TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	397590/22
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO:	ADEMIR FERREIRA DE SOUZA, ANA PAULA OLIVEIRA REIS DA SILVA, CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, CASSIO ROBERTO VIEIRA TAHAN, CELSO MASSAYUKI ARAÍ, CHARLLES BORTOLO, GILBER DA TRINDADE RIBEIRO, GILBERTO CARLOS MACEDO, IVONE BAROFALDI DA SILVA, LETTICE APARECIDA DIAS CANETE, MAGALI JUSARA KLEIN, MARLENE ALVES DOS SANTOS, MAURO MASSANORI FUJIWARA, MICHELE CAPUTO NETO, MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, NEUSA MARGARETH SANTOS DA SILVA, ODAIR JOSÉ SILVEIRA, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
ADVOGADO / PROCURADOR	ALDAMIRA GERALDA DE ALMEIDA AFFORNALLI, ANDREZA DOLATTO INACIO, BRUNO RODRIGO LICHTNOW, CYRCE ADRYADNE SOUSA, DANIEL WUNDER HACHEM, GILBER DA TRINDADE RIBEIRO, LUIS GUILHERME GUIMARAES DE MATOS, MARCOS VINICIUS AFFORNALLI, MARLEI PEREIRA DOS REIS, OBERTY CORONEL, ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3097/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Dissídio jurisprudencial. Ausência de similitude entre as decisões paradigmas e o acórdão recorrido. Manifestações uniformes. Não provimento.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Gilberto Carlos Macedo interpôs em face do Acórdão 1036/22 – Tribunal Pleno[1], que negou provimento ao Recurso de Revista, mantendo a decisão materializada no Acórdão 3018/21 da Primeira Câmara[2], que julgou parcialmente procedente a Tomada de

[1] Peça 237. Unânime. Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Relator), IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.
[2] Peça 217. Unânime. Votaram, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

Contas Extraordinária que determinou a devolução parcial do salário recebido pelo Recorrente, do período de março de 2011 até fevereiro e 2016, equivalente às 2 horas e 40 minutos que não restaram demonstradas, e aplicou a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC 113/2005, em razão do não cumprimento da jornada integral de horário.

O Recorrente fundamentou seu recurso na ocorrência de dissídio jurisprudencial da decisão recorrida com decisões do Superior Tribunal de Justiça que reconheceram a necessidade da comunicação das decisões tomadas nas esferas administrativas e judiciais que tratam dos mesmos fatos. Expôs que há muito a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem conferindo efeitos cada vez mais relevantes aos atos praticados no âmbito administrativo e cível, em especial em relação ao processo penal, quando lastreados sob os mesmos fatos, pelo que não é mais possível, como entendeu esta Corte de Contas, conceber os processos administrativo, cível e penal como completamente autônomos, independentes e regidos por princípios totalmente distintos, sendo imperativa a mitigação do princípio da independência das instância, para que as decisões estatais sejam coerentes, em respeito ao princípio da segurança jurídica, da culpabilidade, e da estabilidade que deve nortear as relações sociais.

Assim, argumentando que as conclusões e decisões proferidas nos processos cíveis e penais instaurados em face do Recorrente concluíram não haver má-fé, dolo ou culpa na sua conduta e na dos demais médicos que realizavam os atendimentos na forma até então determinada e aceita pela administração municipal, requereu seja dado provimento ao seu recurso, julgando regular sua jornada relativa ao vínculo com o Município de Foz do Iguaçu, afastando as sanções que lhe foram impostas.

O recurso foi recebido no seu duplo efeito, nos termos do Despacho 578/22 – GCFAMG (peça 244) e distribuído ao Conselheiro Nestor Baptista (Termo de Distribuição 3513/22 – DP - peça 246).

Em seguida, o Recorrente solicitou a concessão de prazo para juntar certidão explicativa requerida junto ao Juízo da 1ª Vara Criminal, referente aos autos de ação penal 0016640-74.2017.8.16.0030, no intuito de demonstrar o trânsito em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

julgado da sentença que julgou improcedente a ação penal proposta em face dele. O então Conselheiro concedeu o prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do Despacho 887/22 – GCNB (peça 252). A certidão foi juntada à peça 256.

Na sequência, o processo foi instruído pela Coordenadoria de Gestão Estadual-CGE e pelo Ministério Público de Contas.

A CGE emitiu a Instrução 920/22 (peça 257), opinando pelo não provimento do recurso. Entendeu que houve a reiteração das razões expostas no Recurso de Revista com a juntada de acórdãos e teses de que a independência de instância deve ser mitigada, embora o órgão plenário tenha avaliado exaustivamente os itens e se manifestado pela manutenção da responsabilidade do recorrente, em razão do descumprimento da jornada e sobreposição de horários.

A 6ª Procuradoria de Contas emitiu o Parecer 1278/22 (peça 258) pelo não conhecimento do Recurso de Revisão, pois os acórdãos paradigmas indicados são de outro tribunal, não se enquadrando nas hipóteses de cabimento da Lei Complementar n° 113/2005 e do Regimento Interno. No mérito entendeu que o Recurso é improcedente pois não desconfigurada a conduta ardilosa e ilegal do Recorrente quanto aos prejuízos causados ao erário, como concluiu também a unidade instrutiva.

Na sequência, recebi o expediente por redistribuição e o encaminhei à 7ª Inspetoria de Controle Externo, em atenção ao artigo 353 do Regimento Interno.

Por meio da Instrução 39/23 (peça 262), a Inspetoria opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso. Entendeu que o dissídio jurisprudencial não restou demonstrado em razão da inexistência de similitude entre casos examinados nos acórdãos colacionados e a situação versada nos autos.

O órgão ministerial, exarou o Parecer 568/23-6PC (peça 263), manifestando-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, denota-se a subsunção do caso em apreço às hipóteses de cabimento do Recurso de Revisão previstas no Regimento Interno e no artigo 74,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[3]. Sendo assim, ratifico seu recebimento, ante a presença dos requisitos de admissibilidade.

Quanto ao mérito, o recurso não comporta provimento, em conformidade com as manifestações uniformes da CGE, da 7ICE e do Ministério Público de Contas.

O Acórdão 1036/22 - Tribunal Pleno negou provimento ao Recurso de Revista, mantendo a determinação de restituição dos valores indevidamente recebidos, em razão do não cumprimento da carga horária. Em relação às decisões judiciais pela improcedência da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa e da Ação Penal para afastar a condenação no presente feito, a decisão recorrida defendeu que as esferas judicial e administrativa não se confundem:

> Conforme expressa disposição legal, salvo para os casos em que se reconheça, na esfera criminal, a inocorrência do fato ou da autoria, conforme fixado na lei, e amplamente reconhecido pela jurisprudência pátria, a independência das instancias se impõe. A jurisprudência é farta em reconhecer a independências das instâncias, e que a exceção a esse princípio nasce exclusivamente com a prolação de decisão oriunda da instância penal assentada na inexistência de autoria ou a inocorrência material do fato, como se pode exemplificar (...)

O recorrente apresentou três decisões exaradas pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ como paradigmas. Afirmou que, nos casos analisados, o referido Tribunal reconheceu que a autonomia entre as esferas administrativa e judicial deve “ceder espaço à coerência que deve existir entre as decisões

[3] Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:
I – acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara;
II – nas decisões em Pedido de Rescisão;
III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.
§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência. § 2º Não cabe recurso em processo de consulta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

sancionatórias, em respeito ao princípio da segurança jurídica, da culpabilidade, e da estabilidade que deve nortear as relações sociais".

Argumentou que o fato de haver decisões definitivas emanadas do Poder Judiciário pela improcedência das ações ajuizadas em face do próprio recorrente, nas esferas cível e penal – ainda que não tenham por fundamento o reconhecimento da inocorrência do fato objeto da Tomada de Contas Extraordinária ou a negativa da autoria – conduziria à improcedência do feito, diante da mitigação da regra da independência das instâncias verificada nos julgados apresentados.

A primeira diz respeito ao Acórdão de Agravo Regimental nos Embargos de Declaração em Habeas Corpus nº 601533-SP, do Superior Tribunal de Justiça (peça 243), que estabeleceu a "necessidade da comunicação das decisões tomadas nas esferas administrativas e judiciais, de maneira a possibilitar que, sobre um mesmo fato, as decisões sejam coerentes".

Conforme bem pontuou a 7ª ICE, diversamente do que ocorre na decisão tida como paradigma, em que o fato não se considerou provado na esfera criminal, no caso em exame, tanto no âmbito desta Corte de Contas, como nas esferas cível e criminal, houve o reconhecimento do descumprimento da jornada de trabalho perante o Município de Foz do Iguaçu.

Como bem esclareceu a unidade técnica, a improcedência das ações judiciais foi motivada: (a) na esfera criminal, pelo entendimento de que, embora descumprida a jornada de trabalho fixada em lei, tal descumprimento não caracteriza o crime pelo qual o recorrente foi denunciado, de falsidade ideológica, em virtude da ausência de comprovação do dolo específico por parte do servidor exigido pelo tipo penal em questão; (b) na esfera cível, pelo entendimento de ausência de dolo ou de culpa necessários para a caracterização do ato de improbidade administrativa apurado na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida em face do recorrente.

Ou seja, no caso em tela, no âmbito judicial igualmente restou reconhecido o fato que ensejou a condenação no âmbito deste Tribunal de Contas, não se configurando a divergência alegada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

A segunda e a terceira decisão apontadas como paradigmas proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça no Habeas Corpus nº 77.228 – RS (peça 242) e no Habeas Corpus nº 88370 - RS (peça 241) não versam sobre uma divergência atual, haja vista que foram proferidas em 2007 e 2008. Além disso, diferem da situação versada na decisão apresentada pelo recorrente. O primeiro acórdão colacionado trata de decisão proferida na esfera administrativa pela inexistência das práticas que motivaram a representação administrativa e, por conseguinte, a investigação na esfera criminal, resultando na atipicidade da conduta e motivando o trancamento da ação penal por falta de justa causa. No segundo acórdão paradigma, a decisão administrativa que ensejou a conclusão pelo trancamento da ação penal sobre os fatos, proferida pelo TCE-RS, resultando na mitigação da tese da independência das instâncias, concluiu pelo afastamento de eventual irregularidade.

Portanto, os casos apresentados tratam de situações fáticas distintas e, assim, o suposto dissídio jurisprudencial indicado pelo recorrente não se sustenta.

Insta salientar que a decisão recorrida observou a competência atribuída a este Tribunal de Contas de fiscalizar e impor sanções a quem der causa a irregularidade e prejuízo ao erário, independente da comprovação de dolo ou culpa.

Por fim, conforme mencionado pela Inspetoria, há decisões do próprio Superior Tribunal de Justiça que confirmaram a jurisprudência sedimentada da referida Corte acerca do entendimento da independência das instâncias aplicado na decisão recorrida, a seguir transcritas:

> ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. INSUFICIÊNCIA DE PROVA. ALEGAÇÃO. VIA INADEQUADA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. (...) 9. É pacífico no STJ o entendimento de que há independência das instâncias disciplinar e penal, razão pela qual pode o órgão acusador ter se convencido da inexistência de elementos capazes de configurar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

algum crime e, por outro lado, ter o Poder Público concluído que os elementos seriam suficientes para a deflagração de processo disciplinar, sem que isso implique incongruência. 10 . Agravo interno não provido. (AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA 2020/0269209-5. Ministro Gurgel de Faria. Primeira Seção. Julgamento em 02/05/2023. Publicação DJe em 09/05/2023)

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDAS ASSECURATÓRIAS. NÃO CABIMENTO. MONTANTE AFERIDO PELO TCU. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. CABIMENTO DE RECURSO COM EFEITO SUSPENSIVO. DECRETO-LEI 3.240/41. ORIGEM. IRRELEVÂNCIA. AUTORIA E MATERIALIDADE. INDÍCIOS. RECURSO DESPROVIDO. 1. O mandado de segurança como sucedâneo recursal é admitido apenas excepcionalmente, na hipótese restrita em que há ato coator ilegal, abusivo ou teratológico. 2. Eventual aferição pelo TCU de prejuízo ao erário inferior ao valor objeto de sequestro criminal não é suficiente para fazer concluir que a medida assecuratória é desproporcional. Imperioso lembrar que, no sistema jurídico nacional, prevalece o princípio da independência entre as instâncias administrativa, civil e penal. 3. É inadmissível o manejo do mandado de segurança como meio de impugnação de decisão judicial que indefere pedido de restituição de valores apreendidos em cautelar de sequestro, notadamente porque cabível o recurso de apelação (art. 593, II, do CPP), com efeito suspensivo. 4. O sequestro de bens de pessoas indiciadas ou denunciadas por crimes contra a Fazenda Pública, regulamentado pelo Decreto-Lei 3.240/41, pode recair sobre todo o patrimônio dos investigados ou acusados, inclusive bens com origem lícita. 5. Ao contrário do que afirmam os ora agravantes, o magistrado de 1º grau reconheceu a existência de indícios de autoria e materialidade, tendo inclusive já recebido a denúncia oferecida contra os acusados. 6. Agravo regimental desprovido. (AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2022/0149163-0. Ministro Ribeiro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

Dantas. Quinta Turma. Julgamento em 02/08/2022. Publicação DJe em 10/08/2022)

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DENUNCIAÇÃO CALUNIOSA. REVISÃO CRIMINAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 11 E 489, § 1º, IV, DO CPC, TAMPOUCO DOS ARTS. 619 E 620 DO CPP. AUTORIA E MATERIALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 126-A DA LEI 8.112/1990. INAPLICABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (...) 2. O Tribunal local entendeu que a ré apresentou notícia crime falsa contra colegas de trabalho, motivada por vingança pessoal, alterando os dados que recebeu do particular denunciante e dando causa à instauração de inquérito policial. Logo, o acolhimento da revisão criminal, para absolvê -la do delito de denunciação caluniosa nesta instância especial, esbarra na Súmula 7/STJ. 3. O art. 126-A da Lei n. 8.112/1990 não protege a conduta dolosa de imputar crimes falsamente a pessoas sabidamente inocentes, valendo -se de meio fraudulento para tanto. Precedente desta Quinta Turma. 4. A cassação judicial da pena de demissão imposta em PAD, por ausência de certeza quanto aos fatos, não impõe o acolhimento do pedido absolutório formulado em revisão criminal, tendo em vista o fundamento da decisão cível (dúvida probatória) e a independência entre as instâncias. 5. Agravo regimental desprovido. (AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2022/0055732-7. Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgamento em 02/08/2022. Publicação DJe de 10/08/2022)

3 VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **não provimento** do presente Recurso de Revisão, mantendo-se integralmente a decisão constante do Acórdão 1036/22 – Tribunal Pleno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

Após o trânsito em julgado, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para eventuais providências procedimentais e a subsequente remessa dos autos ao relator competente para a execução, nos termos do artigo 32, § 3º, do Regimento Interno[4].

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer e, no mérito, **negar provimento** do presente Recurso de Revisão, mantendo-se integralmente a decisão constante do Acórdão 1036/22 – Tribunal Pleno.

II - Após o trânsito em julgado, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para eventuais providências procedimentais e a subsequente remessa dos autos ao relator competente para a execução, nos termos do artigo 32, § 3º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

---

[4] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:
[...]
§ 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. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M

Plenário Virtual, 5 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.FL7M