TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	529604/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ
INTERESSADO:	ANTONIO CLÁUDIO DE SOUZA, ANTONIO MARCOS CARDOSO DE MATOS, ELIEL HERNANDES ROQUE, JOSE CARLOS DA MATA, JOSE ESCUDEIRO DE ASSIS (FALECIDO(A) EM 2016), MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ, OCELIO CESAR FERREIRA LEITE, RUTH MARA TOZZI ROQUE, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
ADVOGADO PROCURADOR	AFONSO CELSO BARREIROS, CARLOS EDUARDO FOGANHOLO, CARLOS EDUARDO PINTO, FABIANO JACY SEBEN, JORGE LUIS RODRIGUES, MAURICIO GONÇALVES PEREIRA, PAULO EDUARDO FECCHIO DOS SANTOS
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3236/22 - Tribunal Pleno

Prestação de Contas de Transferência Voluntária. Aquisição de equipamentos hospitalares e materiais permanentes. Divergência de valores e quantidades. Equipamentos não entregues e cobrados mais de uma vez. Termo de recebimento extemporâneo. Despesas não liquidadas. Pagamentos indevidos. Irregularidade das contas. Devolução de valores/recolhimento de quantias. Multas. Inclusão no rol de agentes com contas reprovadas. Recurso de Revista. Emissão e assinatura de empenho. Inexistência de obrigação de pagamento. Ausência de responsabilidade do recorrente. Conhecimento. Provimento.

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto (peças 206/209) por Antônio Claudio de Souza, ex-vice-Prefeito de São Tomé (gestão 2005/2012), em face do Acórdão S2C n. 1787/21 (peça n. 203), que, apreciando o Termo de Convênio n. 06/2008, que tinha por objeto a aquisição de equipamentos hospitalares e materiais permanentes, celebrado entre o Fundo Estadual de Saúde do Paraná e o Município de São Tomé (com vigência de 25/06/2008 a 25/06/2009), julgou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

irregulares as contas prestadas, impondo ao recorrente o pagamento de multas administrativas, a devolução de valores e a inclusão na lista de agentes com contas reprovadas.

Inconformado, o Sr. Antônio Claudio de Souza interpôs este recurso (peças 206/209), pleiteando a reforma da decisão recorrida especificamente para que sejam afastadas as sanções que lhe foram impostas.

Em linhas gerais, argumentando que foi apenas o vice-prefeito à época dos fatos, sustenta que realizou meras substituições esporádicas e pontuais do então Prefeito.

Acrescenta que *"A r. Decisão recorrida não considerou que o ora recorrente, enquanto prefeito em exercício, em substituição ao titular, praticou apenas atos administrativos inerentes ao cargo, praticando os atos de gestão corriqueiros, de forma que a administração não sofresse prejuízo de continuidade"* (peça 203, p. 17).

Defende que, embora tenha assinado o Termo de Homologação (25/11/2008), *"não foi responsável pela assinatura do Convênio"*, tampouco *"pelos demais atos de liquidação e pagamento das despesas"*, tendo sido responsabilizado por empenhos que sequer assinou (peça 203, p. 18).

Menciona que as contas foram reprovadas por questões relativas à execução do convênio, das quais não participou (mas sim o prefeito titular, que teria reassumido o cargo em 01/01/2009).

Sustenta que sua responsabilização ofenderia o inc. XLV do art. 5.º da CF, pois *"a responsabilidade integral pela assinatura do Convênio e pela sua execução foi do prefeito Eliel Hernandes Roque"* (peça 203, p. 19/20).

Além disso, aduz que a exclusão de sua responsabilidade encontraria amparo no princípio da intranscendência subjetiva das sanções, que impediria que elas superem a pessoa do infrator, atingindo terceiros (peça 203, p. 21).

No intuito de confirmar sua tese, reproduz um precedente do Tribunal de Contas de Santa Catarina, segundo o qual *"O vice-prefeito responderá*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

somente pelos atos pessoalmente praticados," "bem como pelos atos praticados em substituição ao prefeito" (peça 203, p. 22).

No mais, advoga não ter praticado atos dolosos ou com erro grosseiro, pelo que não seria responsável pelas irregularidades que lhe foram imputadas (LINDB, 28). A esse respeito, reitera que só homologou o certame e, sob a orientação da área técnica da prefeitura, assinou alguns empenhos.

Por fim, ao argumento de que *"uma parte dos equipamentos está sendo utilizada e outros estão ociosos, mas estão aptos para utilização"*, sustenta que a determinação de restituição integral do valor do convênio implicaria o enriquecimento sem causa do Estado, notadamente porque *"apenas 3 (três) equipamentos não teriam sido entregues"* (peça 203, p. 26).

Objetivando reforçar suas razões recursais, menciona que o Setor Técnico e o Ministério Público também concluíram por sua não responsabilização.

Nas palavras do recorrente (peça 207, p. 15), *"a r. Decisão recorrida contraria não somente os pareceres da CGE e do Ministério Público de Contas", "mas também dispositivos legais e constitucionais, além de Princípios Gerais de Direito e entendimentos jurisprudenciais"*.

Presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso foi recebido para processamento (Despacho GCNB n. 914/21, peça 210).

Na sequência, intimados para apresentar contrarrazões (Despacho GCIZL n. 1352/21, peça 215), os recorridos deixaram o prazo transcorrer, sem apresentar qualquer resposta (certidões de decurso de prazo – peças 220/221).

Em instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Estadual manifestou-se pelo **não provimento** do recurso e consequente manutenção da r. decisão recorrida (Instruções CGE n. 189/22, peça 223).

Por fim, acompanhando o posicionamento técnico, o Ministério Público de Contas também opinou pelo **não provimento** do recurso (Parecer n. 689/22 - 3PC, peça 224).

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

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

Com a devida vênia ao teor da decisão recorrida, bem como à opinião técnica e ministerial, tenho que, no mérito, o recurso comporta provimento.

Pelo que se verifica do acórdão combatido (peça 203), a condenação do recorrente foi fracionada em 02 (duas) situações específicas: pagamento de empenhos com a sua assinatura (p. 10, item I.ii); e pagamento de empenhos sem a sua assinatura (p. 9, item I.i).

Vejamos cada uma dessas hipóteses.

2.1. Empenhos Assinados Pelo Recorrente:

Da leitura da decisão recorrida, nota-se que os fundamentos que levaram à condenação do recorrente constam tanto em seu dispositivo, quanto em sua fundamentação.

Segundo o item I.ii da parte dispositiva da decisão recorrida, por ter seu nome e assinatura nos empenhos ns. 4823, 4824, 4826, 4828 e 4829, foi imputado ao recorrente, solidariamente com o então Prefeito, a devolução dos respectivos valores, além de multa administrativa e inclusão do seu nome no rol de agentes com contas reprovadas.

Pois bem. A mera emissão/assinatura de uma nota de empenho, respeitosamente, não implica uma obrigação à Administração, tampouco um direito ao beneficiário.

Vale dizer, o empenho não constitui obrigação, tampouco um compromisso de pagamento. Traduz mera operação financeira de caráter contábil, que objetiva reservar o numerário para o oportuno pagamento, dentro de determinada dotação. Trata-se de um instrumento vocacionado a garantir que as dotações orçamentarias sejam observadas. Em outras palavras, segundo as fases da despesa pública (Lei 4.320/64, arts. 58 e ss.), embora seja uma condição para o pagamento, o empenho não o obriga.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

Nesse contexto, a mera emissão/assinatura de empenhos, isoladamente, não justifica a imposição de responsabilidade ao recorrente.

Superado esse ponto, passo a tratar dos motivos constates da fundamentação da decisão recorrida.

Pelo que se verifica daquele tópico, as demais razões que embasaram a condenação do recorrente são as seguintes:

> Há divergência de valores e quantidades de equipamentos entre os lotes descritos nas propostas de preço, as Notas fiscais e os equipamentos que efetivamente encontram-se no local e também que equipamentos foram pagos e não foram entregues e outros que foram cobrados mais de uma vez e com valores diferentes em várias notas.
>
> ...
>
> A emissão dos empenhos, quando das notas fiscais, foram efetuadas no mesmo dia...
>
> ...
>
> ...os pagamentos foram efetuados sem a efetiva comprovação da entrega de todos os bens em descumprimento ao § 2.º do art. 63 da Lei nº 4.320/64 uma vez que a etapa de liquidação da despesa não obedeceu a Lei.

Evidentemente, a decisão recorrida constatou e reprimiu a realização de pagamentos indevidos, notadamente em razão das falhas detectadas na fase de recebimento dos equipamentos e materiais, bem como na fase de liquidação da despesa.

Ocorre que, a despeito da ocorrência das falhas e da existência de responsáveis, não consta dos autos qualquer indício de que o recorrente as tenha praticado, direta ou indiretamente.

Pelo contrário, a instrução técnica que precedeu a decisão recorrida ponderou o seguinte (Instrução CGE n. 1121/20, peça 196, p. 12):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

> Constatou-se nos documentos acostados na peça 157 que **o Sr. Antônio Claudio de Souza não foi o responsável pela liquidação dos empenhos, nem tampouco pelos pagamentos**, que foram realizados pelo Sr. Eliel Hernandes Roque que, ainda que estivesse afastado do cargo para fruição de férias, efetuou as transferências bancárias a favor do fornecedor no dia 15/12/2008.

Assim, inexistindo nos autos qualquer evidência de que o recorrente seja responsável pela liquidação das despesas e pela realização dos pagamentos irregulares, a mera emissão e assinatura dos empenhos, isoladamente, não justifica a sua responsabilização, devendo a r. decisão recorrida ser reformada nesse particular, exclusivamente para que ele seja excluído da responsabilização constante do item I.ii da decisão recorrida (peça 203, p. 10).

2.2. Empenhos Não Assinados Pelo Recorrente:

Segundo a fundamentação e o item I.i da parte dispositiva da decisão recorrida, por ter permitido e aquiescido com o pagamento dos empenhos ns. 4825, 4827, 4830 e 4831, que não assinou, foi imputado ao recorrente, solidariamente com o Sr. Contador e com o então Prefeito, a devolução dos respectivos valores, além de multa administrativa.

Pois bem. Conforme já mencionado, a mera emissão e assinatura de uma nota de empenho não implica uma obrigação à Administração, tampouco um direito ao beneficiário. Consequentemente, a mera emissão de empenhos, isoladamente, não justifica a imposição de responsabilidade ao recorrente, notadamente porque ele sequer assinou os empenhos em questão.

Aliás, a regra[1] é de que o silêncio não importa manifestação de vontade, especialmente quando se trata de um ato administrativo formal, cuja materialização implica repercussões que extrapolam a esfera jurídica do signatário.

[1] CC/02, Art. 111. O silêncio importa anuência, quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

Inexistindo nos autos qualquer indício ou evidência de que a não assinatura dos empenhos tenha se orientado a viabilizar os pagamentos indevidos, não há como se presumir a responsabilidade do recorrente.

Pelo contrário, por traduzir uma das condições do pagamento, a falta de assinatura dos empenhos sugere que o recorrente não permitiu ou aquiesceu com os pagamentos.

Confirmando esse raciocínio, convém reiterar, nas palavras da instrução técnica que precedeu a decisão recorrida (Instrução CGE n. 1121/20, peça 196, p. 12), *"que o Sr. Antônio Claudio de Souza não foi o responsável pela liquidação dos empenhos, nem tampouco pelos pagamentos, que foram realizados pelo Sr. Eliel Hernandes Roque que,"* mesmo estando em gozo de férias, *"efetuou as transferências bancárias a favor do fornecedor".*

Superadas tais questões, apenas um motivo justificaria a responsabilização do recorrente: eventual obrigação legal de fiscalizar os atos praticados pelo Prefeito.

Nesse particular, a Lei Orgânica do Município de São Tomé (arts. 47 e ss.) se limita a dizer que o vice auxiliará o Prefeito, sem qualquer atribuição correicional sobre os atos praticados pelo titular. Logo, também por esse aspecto, não haveria razão para se responsabilizar o recorrente.

Assim, inexistindo nos autos qualquer indício ou evidência de que a não assinatura dos empenhos tenha se orientado a viabilizar os pagamentos indevidos, sua mera emissão sem a assinatura do recorrente não justifica a responsabilização questionada, devendo a r. decisão recorrida ser reformada nesse particular, exclusivamente para que o recorrente seja excluído das penalizações constantes do item I.i do Acórdão S2C n. 1787/21 (peça 203, p. 9/10).

2.3. Considerações Finais:

A despeito das judiciosas considerações constantes da r. decisão recorrida, bem como das manifestações da Coordenadoria de Gestão Estadual e do Ministério Público de Contas na instrução deste recurso (peças 223/224), entendo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

que a solução mais pertinente seja aquela proposta pelo setor técnico e pelo Ministério Público ainda na fase de conhecimento (peças 196/197), cuja solução, no que respeita ao recorrente e pelas razões postas acima, acompanho nesta oportunidade.

No mais, como as razões recursais e a motivação desta decisão traduzem circunstâncias evidentemente subjetivas, não há que se falar em aproveitamento do recurso em favor dos demais interessados, nos termos do art. 481[2] do Regimento Interno.

3. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça e dê provimento** ao Recurso de Revista interposto pelo Sr. Antônio Claudio de Souza, ex-vice-Prefeito do Município de São Tomé (gestão 2005/2012), exclusivamente para que, reformando-se o Acórdão S2C n. 1787/21 (peça 203), **o recorrente seja excluído das condenações**[3] constantes dos itens I.i e I.ii da r. decisão recorrida (peça 203, p. 9/10), mantendo-se incólumes os demais termos do julgado.

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que o processo n. 212589/09 passe a figurar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos à autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3º[4] do Art. 32 do Regimento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

---

[2] Art. 481. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

[3] Devolução de valores/recolhimento de quantias, multas e inclusão no rol de agentes com contas reprovadas.

[4] § 3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA

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 e dar provimento ao Recurso de Revista interposto pelo Sr. Antônio Claudio de Souza, ex-vice-Prefeito do Município de São Tomé (gestão 2005/2012), exclusivamente para que, reformando-se o Acórdão S2C n. 1787/21 (peça 203), **o recorrente seja excluído das condenações** constantes dos itens I.i e I.ii da r. decisão recorrida (peça 203, p. 9/10), mantendo-se incólumes os demais termos do julgado; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado desta decisão, os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que o processo n. 212589/09 passe a figurar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos à autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3º do Art. 32 do Regimento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 8 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6PA