TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	278820/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SANTA MÔNICA
INTERESSADO:	CARLOS RONALDO GARCIA, CLÁUDIO APARECIDO RODRIGUES SIQUEIRA, EDUARDO APARECIDO CARDOSO, HERNANE ANTONIO FERREIRA DA SILVA, JOAO CARLOS TAMBORLIM, MUNICÍPIO DE SANTA MÔNICA, PAULO ROBERTO GOLDONI, PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SANTA ISABEL DO IVAI, ROGERIO MARTINS PINTO, SERGIO JOSE FERREIRA
ADVOGADO / PROCURADOR:	LUIZ CARLOS MILHARESI, OSMAR MEWES
RELATOR:	CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 2766/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. Arguição da existência de ação em curso no âmbito do poder judiciário versando sobre os mesmos fatos. Matéria em fase avançada de cognição no âmbito desta Corte. Aplicação do princípio da independência entre as esferas administrativa e penal. Não provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista proposto por **CARLOS RONALDO GARCIA, CLAUDIO APARECIDO RODRIGUES SIQUEIRA e ROGÉRIO MARTINS PINTO** (peça 147), em face do Acórdão nº 613/23 – Tribunal Pleno, de Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, o qual decidiu pela **procedência** da Representação, decorrente de comunicação de Inquérito Civil[1], instaurado na Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Isabel do Ivaí, em virtude da percepção de remuneração por parte de servidores do Município de Santa Mônica, *"sem que efetivamente prestassem os serviços de vigilância ao Município (...), com conhecimento,*

[1] nº MPPR-0128.20.000474-4, o qual originou a Ação Civil Pública n.º 0000559-36.2021.8.16.0151, em trâmite na Vara da Fazenda Pública de Santa Isabel do Ivaí.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

determinação e assentimento dos agentes políticos responsáveis pela formulação, autorização, e efetivação das folhas de pagamento", no exercício de 2019[2].

A decisão recorrida determinou a recomposição do erário, solidariamente, no montante de R$ 40.140,79 (quarenta mil, cento e quarenta reais e setenta e nove centavos), devidamente atualizado, por parte de SÉRGIO JOSÉ FERREIRA (ex-prefeito do Município de Santa Mônica), CARLOS RONALDO GARCIA (ex-secretário de Planejamento, Finanças e Gestão do Município de Santa Mônica), ROGÉRIO MARTINS PINTO (à época Chefe do Pátio de Obras de Santa Mônica/PR), e CLÁUDIO APARECIDO RODRIGUES SIQUEIRA (responsável Setor de Recursos Humanos à época).

Aplicou à SÉRGIO JOSÉ FERREIRA, CARLOS RONALDO GARCIA, ROGÉRIO MARTINS PINTO E CLÁUDIO APARECIDO RODRIGUES SIQUEIRA, individualmente, a multa prevista no artigo 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

O recurso de revista foi conhecido por meio do Despacho nº 471/23-GCILB (peça149), eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

Os recorrentes sustentam, em síntese (peça 147), que a presente Representação teve origem em Inquérito Civil, o qual instruiu a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 000559-36.2021.8.16.0151, em trâmite junto a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santa Isabel do Ivaí. Afirmam que a decisão recorrida se fundamentou apenas nas provas unilaterais produzidas no referido procedimento, realizado sem a efetivação do contraditório e ampla defesa.

---

[2] Consoante as seguintes informações extraídas dos autos:
"(...) restou evidente com a confissão do depoente, que os servidores receberam subsídio durante período de 10 meses, aproximadamente, sem exercer as funções do cargo, por determinação do Prefeito do Município de Santa Mônica, e assentimento dos demais servidores que participavam da formulação da folha de pagamento e das determinações de empenho de despesas." (peça 80, fl. 10);
João Carlos Tamborlim: "no período compreendido entre o mês de março a dezembro de 2019, recebeu indevidamente o importe total de R$ 12.126,46 (doze mil cento e vinte e seis reais e quarenta e seis centavos), sem que estivesse no exercício efetivo de suas atribuições" (peça 80, fl. 12);
Eduardo Aparecido Cardoso: "no período compreendido entre o mês de março a dezembro de 2019, recebeu indevidamente o importe total de R$ 11.296.63 (onze mil e duzentos e noventa e seis reais e sessenta e três centavos), sem que estivesse no exercício efetivo de suas atribuições." (peça 80, fl. 15);
Hernane Antônio Ferreira da Silva: "no período compreendido entre o mês de março e junho de 2019, recebeu indevidamente o importe total de R$ 4.745,72 (quatro mil setecentos e quarenta e cinco reais e setenta e dois centavos), sem que estivesse no exercício efetivo de suas atribuições." (peça 80, fl. 18);
Paulo Roberto Goldoni: "no período compreendido entre o mês de março e dezembro de 2019, recebeu indevidamente o importe total de R$ 11.971,98 (onze mil novecentos e setenta e um reais e noventa e oito centavos), sem que estivesse no exercício efetivo de suas atribuições." (peça 80, fl. 21).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

Apontam que o processo judicial se encontra em fase anterior à instrução processual (especificação de provas), podendo gerar o entendimento de ausência de ato lesivo ao erário, ou mesmo, abranger condenação dos servidores ocupantes do cargo de vigia, os quais teriam auferido remunerações sem a devida contraprestação dos serviços.

Afirmam que a minirreforma produzida pela Lei nº 14.320/2021 na Lei de Improbidade Administrativa exige a comprovação da ocorrência de dolo para a condenação e que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impede a decisão com base em valores jurídicos abstratos, devendo serem considerados os obstáculos, as dificuldades reais do gestor.

Por fim, pugnam pelo arquivamento ou pelo sobrestamento do feito, diante da existência de processo judicial tratando da matéria.

Por meio do Despacho nº 486/23-GCILB (peça 149), o Recurso de Revista foi recebido, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

Em Instrução nº 3117/23, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** observa que, a despeito dos inúmeros precedentes desta Corte no sentido do arquivamento das representações quando o mesmo fato já está sendo apurado pelo Ministério Público Estadual, tal situação não corresponde à dos presentes autos, em que ultrapassada a fase de conhecimento, por meio da citação dos interessados, apresentação das defesas, produção da prova, e apreciação do mérito pelo Pleno.

Afirma que o eventual reconhecimento de nulidade dos atos até então praticados, ou mesmo do sobrestamento do feito, **nesse momento processual** configuraria ofensa aos princípios da eficiência, da instrumentalidade, da economia e da celeridade, sendo aplicável a este caso específico o princípio da independência entre as instâncias.

Assevera que o julgamento pelo Poder Judiciário de Ação de Improbidade Administrativa não afasta o controle desta Corte de Contas acerca da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo poder público, não impedindo o exercício da jurisdição e a aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

Em razão do exposto, opina pelo **não provimento** do Recurso de Revista.

No mesmo sentido manifesta-se **o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em Parecer nº 595/23-6PC. (peça nº 167)

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente Representação é oriunda de documentação encaminhada pelo Ministério Público Estadual, noticiando a instauração da Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário, em face de servidores do Município de Santa Mônica, em razão do pagamento irregular de remuneração a ocupantes do cargo de vigias, sem que estivessem, de fato, realizando suas funções.

Conforme depoimentos prestados pelos próprios servidores beneficiados, constantes do âmbito de Inquérito Civil Público (peça 80, páginas 8/20), estes deixaram de cumprir suas funções, percebendo vencimentos sem a respectiva prestação do serviço "*por determinação do Prefeito do Município de Santa Mônica, e assentimento dos demais servidores que participavam da formulação da folha de pagamento e das determinações de empenho de despesas".*

Comprovou-se que os servidores deixaram de prestar os serviços por determinação de seus superiores, os quais foram omissos na fiscalização do trabalho e na formulação da folha de pagamento, deixando de instaurar procedimentos administrativos visando a apuração das faltas cometidas. Em razão do exposto, foi imputada ao prefeito Municipal, ao Secretário de Planejamento, Finanças e Gestão, ao chefe do Pátio de Obras e ao responsável Setor de Recursos Humanos, à época dos fatos, a determinação de devolução solidária do importe de R$ 40.140,79, referente aos vencimentos percebidos sem a correspondente atividade laboral, e a multa administrativa.

Os argumentos recursais concentraram-se, em síntese, na existência de ação judicial visando apurar os fatos ora analisados, e na eventual contrariedade entre as conclusões obtidas em uma e outra esfera.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

Deixaram, contudo, de acostar aos autos quaisquer elementos visando demonstrar a inocorrência das irregularidades ou mesmo o afastamento da sua responsabilidade no âmbito judicial, prevalecendo o entendimento deste Tribunal no sentido da independência das instâncias administrativas e penal, sobretudo diante do avançado estágio de instrução processual no âmbito desta Corte.

A mera alegação de existência de ação judicial tendo por objeto os mesmos fatos não tem o condão de extinguir eventual procedimento em trâmite neste Tribunal, ou obstar o exercício da sua atividade de controle externo, salvo no caso de decisão proferida pelo Poder Judiciário reconhecendo, na esfera penal, a inexistência do fato ou a negativa de sua autoria, o que não restou demonstrado no presente caso.

Nesse sentido, acostam-se trechos de decisões deste Tribunal, dentre outras[3]:

> "(...)A existência de ação judicial que tem por objeto os mesmos fatos não tem o condão de extinguir eventual procedimento em trâmite nesta Corte de Contas, dada a independência entre as instâncias administrativa e judicial. Assim, eventual decisão judicial, proferida em primeiro ou segundo grau e as ponderações nela contidas, em regra, não constituem obstáculo para o exercício da atividade de controle externo por parte deste Tribunal de Contas, salvo no caso de decisão proferida pelo Poder Judiciário que, na esfera penal, reconheça a inexistência do fato ou a negativa de sua autoria, o que, claramente, não é a hipótese dos autos".
>
> (Acórdão nº 573/22-Tribunal Pleno. Rel. Conselheiro Durval Mattos do Amaral)
>
> "É sabido que decorre da independência das instâncias a possibilidade de um mesmo ato ser apreciado no âmbito civil, penal e administrativo. Em razão disso, não há qualquer óbice para que esta Corte

[3] Vide Acórdão nº 1053/22 - Tribunal Pleno, Relator Cons. Durval Mattos do Amaral. Acórdão 422/22-Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Acórdão nº 313/21 - Tribunal Pleno, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Acórdão nº 2869/22 - Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Nestor Baptista. Acórdão nº 1603/22 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Acórdão 3631/19 – Tribunal Pleno – Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

de Contas atue no presente caso, em que pese a existência de ação de improbidade administrativa em trâmite. Vale destacar que o dever de agir do Tribunal de Contas encontra respaldo constitucional, nos termos dos artigos 70 e 71, da Carta Magna, mediante a instauração de procedimento autônomo e independente das demais esferas, seja ela civil ou penal, visando à apuração de eventual ilegalidade e aplicação das sanções cabíveis"

(Acórdão n.º 2586/2015, da Primeira Câmara. Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares).

Na mesma linha, já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

"De acordo com entendimento predominante na doutrina e na jurisprudência tanto dos tribunais judiciários quanto desta Corte de Contas, em decorrência do princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal, a decisão adotada nesta última não vincula as duas primeiras esferas, exceto quando a decisão proferida na instância penal taxativamente declare a inexistência do fato ou a negativa da autoria, o que não é o caso, pois, conforme informações fornecidas pelo próprio interessado, confirmadas por meio de consultas realizadas nos sítios dos tribunais mencionados, as ações penal e civil ainda se encontram em curso, pendentes de decisão definitiva. Deste modo, tendo em vista o princípio da autonomia das instâncias administrativa, cível e penal, nenhum óbice há para que esta Corte de Contas, no caso concreto, se manifeste em relação às matérias de sua competência, aplicando as sanções cabíveis. Isso porque, a competência deste Tribunal decorre de mandamento constitucional, a cujo cumprimento não lhe é dado se esquivar. Trata-se, aqui, de processo autônomo de apuração, sujeito a rito próprio e independente, amparado pela Constituição Federal, notadamente em seus arts. 70 e 71, e pela Lei nº 8.443/92, cuja atuação independe de outras instâncias administrativas ou judiciais."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

(TCU, Acórdão nº 672/2013 - 2ª Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler).

"A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente" (TCU, Acórdão 131/2017-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

"A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa"

(TCU, Acórdão 2.983/2016-1ª Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas).

No caso dos autos, a consulta pelo portal PROJUDI resta inviabilizada devido ao sigilo do processo (informação à peça 125) e conforme informado pelos recorrentes, o processo encontra-se em fase de produção de provas, sem decisão definitiva. Diante do exposto, face ao princípio da segregação das instâncias de julgamento, afastam-se os pedidos de arquivamento ou mesmo de sobrestamento dos presentes autos.

Não prevalecem ainda, os argumentos recursais de aplicação ao caso das inovações da Lei de Improbidade Administrativa quanto à exigência de dolo para a condenação, haja vista que a apreciação dos fatos por esta Corte se deu à luz das suas competências constitucionais (artigos 70 e 71, da CF) e de seu Regimento Interno, que prevê, no caso de constatação de irregularidades, a possibilidade de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9NME

aplicação da determinação da restituição de valores e multa administrativa (arts. 85, incisos I e IV[4]).

Da mesma forma, não se demonstrou de que forma a decisão desta Corte teria decidido com base em valores abstratos, desconsiderando as reais dificuldades do gestor ou as circunstâncias práticas limitadoras da ação do agente, de modo a afrontar-se as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

Desta feita, adoto como razões de decidir e parte integrante do presente voto a Instrução nº 3117/23 - CGM (peça 166) e o Parecer nº. 595/23 - 6PC (peça 167) do Ministério Público de Contas, no sentido do **não provimento** deste Recurso de Revista, com a consequente manutenção do Acórdão nº 613/23 – STP, em todos os seus termos.

VOTO

Pelo exposto, proponho o VOTO pelo não **provimento** do presente Recurso de Revista, mantendo-se integralmente o Acórdão nº 613/23 – STP, em todos os seus termos.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para as providências cabíveis, nos termos do art. 32 § 3º do Regimento Interno[5].

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto da Relatora, Conselheira Substituta MURYEL HEY, por unanimidade, em:

---

[4] Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:
I – multa administrativa;
(...)
IV – restituição de valores;

[5] Art. 32 (...) §3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houve 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.EBFB.9NME

I - Negar provimento do presente Recurso de Revista, mantendo-se integralmente o Acórdão nº 613/23 – STP, em todos os seus termos.

II - Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para as providências cabíveis, nos termos do art. 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.

Plenário Virtual, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

MURYEL HEY
Relatora

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.9NME