



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 48743/22
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL
INTERESSADO: AUTARQUIA MUNICIPAL DE SAUDE DE LONDRINA, CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL, DINOCARME APARECIDO LIMA (FALECIDO(A) EM 2019), JOSEMARI SAWCZUK DE ARRUDA CAMPOS, MARLENE ZUCOLI, MUNICÍPIO DE LONDRINA, NEDSON LUIZ MICHELETI, VERGINIA APARECIDA MARIANI
ADVOGADO / PROCURADOR: GUSTAVO MUNHOZ, JOAO CARLOS MESSIAS JUNIOR, LEANDRO SOUZA ROSA, LUCAS ZUCOLI YAMAMOTO, MAIRA ZUCOLI YAMAMOTO, MARIA DE FÁTIMA DA SILVA GOMES, MARISA CESCATTO BOBROFF, MAURO SHIGUEMITSU YAMAMOTO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2731/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Tomada de Contas Extraordinária. Transferência voluntária municipal para OSCIP. Município de Londrina. Pelo provimento parcial do recurso. Afastada a responsabilidade dos recorrentes quanto à ausência de documentos que comprovem a destinação dos recursos. **Reforma parcial do Acórdão n. 3959/20.**

1 RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão (peça 257), interposto por **NEDSON LUIZ MICHELETI**, ex-prefeito de Londrina, **JOSEMARI SAWCZUK DE ARRUDA CAMPOS**, e **MARLENE ZUCOLI**, ambas ex-secretárias municipais de saúde e ex-Superintendentes da Autarquia Municipal de Saúde, face ao decidido no Acórdão n. 3959/20, de relatoria do Conselheiro Fábio de Souza Camargo (peça 186), que manteve a irregularidade da Tomada de Contas Extraordinária referente a parceria realizada entre a Autarquia Municipal de Saúde de Londrina e o Centro Integrado e Apoio Profissional (CIAP) nos exercícios de 2007 e 2008, no valor global de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14.942.112,96 (quatorze milhões novecentos e quarenta e dois mil cento e doze reais e noventa e seis centavos), tendo por objeto a operacionalização de programas na área de saúde.

Os embargos de declaração n. 17.924/21 (peça 192), opostos pelos recorrentes Nedson Luiz Micheleti e Marlene Zucoli, foram rejeitados pelo Acórdão n. 3229/21 do Tribunal Pleno (peça 254).

Os Recorrentes requerem a reforma do acórdão, sustentando a negativa de vigência das seguintes leis e jurisprudências dos tribunais superiores:

i) a decisão objurgada não observou o teor do art. 71 da Constituição Federal, ao art. 1º da Lei 8.443/1992 e ao art. 3º do Decreto 1.232/1994, bem como o entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores e do TCU, que determinam a responsabilidade do Tribunal de Contas da União o julgamento da regularidade de recursos repassados pela União aos Municípios.

ii) a decisão diverge do posicionamento do STF que, através do julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, com repercussão geral, concluiu ser das Câmaras Municipais – e não do Tribunal de Contas – a competência para julgar em definitivo contas de Chefe do Poder Executivo.

iii) da mesma forma, a decisão atacada contraria a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do Decreto nº 9.830/2019 que a regulamenta, pois não atende aos requisitos de fundamentação e motivação, como a devida valoração de provas, das “orientações gerais” da época e das circunstâncias concretas em que os Termos de Parceria foram firmados.

iv) por fim, a decisão atacada diverge dos arts. 11 e 12 da Lei nº 9.790/1999 e o art. 12 do Decreto 3.100/1999,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto à forma prescrita para prestação de contas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que não exigem a prestação de contas tão rigorosa em relação aos termos de parceria.

À **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n. 4669/22 (peça 275) opina pelo **DESPROVIMENTO** do recurso, tendo em vista: *i)* a competência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para julgar as contas, *ii)* a demonstração das irregularidades, *iii)* a responsabilidade dos jurisdicionados e *iv)* o descabimento da redução do valor a ser ressarcido em sede de recurso de revisão.

O **Ministério Público de Contas**, opina, por meio do Parecer n. 930/22 (peça 276), pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do recurso de revisão, com vistas a afastar as sanções impostas as Recorrentes Josemari Sawczuk de Arruda Campos e Marlene Zucoli, por não terem dado causa as irregularidades, devendo restringir-se a responsabilização ao ex-prefeito de Londrina e ao CIAP.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da incompetência do Tribunal de Contas do Paraná para julgar recursos federais e atos de gestão do Chefe do Poder Executivo

Primeiramente os recorrentes alegam a incompetência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para julgar as contas referentes aos termos da parceria, tendo em vista tratar-se de competência do Tribunal de Contas da União a fiscalização dos recursos repassados pela União aos Municípios, na forma do artigo 71, VI da Constituição Federal, da Lei n. 8.443/92 e do art. 3º do Decreto n. 1.232/94.

Todavia, ainda que tenham advindo da União, os recursos foram executados indiretamente pelo Município de Londrina através de repasse dos valores à entidade privada sem fins lucrativos, razão pela qual a competência para fiscalização das verbas é desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esta prerrogativa é oriunda dos artigos 52 da Resolução n. 03/2006, 227, parágrafo único, do Regimento Interno e 1º, VI da Lei Complementar n. 113/2005, que atraem a este Tribunal de Contas a competência para julgamento de transferência de recursos públicos repassados pelo Município às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

A questão foi previamente enfrentada nesta Corte de Contas através do Acórdão n. 501/18 – Pleno:

Conforme bem salientado pela Unidade Técnica, no Parecer nº 13/17, as esferas de atuação do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados, ainda que concorrentes, não se confundem, tendo em vista as atribuições delineadas pela Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais, respectivamente.

Desse modo, **ainda que os recursos tenham advindo da União, ao ingressar nos cofres do Município e terem sido destinados à uma OSCIP, atraindo-se a competência desta Corte, nos exatos termos do que prevê o art. 1º, inciso VI, da Lei Complementar estadual nº 113/2005 [...].** Grifo nosso

Dito isso, apesar dos recursos terem sido transferidos pela União, o repasse realizado pelo Município à entidade sem fins lucrativos configura-se nova relação jurídica, o que atrai a competência para fiscalização da Corte de Contas Estadual.

Em segundo lugar, os recorrentes sustentam a incompetência do Tribunal de Contas para o julgamento dos chefes do poder executivo municipal em atos de gestão, por tratar-se de atribuição da Câmara Municipal, conforme entendimento proferido pelo Recurso Extraordinário n. 848.826/DF.

Ocorre que, em oposto ao que aduzem os Recorrentes, não há incompetência deste Tribunal de Contas na fiscalização das contas de gestão, mas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sim atuação conjunta as Câmaras Municipais, conforme estabelecem os artigos 71 da Constituição Federal e 75 da Constituição do Estado do Paraná.

O próprio Recurso Extraordinário colacionado pelos recorrentes versa neste mesmo sentido:

Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, **será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes**, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. Grifo nosso.

Ou seja, reconhece-se a competência simultânea das Câmaras Municipais e dos Tribunais de Contas estaduais para que, de forma conjunta, apreciem as contas de governo e de gestão do prefeito.

Admitir a atuação independente da casa legislativa, sem o auxílio desta Corte de Contas na análise das contas municipais, seria admitir a execução de uma fiscalização meramente política. A análise prévia realizada pela Corte de Contas possui maior complexidade, pois envolve, para além de uma valoração política, uma análise técnico-jurídica.

Por outro lado, quanto a exigência de apreciação prévia da Casa Legislativa Municipal para a validade do julgamento do Tribunal de Contas definida pelo RE n. 848.826/DF, a decisão refere-se tão somente às hipóteses de inelegibilidade eleitoral decorrentes do julgamento das contas da gestão, na forma do art. 1º, I, “g” da Lei Complementar Federal n. 64/90 (Lei da Ficha Limpa).

Trata-se de entendimento consolidado pelo próprio Supremo Tribunal Federal (Pet. 8425 MC/RO, Julgamento 26/03/20 e RE 1.264.032/SP, Julgamento 03/04/20), que entende pela interpretação restritiva do precedente a hipótese de declaração de inelegibilidade. Assim, inexistente óbice na atuação independente desta Corte de Contas no proferimento de decisões de ordem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cautelar, mandamental ou sancionatória, sendo nestes casos desnecessária a aprovação do Poder Legislativo para que produzam efeitos.

Assim sendo, persiste a competência do Tribunal de Contas para analisar as contas de gestão, tendo em vista restringir-se ao exercício das competências cautelares, mandamentais e sancionatórias típicas.

2.2 Da alegação de legalidade dos termos de parceria firmados e correta fiscalização por parte da autarquia municipal da saúde

No mérito, os Recorrentes defendem a violação do artigo 24 do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e do Decreto n. 9.830/2019 pela decisão recorrida, por ter desconsiderado orientações gerais exaradas à época dos fatos. Para tanto, apresentam decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), através do Acórdão n. 1039-21/08, que analisou a legalidade da execução dos serviços pelo CIAP, conforme termo de parceria firmado entre a OSCIP e a municipalidade.

Ocorre que a decisão colacionada aos autos não analisa a legalidade de contratação de pessoal sem a realização de concurso público ou teste seletivo, divergindo-se da matéria em análise no presente processo.

Além disso, o entendimento do TCU já versava sobre a ilegalidade da utilização dos termos de parceria com o fim de maquiar a contratação direta de mão-de-obra (terceirização), eximindo-se o princípio constitucional do concurso para investidura em cargo público (Acórdão n. 1.520/2006-Plenário e Acórdão n. 1403/2007-Plenário).

Diante do exposto, corroboro com o entendimento da Unidade Técnica no sentido de negar acolhimento aos argumentos recursais, levando em consideração a impertinência da jurisprudência apresentada pelos Recorrentes, em mera tentativa de rediscussão do mérito.

2.1 Da inexistência de conduta culposa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto a alegação de inexistência de conduta culposa que legitimasse a responsabilização do gestor municipal e das secretárias/superintendentes, os recorrentes apontam negativa de vigência da lógica prescrita pela Lei n. 9.790/99 e pelo Decreto n. 3.100/99.

Conforme amplamente analisado nos autos, o termo de parceria esteve vigente no período de gestão dos Recorrentes. Deste modo, com fulcro nos arts. 11 e 12 da Lei n. 9.790/99 e art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, tanto as agentes autárquicas, quanto o gestor municipal responsável, responsabilizavam-se pelo acompanhamento da correta aplicação dos recursos da entidade.

Da mesma forma, o artigo 14 da Instrução Normativa n. 61/2011 desta Corte de Contas determina que os responsáveis pelos trabalhos de acompanhamento e fiscalização, ao terem conhecimento de quaisquer desvios ou irregularidades, devem informar imediatamente ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Deste modo, durante a execução da parceria, antes de efetuar qualquer pagamento, os gestores dos órgãos repassadores deveriam compelir a entidade a apresentar os documentos necessários à correta aferição da aplicação, de modo que a ausência dos documentos evidencia a sua omissão quanto ao acompanhamento do destino dos recursos públicos que repassou à Entidade.

Entretanto, neste caso, a entrega do lastro documental necessário à comprovação da efetiva prestação dos serviços, elencado na Instrução n. 5754/14/DAT, não deve ser imputada aos Recorrentes.

Conforme informado pelos Recorrentes (peça 257, fl. 26), quando intimados para apresentação dos documentos, o ex-prefeito e as ex-secretárias/superintendentes não exerciam o comando das entidades há sete anos. Portanto, não teriam acesso aos arquivos, dependendo da disponibilização da documentação pela Prefeitura e pelo CIAP para a comprovação dos fatos.

Apesar de encaminhado Ofício ao Município de Londrina (peça 86), este foi respondido com negativa quanto à existência de grande parte dos documentos solicitados (peça 96). Posteriormente, os Recorrentes renovaram o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

requerimento de entrega da documentação, momento em que parte do conjunto probatório, inicialmente não encontrado pela municipalidade, foi apresentado (peças 250 a 252).

Não bastassem os documentos perdidos em decorrência do lapso temporal de mais de quinze anos desde a ocorrência dos fatos, ou aqueles não fornecidos pela atual gestão, parte dos documentos e computadores foram apreendidos pela Polícia Federal na investigação dos ilícitos praticados pelo CIAP (peça 259).

Portanto, tanto o lapso temporal, como a apreensão de documentos e computadores pela Polícia Federal, inviabilizou o exercício do efetivo contraditório por parte dos jurisdicionados.

Para que seja prolatado um justo juízo de mérito, entendo que é necessário que se tenha acesso à toda documentação comprobatória em relação à matéria examinada. Caso contrário, o jurisdicionado, responsável nos processos julgados por esta Corte, fica em situação de desigualdade processual, impedido de demonstrar a verdade real sobre os fatos, sendo passível de um julgamento eivado de iniquidade.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui entendimento uniforme sobre este tema, visto que a defesa – aqui personificada nos gestores cuja conduta está sendo passível de responsabilização - deve poder ter acesso aos documentos necessários à comprovação da legalidade de seus atos:

HABEAS CORPUS. (...) CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE SUPERVENIENTE DE ACESSO À MÍDIA QUE CONTÉM OS DADOS EXTRAÍDOS DOS CELULARES APREENDIDOS. PROVAS USADAS NA CONDENAÇÃO. ANULAÇÃO DO JULGAMENTO DA APELAÇÃO (...)

1. A realização do julgamento de recurso de apelação sem que antes se oportunize ao defensor o **acesso**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integral ao conteúdo de mídia corrompida que contém provas usadas para condenar o réu implica cerceamento de defesa.

(...) era direito da defesa acessar a integralidade dos autos (o que inclui a mídia) antes do julgamento do recurso, o que poderia influenciar na sustentação oral - por consequência, no convencimento dos julgadores - e até mesmo na eventual oposição de embargos de declaração ou de recursos aos tribunais superiores (...)

(HC n. 706.051/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 14/2/2023, DJe de 17/2/2023.)

Entendo, portanto, que a ausência de documentação hábil a esclarecer os fatos analisados, pode ser encarada como afronta ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Repiso, do que consta dos autos, que os recorrentes buscaram junto à administração municipal o acesso à documentação necessária aos esclarecimentos dos fatos. Entretanto, lhes foi informado que tais documentos não mais existiam, ou não era possível localizá-los, diante do longo transcurso de tempo. Ainda, o CIAP, que teria acesso e deveria ter trazido à luz a documentação faltante, não o fez.

Desta forma, entendo que o exercício do contraditório restou incontestado e inequivocamente prejudicado, de forma que, ainda que as contas sejam irregulares, não há que se falar em devolução solidária de valores, diante da ausência de robusto convencimento para tanto, sob pena de violação dos parâmetros preceituados nos artigos 20 e 22 da LINDB.

Isso posto, afasto a condenação ao ressarcimento dos valores imputada aos Recorrentes Nedson Luiz Micheleti (ex-prefeito do município de Londrina), Josemari Sawczuk de Arruda Campos e Marlene Zucoli (ex-secretárias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municipais de saúde e ex-superintendentes da autarquia municipal de saúde), tendo em vista a demonstração de impossibilidade de acesso aos documentos solicitados para a comprovação das despesas realizadas pela OSCIP.

3 VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do presente recurso de revisão, a fim de afastar a responsabilização de Nedson Luiz Micheleti (ex-prefeito do município de Londrina), Josemari Sawczuk de Arruda Campos e Marlene Zucoli (ex-secretárias municipais de saúde e ex-superintendentes da autarquia municipal de saúde) quanto ao recolhimento integral dos recursos repassados, mantendo-se os demais termos do Acórdão n. 3959/20 (Tribunal Pleno).

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX para registro.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - Julgar pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do presente recurso de revisão, a fim de afastar a responsabilização de Nedson Luiz Micheleti (ex-prefeito do município de Londrina), Josemari Sawczuk de Arruda Campos e Marlene Zucoli (ex-secretárias municipais de saúde e ex-superintendentes da autarquia municipal de saúde) quanto ao recolhimento integral dos recursos repassados, mantendo-se os demais termos do Acórdão n. 3959/20 (Tribunal Pleno).

II - Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX para registro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente