



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 30321/22
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, BRUNO PEROZIN GAROFANI, CLEBER AUGUSTO CAVALLI, JOAO NEY MARCAL JUNIOR, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MONIQUE CRISTINE CONSTANTE NUCCI MARRERO, PLAUTO MIRO GUIMARÃES FILHO, RAFAEL JAVORSKI, ROBERTO COSTA CURTA
ADVOGADO DAGOBERTO PATEKOSKI PRADO, LUIZ FERNANDO
PROCURADOR FELTRAN, MARIA FERNANDA PACHECO, MILENA DE VIZIA IGNACIO OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1861/22 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Atraso no recolhimento de Contribuição Social Previdenciária – INSS. Procedência parcial, sem imposição de restituição de valores. Recurso de Revista. MPjTC. Responsabilidade objetiva. Descabimento. Conhecimento. Não provimento, conforme precedentes.

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto (peça n. 104/105) pelo Ministério Público de Contas em face do Acórdão STP n. 3261/21 (peça n. 102), que julgou parcialmente procedente a Tomada de Contas Extraordinária autuada sob n. 476795/20, na qual a 3ª Inspeção de Controle Externo relatou que, no exercício de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná teria arcado, indevidamente, com juros e multas pelo atraso no recolhimento de Contribuição Social Previdenciária – INSS incidentes sobre décimo terceiro salário e reajuste salarial retroativo, num total de R\$ 449,3 mil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentre outras medidas, a 3ª Inspetoria sugeriu a aplicação de multas e a restituição de valores aos Srs. Roberto Costa Curta (Diretor-Geral), Plauto Miró Guimarães Filho (1.º Secretário e Ordenador de Despesas), Bruno Perozin Garofani (Diretor de Pessoal), Monique Cristine Constante Nucci (Coordenadora de Encargos e Obrigações Sociais), Cleber Augusto Cavali (Diretor de Apoio Técnico) e João Ney Marçal Junior (Diretor Financeiro).

Ao julgar parcialmente procedente a Tomada, a r. decisão recorrida julgou regulares as contas dos interessados, à exceção da Sra. Monique Cristine Constante Nucci (Coordenadora de Encargos e Obrigações Sociais), cujas contas foram julgadas regulares com ressalva. Além disso, a r. decisão recorrida afastou a proposta inicial de restituição de valores e de aplicação de multas.

Inconformado, o Ministério Público de Contas interpôs este recurso.

Inicialmente, ele registra que, no seu entender, houve prejuízo ao erário. *In verbis* (peça 105, p. 4):

Houve a efetiva perda patrimonial tendo em vista que foram utilizados recursos públicos da Assembleia Legislativa para o pagamento das multas e juros decorrentes do atraso do pagamento da obrigação principal.

A esse respeito, defende não proceder o argumento de que, embora os recursos tenham migrado da Assembleia para o INSS, eles teriam, em última análise, permanecido no erário. No seu entender, a autonomia administrativa e financeira dos entes federados confirmaria o prejuízo experimentado pelos cofres estaduais.

Partindo desse pressuposto, sustenta que a existência de uma unidade (Coordenadoria de Encargos e Obrigações Sociais) incumbida de evitar que a falha apurada se materializasse bastaria para caracterizar a omissão dolosa do agente que não verificou os encargos e obrigações sociais.

Nas palavras do recorrente, “a não execução da atividade específica para qual foi incumbida é claramente a vontade consciente de não a executar, caracterizando dolo específico de provocar um dano ao erário” (peça 105, p. 3/4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para justificar sua tese, cita o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), que assim dispõe:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão dolosa**, que enseje, efetiva e comprovadamente, **perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)*

Em complemento, citou jurisprudência no sentido de que a culpa bastaria para responsabilizar o agente pelo prejuízo causado ao erário.

Quanto à relação de causalidade, mencionou que “Os fatos apurados” “sequer necessitaria identificar o nexo causal entre a conduta do agente e o dano provocado uma vez que ele se impõe pela simples observância das atribuições de cada agente no âmbito de um processo rotineiro, qual seja, de apurar a folha de pagamento dos servidores do órgão e seu respectivo encargo previdenciário” (peça 105, p. 10).

Além da agente encarregada pela Coordenadoria de Encargos e Obrigações Sociais, o recorrente sustenta que o Ordenador da Despesa e a Diretoria de Pessoal também seriam responsáveis pelo prejuízo.

Nesse quesito, o recorrente argumentou que (peça 105, p. 10):

...o ordenador de despesa não exerceu as suas funções de modo esperado. Caberia a ele constatar que, ao ordenar a liquidação de uma folha de pagamento, deveria também constatar se seus encargos se encontram devidamente apurados e prontos para pagamento.

A Diretoria de Pessoal também foi omissa ao deixar de exigir da Coordenadoria de Encargos e Obrigações a demonstração de que foi devidamente cumpridas as exigências previdenciárias relativas as folhas de pagamento.

Ao final, o recorrente pleiteou a reforma da r. decisão recorrida, especificamente para que este Tribunal reconheça que a falha cogitada provocou dano ao erário, com a “respectiva responsabilização dos servidores Plauto Miro Guimarães Filho; Bruno Perozin Garofani; Monique Cristine C. Nucci; e João Ney Marçal Junior”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso foi recebido para processamento (Despacho GCDA n. 90/22, peça 106).

Apresentadas as contrarrazões (peças 112/113, 122/123, 124/125, 126/128 e 129/131), o processo foi encaminhado para instrução.

Acompanhando as razões recursais, a 3.^a Inspeção manifestou-se pelo **provimento** do recurso e consequente reconhecimento do dano ao erário e respectiva responsabilização dos recorridos (Instrução 3ICE n. 43/22, peça 132).

Por fim, o Ministério Público de Contas opinou pelo **provimento** do recurso interposto (Parecer n. 477/22 - 4PC, peça 133).

É o relatório.

2. Presentes os requisitos legais, ratifico o recebimento deste recurso.

No mérito, contudo, ele não comporta provimento.

De partida, independentemente de a migração de recursos de uma Fazenda Pública para outra configurar ou não **prejuízo**, o fato é que, a despeito das judiciosas considerações do recorrente, os elementos disponíveis nos autos não autorizam a pretendida responsabilização patrimonial dos recorridos.

Diferentemente do que sustenta o recorrente, a existência de uma unidade incumbida de evitar que a falha apurada se materializasse não basta para caracterizar uma **omissão dolosa** do agente.

Aliás, “a não execução da atividade específica para qual foi incumbida” não traduz, necessariamente, uma “vontade consciente de não a executar”, tampouco caracteriza “dolo específico de provocar um dano ao erário”.

Pelo contrário, sem que haja elementos probatórios nesse sentido, não há como se presumir que eventual ato omissivo ou comissivo tenha sido levado a efeito com o intento específico de se prejudicar a Administração.

Nem mesmo o dispositivo legal invocado pelo recorrente socorre suas razões recursais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso porque, embora o art. 10¹ da Lei de Improbidade Administrativa ateste que qualquer ação ou omissão dolosa que enseje perda patrimonial constitui ato de improbidade administrativa, isso não significa que todo ato omissivo ou comissivo que cause prejuízo ao erário tenha sido levado a efeito com o ânimo específico de se causar dano à Administração.

A esse respeito, vale recordar o princípio geral de direito segundo o qual a boa-fé deve ser presumida e a má-fé deve ser comprovada.

Ainda quanto ao elemento volitivo, a jurisprudência invocada pelo recorrente também não lhe aproveita.

Embora, de fato, o precedente invocado seja de que a **culpa** bastaria para se responsabilizar o agente, ele é anterior às mudanças realizadas na LINDB², que restringiram a responsabilidade pessoal do agente às hipóteses de dolo e erro grosseiro (as quais, reitere-se, não restaram comprovadas). Além disso, a jurisprudência se embasou na redação anterior³ da Lei de Improbidade Administrativa, quando ainda se admitia mera culpa para a configuração do ilícito.

Contrariamente à tese recursal, portanto, o elemento subjetivo deve ser necessariamente considerado para a finalidade pretendida pelo recorrente.

Consequentemente, não procede o argumento recursal de que o **nexo de causalidade** seria desnecessário, pois bastaria a “*simples observância das atribuições de cada agente no âmbito de um processo rotineiro*” (peça 105, p. 10).

Na verdade, a prevalecer a tese do recorrente, estaríamos imprimindo uma responsabilidade objetiva aos recorridos, o que não se coaduna com a ordem jurídica vigente.

¹ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão dolosa**, que enseje, efetiva e comprovadamente, **perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)

² Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

³ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A esse respeito, registro que embora a pretensão recursal seja de responsabilização dos Srs. Plauto Miro Guimarães Filho, Bruno Perozin Garofani, Monique Cristine C. Nucci e João Ney Marçal Junior, as razões recursais se limitaram a discorrer, genericamente, sobre a Coordenadora de Encargos e Obrigações Sociais, o Ordenador da Despesa e o Diretor de Pessoal, ou seja, a Sra. Monique e os Srs. Plauto e Bruno, respectivamente.

Portanto, relativamente ao Sr. João Ney Marçal Junior, Diretor Financeiro da ALEP, sequer houve insurgência recursal rebatendo ou contestando o conteúdo da r. decisão recorrida, de modo que ela não comporta qualquer reparo nesse particular, sob pena de haver reforma para pior.

Quanto aos demais recorridos, Monique, Plauto e Bruno, conforme já mencionado, o recurso foi genérico, não se desincumbindo de evidenciar o liame entre o ato omissivo/comissivo e o resultado questionados, tampouco de revelar o elemento subjetivo autorizador da responsabilidade pretendida.

A título elucidativo, repriso adiante as suscintas ponderações recursais que, lastreadas exclusivamente na tese de culpa genérica, pretendem impor responsabilidade patrimonial aos recorridos (peça 105, p. 10):

...o ordenador de despesa não exerceu as suas funções de modo esperado. Caberia a ele constatar que, ao ordenar a liquidação de uma folha de pagamento, deveria também constatar se seus encargos se encontram devidamente apurados e prontos para pagamento.

A Diretoria de Pessoal também foi omissa ao deixar de exigir da Coordenadoria de Encargos e Obrigações a demonstração de que foi devidamente cumpridas as exigências previdenciárias relativas as folhas de pagamento.

Ora, o acolhimento da tese recursal provocaria uma responsabilidade objetiva aos recorridos, notadamente por não ter desconstituído as razões constantes da decisão atacada.

A corroborar esse raciocínio, transcrevo adiante os pertinentes trechos da decisão recorrida que bem esclarecem as razões que afastam os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

elementos configuradores da pretensa responsabilização dos recorridos (peça 102, p. 5 e ss.).

Monique Cristine C. Nucci (Coordenadora de Encargos e Obrigações

Sociais):

*...o que se pode aferir como de efetiva responsabilidade da servidora em pauta é o atraso de 07 (sete) dias no processamento da folha de pagamento do reajuste salarial retroativo a maio de 2018, conforme confessado pela própria interessada e **justificado** com o excesso de trabalho e de informações a serem providenciadas sem tempo hábil para tanto, tendo em vista a **simultaneidade dos fatos** com o fechamento da folha de pagamento do mês de setembro.*

*Dito isso, não vislumbro o **nexo de causalidade** necessário para a expedição de sanções por parte desta C. Corte de Contas, principalmente se considerado que os atrasos dos pagamentos **não podem ser vinculados a omissão dolosa ou culposa da servidora e, menos ainda,** reconhecidos como consequência direta de atividade caracterizada por **erro grosseiro ou por má-fé**, o que me leva a apor ressalva às contas da responsável.*

Plauto Miro Guimarães Filho (Ordenador da Despesa):

*...de acordo com o princípio da segregação de funções, não se mostra razoável e, menos ainda, apropriada a **conclusão automática** de que todos os envolvidos na cadeia das despesas públicas em apreço devam ser responsabilizados na forma pretendida pelos opinativos constantes da instrução. Para tanto, **devem ser consideradas todas as funções administrativas envolvidas, os fatos, o nexo de causalidade e o dano decorrente.***

*A tríade em destaque nunca pode ser ignorada, salvo nas hipóteses de **responsabilidade objetiva** – que não se mostra ser o caso.*

Desse modo, utilizando-me do princípio em destaque, ressalto que as diversas etapas envolvidas na despesa pública são atribuídas a servidores distintos, sendo que, no presente caso, de acordo com o alegado pela Inspeção, Plauto Miró autorizou e assinou ordem de pagamento, sem o que não teriam ocorrido as despesas irregulares.

Entendo que a aposição de assinatura permitiu que os pagamentos – não ocorridos nas datas devidas – fossem concretizados, bem como impediu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*que as extemporaneidades verificadas se alastrassem no tempo, o que, se não tivesse sido realizado, colaboraria para o aumento do montante devido a título de juros e multa. Desse modo, em consonância com o estabelecido no Decreto Legislativo n.º 52/1984 e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, concluo não restar demonstrada evidência alguma que remeta à responsabilidade pessoal do 1º Secretário por suas decisões ou opiniões técnicas, justamente por ter agido dentro de suas atribuições legais e regimentais, bem como diante da **não caracterização de atos eivados de dolo, má-fé ou erro grosseiro.***

Bruno Perozin Garofani (Diretor de Pessoal):

...não acolho como críveis as conclusões vertidas em sede de instrução, uma vez que as competências atribuídas à Diretoria de Pessoal foram plenamente cumpridas no tempo hábil, conforme já defendido quando da apreciação dos fatos apontados em relação à servidora Monique Cristine Constante Nucci.

Nesse contexto, em nenhuma de suas abordagens o recurso interposto justifica a reforma da r. decisão recorrida, que deve ser mantida.

Ainda em corroboração, vale mencionar recentes decisões desta Corte, envolvendo atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, que fizeram prevalecer a tese de que, para a responsabilização pessoal de agentes públicos para a devolução de recursos, deve estar presente o dolo ou a culpa grave:

Tomada de Contas Extraordinária advinda de Comunicação de Irregularidade do PROAR. Município de Guaratuba. Exercício de 2014. Despesas com juros e multa decorrentes do atraso no recolhimento de contribuições ao INSS incidentes sobre o pagamento de fornecedores de mão-de-obra pagos com atraso.

01. Ressalva. Demonstração da ocorrência de restrições financeiro-orçamentárias e baixa disponibilidade de recursos decorrentes de resultado deficitário no exercício.

02. Jurisprudência desta Corte no sentido de que a ausência de atuação com culpa e erro inescusável autoriza o afastamento de sanções por despesas decorrentes de pagamentos e recolhimento de tributos em atraso, a fim de não configurar enriquecimento indevido da entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

03. Julgamento pela regularidade com ressalva das contas, sem a aplicação de sanções (Acórdão 3568/2021, da 2ª Câmara, grifamos).

Recurso de revista. Prestação de Contas do Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores Municipais de Londrina. Exercício de 2013.

Encargos pagos ao INSS. Falhas de sistema informatizado ao aplicar adaptações ao plano de contas, conforme Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Apuração dos fatos em sindicância que não evidenciou a prática de irregularidade pelos servidores e pelo gestor. Conversão da falha em causa de ressalva das contas. Condenação à restituição ao erário afastada diante da ausência de dolo, má-fé, erro grosseiro ou culpa grave. Afastada a multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Provimento parcial do recurso (Acórdão 582/2022, do Tribunal Pleno, grifamos).

Recurso de Revista. Representação proposta pelo Ministério da Previdência Social. Dano ao erário decorrente de encargos pagos ao INSS. Falha de planejamento na priorização de despesas. Condenação à restituição ao erário afastada diante da ausência de dolo, má-fé, erro grosseiro ou culpa grave, conforme jurisprudência. Manutenção da procedência da representação diante da irregularidade das despesas e conversão da multa do art. 89, § 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 na multa do art. 87, inciso IV, alínea g, do referido diploma legal. **Provimento parcial do recurso** (Acórdão 174/2022, Tribunal Pleno, grifamos).

3. Assim, com base na fundamentação posta acima, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** do Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas, porquanto preenchidos os requisitos legais, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo integralmente a r. decisão recorrida, Acórdão STP n. 3261/21 (peça n. 102).

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Tomada de Contas Extraordinária n. 476795/20 passe a figurar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos ao Relator da decisão originária, Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3.º do Art. 32 do Regimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

I- **Conhecer** o Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas, porquanto preenchidos os requisitos legais, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo integralmente a r. decisão recorrida, Acórdão STP n. 3261/21 (peça n. 102); e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado desta decisão, os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Tomada de Contas Extraordinária n. 476795/20 passe a figurar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos ao Relator da decisão originária, Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3.º do Art. 32 do Regimento.

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, 15 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente