# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 769315/22 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE REVISTA |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE CASCAVEL |
| INTERESSADO: | FERNANDO BOTTEGA HALLBERG, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MUNICÍPIO DE CASCAVEL |
| ADVOGADO / PROCURADOR | ANA MARIA FYDRYSZEWSKI, CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, LUCIANO BRAGA CORTES, LUIZ PAULO MULLER FRANQUI, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA |
| RELATOR: | CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES |

**ACÓRDÃO Nº 954/23 - Tribunal Pleno**

Recurso de Revista. Representação. Município de Cascavel. Ausência de nexo causal. Inaplicabilidade da culpa *in eligendo.* Afastamento da multa. Voto pelo provimento parcial.

**1.** Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito de Cascavel, em face do Acórdão nº 2825/22-STP (peça 76), que julgou parcialmente procedente Representação, com aplicação de multa ao recorrente, nos seguintes termos:

> I. Julgar pela **procedência parcial** da presente representação em razão da ilícita expedição de certidão positiva com efeito de negativa e da ausência de assinatura dos demais membros da comissão avaliadora na avaliação imobiliária, nos termos da fundamentação;
>
> II. Aplicar ao Sr. *Leonaldo Paranhos da Silva*, gestor responsável à época dos fatos, a **multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão da expedição de certidão positiva com efeitos de negativa, quando a Fundação Assis Gurgacz estava inscrita em dívida ativa;

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

III. **Recomendar** ao Município de Cascavel que deixe de nomear servidores comissionados como membros da Comissão Especial de Avaliação referida no Decreto n.º 13.399/2017, nos termos da fundamentação.

Como preliminar, aduziu a necessidade de arquivamento da Representação, sob o argumento de que os mesmos fatos submetidos à apreciação deste Tribunal foram investigados pelo Ministério Público Estadual, resultando no arquivamento do respectivo Inquérito Civil, invocando precedentes da Corte neste sentido.

No mérito, defendeu a inexistência de nexo de causalidade entre sua atuação e a emissão de certidão positiva com efeitos de negativa em favor da Fundação Assis Gurgacz, sob a justificativa de que o trâmite administrativo para a expedição da certidão não passaria pelo Gabinete do Prefeito, tampouco foi por ele assinado, mas sim pelo Secretário de Finanças à época, como pode-se observar na Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa (peça 17).

Sustenta, com isso, não ser razoável exigir daquele que ocupe o cargo de prefeito entreveja vício que os próprios departamentos técnicos competentes foram incapazes de verificar, asseverando que o Chefe do Poder Executivo não pode "*servir como segurador universal de quaisquer atos ilícitos que possam ocorrer no decurso do seu mandato*".

Defende, ainda, que imputação de responsabilidade ao recorrente viola o princípio da segregação de funções.

Subsidiariamente, pugna pela aplicação do princípio da insignificância, eis que o apontamento constante da decisão objurgada tem natureza de meramente formal

Ao final, requer a reforma do Acórdão nº 2825/22-STP, para o fim de afastar sua responsabilização, com o consequente afastamento da multa que lhe foi aplicada.

O Recurso foi admitido pelo Despacho nº 1370/22-GCDA (peça 81).

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

A Coordenadoria de Gestão Municipal, nos moldes da Instrução nº 84/23-CGM (peça 86), manifestou-se contrariamente à preliminar de arquivamento da Representação, pontuando que tal alegação já foi devidamente enfrentada pela decisão recorrida. Da mesma forma, no mérito, a unidade técnica anotou de que a questão envolvendo o nexo de causalidade entre a conduta do Prefeito recorrente e o ato tido por irregular também já teria sido devidamente enfrentada e afastada pelo Acórdão nº 2825/22-STP, motivo pelo qual opinou conclusivamente pelo desprovimento do Recurso de Revista.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas divergiu da CGM e manifestou-se pelo parcial provimento recursal, a fim de que seja excluída a multa aplicada ao recorrente Leonaldo Paranhos da Silva (Parecer n. 24/23 – peça 87).

**É o relatório.**

**2.** Em linha com os fundamentos constantes do opinativo da 4ª Procuradoria de Contas (Parecer n. 24/23), entendo que o presente Recurso de Revista mereça ser provido.

No que diz respeito ao pedido preliminar[1], contudo, entendo que, de fato, a questão não comporte guarida, uma vez que, conforme observado pela CGM, o acórdão recorrido foi assertivo ao justificar os motivos pelos quais os precedentes invocados pelo recorrente não caberiam no presente caso, conforme se observa do seguinte excerto:

> "Embora as questões em exame também tenham sido discutidas em sede de Inquérito Civil proposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná (Inquérito Civil n.º 0030.18.000954-7), conforme informou a unidade técnica em sua instrução, o referido inquérito restou arquivado em razão da ausência de elementos necessários para a propositura de ação judicial.

[1] Pedido de arquivamento da Representação, sob o argumento de que os mesmos fatos foram objeto de investigação do Ministério Público Estadual que, ao final, resultou no arquivamento do respectivo Inquérito Civil.

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

> No entanto, nesse caso, constato que não houve o exaurimento de todas as medidas possíveis de serem propostas por este Tribunal de Contas. Além disso, o processo se encontra devidamente instruído, com indicação de irregularidades e somente parte da matéria versada neste expediente está em litígio judicial.
>
> Diante dessas condições, acompanhando o opinativo ministerial, entendo que o arquivamento deste feito nos termos propostos pela unidade técnica não se justifica, motivo pelo qual deve ser afastada a preliminar suscitada."

No mérito, divirjo da instrução da unidade técnica, por entender, nos termos da fundamentação constante do Parecer n. 24/23 da 04ª Procuradoria de Contas, que assiste razão ao recorrente quando sustenta não ter restado devidamente caracterizado, ainda que indireta ou reflexamente, o nexo de causalidade entre sua conduta e a indevida concessão de emissão de certidão positiva com efeitos de negativa em favor da Fundação Assis Gurgacz.

Por elucidativo, vejamos como a decisão recorrida, com base na Instrução nº 671/22-CGM (peça 76), fundamentou a responsabilização do Prefeito de Cascavel:

> Assim, embora o *Parquet* Estadual tenha concluído pela inexistência de má-fé e dolo necessários para a configuração de improbidade administrativa, coaduno com os opinativos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas de que houve falha na expedição da referida certidão, cabendo a aplicação da multa proposta.
>
> Diante disso, julgo procedente a representação nesse ponto, com aplicação da multa ao gestor responsável à época.

Por seu turno, a referida instrução da unidade técnica assim manifestou-se acerca da aplicação de multa ao gestor:

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

> Diante dos esclarecimentos da defesa somadas as provas empestadas havidas no âmbito do MPPR que se repita, avaliando as questões objeto desta representação entendeu pelo arquivamento do inquérito por inexistir atos ímprobos ou fraudulentos e nem ter havido danos ao erário, entendemos pela ocorrência falha formal na expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, quando a FAG estava inscrita em Dívida Ativa (sem ainda ter obtido a suspensão da exigibilidade de seu crédito tributário, nem ter apresentado bem em garantia), o que merece a procedência da representação neste ponto com a consequente aplicação de multa, ao representado, gestor responsável à época, do 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Orgânica da Casa.

Sob esse prisma, afigura-se salutar o reconhecimento de que, de fato, a decisão recorrida falhou na necessária individualização da conduta do recorrente, notadamente para efeito de aplicação da sanção prevista no art. 87, IV, 'g' da LOTC, motivo pelo qual tenho que sua responsabilização deva ser afastada, especialmente pelo fato de o acervo documental carreado aos autos não ser suficiente para demonstrar que, no presente caso, a expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa em favor da FAG estaria, ainda que indiretamente, dentro de seu feixe de atribuições, situação essa que, se configurada, poderia a atrair sua responsabilização.

A propósito, compulsando o caderno processual, o que se observa é que referida certidão, além de embasada em prévio parecer jurídico, foi assinada pelo, à época, Secretário de Finanças (peça 17).

Nessa toada, não me parece razoável que, *in casu*, a responsabilização por tal conduta seja atribuída ao Chefe do Poder Executivo sob o fundamento de *culpa in eligendo*.

Nesse sentido, inclusive, é o posicionamento do Tribunal de Contas da União:

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

> Destarte, não seria razoável exigir que Mâncio Lima Cordeiro tivesse controle sobre todas as despesas executadas no âmbito do Contrato 2001/234, por conseguinte, responsabilizá-lo por despesas de tão reduzida monta. Não se pode afirmar que haja nexo causal entre suas culpa in vigilando e a irregularidade cometida, uma vez que não seria razoável o controle de todos os atos de todos os seus subordinados. (Acórdão TCU n. 1808/2014 – Plenário, Relator: José Múcio Monteiro - J. 09/07/2014).

Igualmente, a ausência de conexão entre as competências funcionais já serviu como fundamento para, no âmbito desta Corte de Contas, afastar responsabilização de jurisdicionados:

> [...] Com o devido respeito ao entendimento ministerial, entendo não configurada a responsabilidade do interessado. A exemplo do que defendi no item 2.10 supra, o distanciamento existente entre a fiscalização das obras e o ordenador das despesas, evidenciado pelas atribuições da SUDE, impossibilita a configuração de um nexo de causalidade entre as competências funcionais do Diretor-Geral e as irregularidades detectadas. Assim, inexistindo um nexo causal entre a conduta do Sr. Edmundo Rodrigues da Veiga Neto e os fatos em apreço, deixo de lhe imputar qualquer responsabilidade funcional ou administrativa". (ACÓRDÃO TCEPR N. 4134/17 – TRIBUNAL PLENO; Relator Ivan Lelis Bonilha; Julg. 21/09/2017).

**3.** Pelo exposto, **VOTO pelo provimento parcial do presente Recurso de Revista**, de modo a reformar o Acórdão nº 2825/22-STP, com vistas a afastar a responsabilização do recorrente e, consequentemente, a aplicação da

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

multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Orgânica deste Tribunal anteriormente lhe imposta, mantendo-se, porém, a recomendação da decisão recorrida.

**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 presente Recurso de Revista, para no mérito, dar-lhe **provimento parcial**, de modo a reformar o Acórdão nº 2825/22-STP, com vistas a afastar a responsabilização do recorrente e, consequentemente, a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Orgânica deste Tribunal anteriormente lhe imposta, mantendo-se, porém, a recomendação da decisão recorrida.

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.

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
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.EBFA.KMZJ