# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 300029/17 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE REVISTA |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE GUAPOREMA |
| INTERESSADO: | DIRLEI DOMINGOS SANTOS, EDIVALDO APARECIDO MARTINS DE OLIVEIRA, JEOVANI BONADIMAN BLANCO, JOSE BERNARDINO DA SILVA FILHO, JOSÉ ROBERTO CATENACCI, LEANDRO MIAN MEDEIROS, MARLI ALVES DA SILVA MIAN, MARTA INÊS ZOLIN CATENACCI, MUNICÍPIO DE GUAPOREMA, ODAIR DONIZETE DOS SANTOS, SANDRA CRISTINA ANTEA, SANDRA MARA CASSIANO MEDEIROS, SANDRA REGINA MIAN MARTINS., SUELLEN CASTIGLIONI TASCA, VALDIR SALVADOR, VALDIR SALVADOR - EPP |
| ADVOGADO / PROCURADOR | |
| RELATOR: | CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA |

**ACÓRDÃO Nº 1197/22 - Tribunal Pleno**

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Aquisição de medicamentos sem licitação. Pagamentos em forma de reembolso sem previsão legal. CGM pelo conhecimento e provimento parcial. MPC pelo conhecimento e não provimento. Voto pelo conhecimento e não provimento do recurso. Manutenção integral do Acórdão nº 923/17 – 2ª Câmara.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista, interposto por José Roberto Catenacci, Leandro Mian Medeiros, Jeovani Bonadiman Blanco e Suellen Castiglioni Tasca, na pessoa do Município de Guaporema, em face do Acórdão nº 923/2017 – 2ª Câmara (peça 106), que julgou irregulares as contas do então Prefeito Municipal, José Roberto Catenacci, impondo sanções e/ou imputação de débitos aos recorrentes, em razão: (i) da aquisição de medicamentos sem a realização de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

processo licitatório; e (ii) do pagamento de reembolsos e adiantamentos sem a devida previsão legal.

O recurso foi interposto por meio dos protocolados de nºs. 300029/17 (peças 109/127) e 299799/17 (peças 128/130), sendo recebido pelo Despacho nº 967/17 (peça 131) do ilustre Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania, relator originário do processo.

Após autuação e distribuição ao novo Relator, Conselheiro Fábio Camargo, o feito foi encaminhado à então Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM).

Na sequência, foi juntada documentação complementar ao recurso, consoante peças 136/137, as quais foram devidamente recebidas pelo Relator, nos termos do Despacho nº 995/17 – GCFC (peça 139), e passaram a integrar as razões recursais.

Posteriormente, a **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)**, por meio da Instrução nº 835/22 – CGM (peça 141), suscitou, em sede preliminar, a reanálise do despacho de admissão do recurso, em razão de suposto erro material.

Em atenção ao que foi colocado pela Unidade Técnica, foi proferido o Despacho nº 365/22 – GCNB (peça 142), rejeitando a suscitada preliminar e determinando o regular prosseguimento do feito.

Desta feita, por intermédio da Instrução nº 1353/22 (peça 144), a **CGM** manifestou-se pelo **conhecimento** e **provimento parcial** do Recurso de Revista, para o fim de afastar a determinação de restituição ao erário imposta pelos itens VI, VII e VIII do acórdão recorrido.

Após análise pormenorizada, a Unidade Técnica se posicionou pela manutenção do achado nº 1, referente à aquisição de medicamentos sem a realização de processo licitatório.

Já com relação ao achado nº 2, que versou sobre pagamento de reembolsos e adiantamentos sem a devida previsão legal, opinou pela manutenção da irregularidade, mas excluindo-se a determinação para recomposição do erário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por sua vez, divergiu do posicionamento exarado pela CGM, manifestando-se pelo **conhecimento** e **não provimento** do recurso, nos moldes do Parecer nº 406/22 (peça 145).

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

No que tange à aquisição de medicamentos sem a realização de processo licitatório, objeto do **achado nº 1** do Relatório de Inspeção (peça 7), acompanho as manifestações uniformes pelo não provimento do recurso.

As razões recursais se limitam a defender a imprescindibilidade do fornecimento de medicamentos aos munícipes, notadamente em casos de urgência e emergência e fora dos horários comerciais, tendo em vista a farmácia contratada por inexigibilidade de licitação ser a única a prestar atendimento 24 horas no âmbito do município.

Ocorre que, conforme bem pontuado pela Unidade Técnica, a abordagem não se concentra na execução da política pública na área de saúde, ainda que possa ser questionável a entrega dos medicamentos da forma como foi feita, mas sim na frustração ao caráter competitivo que deve orientar as aquisições públicas.

Desse modo, observo que o extenso rol de documentos acostado pelo recorrente apenas indica que, em termos finalísticos, as despesas teriam sido praticadas de maneira legítima, em atendimento à população e sem a aparência de fraude, desvio ou dano ao erário. Entretanto, repita-se, não foram esses os fundamentos que reconheceram a irregularidade das contas nesse ponto, mas sim a inadequação na forma de contratação do fornecedor elegida pelo gestor (inexigibilidade de licitação).

Nesse sentido, incorporando também a manifestação da CGM nesse particular, notadamente por que as alegações de urgências e emergências médicas não podem servir de guarida à ausência de planejamento na gestão da coisa pública, o voto é pelo não provimento do recurso com relação ao achado nº 1.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

Com relação ao **achado nº 2**, o recorrente novamente acosta extensa documentação (peças 113/127) visando a atestar a devida utilização dos valores repassados à título de diárias e reembolsos aos integrantes do Poder Executivo Municipal, defendendo que, embora não houvesse legislação para suportar tais despesas, haveria a regular prestação de contas.

Sobre a situação em análise, oportuno transcrever trecho da decisão ora recorrida para fins de compreender a sua extensão.

> Além da ausência de fundamentação legal para a realização dos referidos pagamentos, **o Município não logrou êxito em demonstrar a correspondência entre os valores pagos e as despesas efetuadas**. Analisando a documentação juntada (em especial as peças processuais nº 093 a 097), nota-se que muitas das notas fiscais foram emitidas em datas que não condizem com as datas dos respectivos empenhos, outras tantas não identificam corretamente o objeto contratado ou indicam objeto diverso do autorizado na nota de empenho.
>
> Além das inconsistências acima descritas, verifica-se que não consta relatório das atividades realizadas pelos servidores que solicitaram os reembolsos, tendo o Município se limitado a juntar diversas notas fiscais – muitas aparentemente irrelevantes aos pagamentos questionados -, solicitações feitas pelos servidores reembolsados e notas de empenho com descrição sucinta do objeto de reembolso, tornando inviável a escorreita verificação das despesas reembolsadas.
>
> ***(grifos nossos)***

Em sua manifestação de mérito, com relação ao emprego dos recursos públicos repassados sob à título de diárias e/ou reembolsos, a Unidade Técnica constatou o seguinte panorama geral.

> [...] em diversos casos, a ausência da comprovação da realização das despesas, divergências de datas, de valores, de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

> locais e do tipo de despesa, o que denotou, ainda, a ausência de devida diligência por parte do controle interno.
>
> ***Instrução nº 1353/22 – CGM***

Segundo a CGM, permanecem as desconformidades no que diz respeito à destinação dos recursos público, como por exemplo notas fiscais que não condizem com as datas dos empenhos e com falta de identificação de seus objetos, ou ainda com objetos distintos daqueles consignados nas notas de empenho.

Nas páginas 10/12 da Instrução nº 1353/22, a unidade menciona exemplificativamente as situações verificadas, das quais se extrai que foram utilizados, para fins de prestação de contas dos valores recebidos, comprovantes de despesas estranhas ao instituto da diária/reembolso, como, por exemplo: serviços fotográficos, consultas médicas, materiais de construção, tratamentos de saúde, mecânica automotiva, estojos, mochilas, serviços de cartório, medalhas, bengala, cartucho de impressora, faixa, dentre outros.

Das informações constantes dos autos, é possível depreender que parte dessas despesas, realizadas sem qualquer autorização legislativa (conforme bem salientou o *parquet* de contas), foi destinada para a consecução de objetos estranhos, podendo ser interpretadas como em desvio de finalidade.

Outrossim, a boa-fé do agente pode e deve ser considerada nas decisões deste Tribunal, mas deve encontrar limites no próprio dever de prestar contas e não corresponde a um salvo conduto diante dos demais princípios reitores da administração pública, notadamente o da legalidade, da motivação e da moralidade.

Sobre o dever de prestar contas, calha trazer a baila passagem de acórdão do Tribunal de Contas da União, de 20/02/2019, o qual apreciou Incidente de Uniformização de Jurisprudência instaurado a partir do processo TC 013.967/2012-6, de Relatoria da Ministra Ana Arraes, inclusive pela admirável menção bíblica constante de sua fundamentação.

> Interessante exemplo de quão antiga é a prática de uma pessoa confiar a administração de seus bens a outrem, com a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

correspondente obrigação de o outorgado prestar contas ao outorgante de como administrou os bens alheios, é encontrado na Bíblia, na passagem que passou a ser conhecida como a parábola dos talentos.[1]

O certo é que, em razão de sua forte e arraigada tradição, a prestação de contas acabou se tornando algo praticamente intuitivo na sociedade.

Já na infância, passamos por experiências simples e cotidianas que nos informam claramente quando surge, para nós, o dever de prestar contas do que fazemos com a coisa alheia que nos é confiada. Assim, quando uma mãe entrega uma certa quantia em dinheiro à sua criança, instruindo-a a ir até a mercearia para, com aquele dinheiro, comprar certos mantimentos, e apenas aqueles mantimentos, devolvendo a ela o troco, procura a mãe incutir na criança o senso de obrigação de fazer exatamente o que lhe foi instruído e de dar satisfação do que fez com o dinheiro que lhe foi confiado. Se a criança entregar à mãe os mantimentos encomendados e o troco correto, a mãe se manifestará de forma elogiosa à conduta do menor (aprovará as suas contas). Mas se, por culpa da criança, mantimentos e troco não forem devidamente apresentados à mãe, esta, se preocupada com a boa educação de sua cria, repreenderá a conduta do menor (reprovará as suas contas).

Naturalmente, o instituto da prestação de contas foi-se incorporando ao Direito ao longo do tempo. No Brasil, o

[1] A parábola é apresentada em Mateus, 25: ‘14 Porque isto é também como um homem que, partindo para fora da terra, chamou os seus servos, e entregou-lhes os seus bens. 15 E a um deu cinco talentos, e a outro dois, e a outro um, a cada um segundo a sua capacidade, e ausentou-se logo para longe. 16 E, tendo ele partido, o que recebera cinco talentos negociou com eles, e granjeou outros cinco talentos. 17 Da mesma sorte, o que recebera dois, granjeou também outros dois. 18 Mas o que recebera um, foi e cavou na terra e escondeu o dinheiro do seu senhor. 19 E muito tempo depois veio o senhor daqueles servos, e fez contas com eles. 20 Então aproximou-se o que recebera cinco talentos, e trouxe-lhe outros cinco talentos, dizendo: Senhor, entregaste-me cinco talentos; eis aqui outros cinco talentos que granjeei com eles. 21 E o seu senhor lhe disse: Bem está, servo bom e fiel. Sobre o pouco foste fiel, sobre muito te colocarei; entra no gozo do teu senhor. 22 E, chegando também o que tinha recebido dois talentos, disse: Senhor, entregaste-me dois talentos; eis que com eles granjeei outros dois talentos. 23 Disse-lhe o seu senhor: Bem está, bom e fiel servo. Sobre o pouco foste fiel, sobre muito te colocarei; entra no gozo do teu senhor. 24 Mas, chegando também o que recebera um talento, disse: Senhor, eu conhecia-te, que és um homem duro, que ceifas onde não semeaste e ajuntas onde não espalhaste; 25 E, atemorizado, escondi na terra o teu talento; aqui tens o que é teu. 26 Respondendo, porém, o seu senhor, disse-lhe: Mau e negligente servo; sabias que ceifo onde não semeei e ajunto onde não espalhei? 27 Devias então ter dado o meu dinheiro aos banqueiros e, quando eu viesse, receberia o meu com os juros. 28 Tirai-lhe pois o talento, e dai-o ao que tem os dez talentos. 29 Porque a qualquer que tiver será dado, e terá em abundância; mas ao que não tiver até o que tem ser-lhe-á tirado. 30 Lançai, pois, o servo inútil nas trevas exteriores; ali haverá pranto e ranger de dentes.’

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

> ordenamento jurídico prevê diversas situações em que determinadas pessoas se tornam obrigadas a prestar contas por lhes ter sido confiada a administração da coisa alheia. Assim ocorre, por exemplo, com o síndico, pela gestão do condomínio, com o tutor, pela gestão dos bens e dos interesses do tutelado, com o curador, pela gestão dos bens e dos interesses do curatelado, com o inventariante, pela administração do espólio, e com o sócio administrador, pela gestão da sociedade. Para outras situações, além daquelas que expressamente aponta, o ordenamento jurídico brasileiro também reconhece o dever de prestar contas da administração da coisa alheia, bem como o correspondente direito de se exigir do administrador da coisa alheia que preste contas.

A omissão no dever de prestar contas é a causa de irregularidade elencada logo na alínea “a”, do inciso III, do art. 16, da Lei Complementar nº 113/05. Isso significa que da omissão da pessoa responsável em prestar contas não se presume a sua correição, mas ela deve demonstrá-la, na forma da lei.

Ocorre, na prática, uma inversão do ônus da prova, para que o titular do recurso público (a sociedade) tenha satisfeito seu direito de conhecer a sua destinação final.

Tais considerações são importantes, de modo a reconhecer a necessidade da fiel prestação de contas mesmo com relação a despesas efetuadas em total conformidade com o direito, com prévia aprovação legislativa e em ambiente normativo adequado.

Oras, se mesmo em situação normal se exige a regular prestação de contas, o que se dirá sobre gastos realizados ao completo arrepio da lei, sem correspondência de valores, objetos, datas e etc.

Ao meu juízo, a boa-fé dos agentes poderia ser sustentada, de forma excepcional e somente para fins de se evitar o enriquecimento sem causa do Estado, caso as “prestações de contas” ora apresentadas refletissem com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

fidedignidade a escorreita aplicação dos recursos em sua finalidade declarada, o que não se comprova.

Dito isso, acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas, julgando pelo não provimento do recurso com relação ao achado nº 2, mantendo-se inalteradas as disposições da decisão recorrida.

**3. VOTO**

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto pelo Município de Guaporema, tendo como interessados o Sr. José Roberto Catenacci, o Sr. Leandro Mian Medeiros, o Sr. Jeovani Bonadiman Blanco e a Sra. Suellen Castiglioni Tasca, em face da decisão consubstanciada no Acórdão nº 923/2017 – 2ª Câmara, mantendo-se inalteradas as suas disposições.

Após o trânsito em julgado, com fundamento no art. 32, § 3º, do Regimento Interno, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para redistribuição ao relator competente para acompanhar a execução da decisão.

**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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **Conhecer** o Recurso de Revista interposto pelo Município de Guaporema, tendo como interessados o Sr. José Roberto Catenacci, o Sr. Leandro Mian Medeiros, o Sr. Jeovani Bonadiman Blanco e a Sra. Suellen Castiglioni Tasca, em face da decisão consubstanciada no Acórdão nº 923/2017 – 2ª Câmara, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se inalteradas as suas disposições;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B

II – Determinar, após o trânsito em julgado, com fundamento no art. 32, § 3º, do Regimento Interno, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para redistribuição ao relator competente para acompanhar a execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 21 de julho de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

**NESTOR BAPTISTA**
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.QO3D.AYON.B