustamento de Gestão a fim de garantir a independência do Controle Social, acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 138/22 (peça 124), no sentido de que não é cabível pedido apresentado por terceiro sem a adesão voluntária do gestor municipal, que, inclusive, ensejaria o reconhecimento da irregularidade quanto à falta de independência do Conselho Municipal, o que não se comprovou nos autos.

De fato, o denunciante não possui legitimidade para propor o Termo de Ajustamento de Gestão, uma vez que, na forma do art. 6º da Resolução n.º 59/2017⁵, caberia ao próprio município propô-lo, representado pelo seu gestor. Ainda, nos moldes apresentados, a proposta esbarra no caráter voluntário, o que se afasta da natureza do TAG e impossibilita o atendimento do pleito.

Por fim, conforme mencionado, a própria ofensa à independência do controle social não foi efetivamente configurada. Nesse sentido, em que pese ter se configurado a violação da impessoalidade, especificamente, em relação ao denunciante, o que foi devidamente sancionado pela decisão ora discutida, não houve provas nos autos que demonstrem a conduta reiterada que acarrete a violação da independência do conselho como um todo e, em razão disso, nenhuma outra medida foi determinada por no julgamento anterior.

⁴Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/d/doutor-ulysses/lei-ordinaria/2020/2/13/lei-ordinaria-n-13-2020-lei-n-13-2020?q=13%2F2020>. Consultado em: 18/04/2022.

⁵ Art. 6º O Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de Auditoria, bem como **os gestores públicos**, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão. (Grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com relação ao pedido de encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para que seja proposto eventual Termo de Ajustamento de Conduta, novamente acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 138/22 (peça 124), no sentido de que as medidas cabíveis foram adotadas por esta Corte mediante a aplicação de multa ao gestor e expedição de recomendação, encerrando-se dessa forma o exercício de sua competência, de acordo com os dados trazidos aos autos.

Reitera-se, contudo, novamente, a ressalva quanto à possibilidade de o próprio recorrente encaminhar as provas diretamente ao Ministério Público Estadual, se assim entender.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** do Recurso de Revista interposto pelo Sr. André Luis Simões (peças 100 a 106), Presidente do Conselho de Saúde e do Conselho Administrativo do Instituto de Previdência do Município de Doutor Ulysses, em face do Acórdão n.º [3794/2018](#) do Tribunal Pleno (peça 96), para no mérito **negar-lhe provimento**.

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 unanimidade, em:

Conhecer o Recurso de Revista interposto pelo Sr. André Luis Simões (peças 100 a 106), Presidente do Conselho de Saúde e do Conselho Administrativo do Instituto de Previdência do Município de Doutor Ulysses, em face do Acórdão n.º [3794/2018](#) do Tribunal Pleno (peça 96), para no mérito **negar-lhe provimento**.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 20 de abril de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência