



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 340223/23
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE DOURADINA
INTERESSADO: ALESSANDRA VALQUIRIA SALES NUNES, EDSON ANTONIO GOMES, FERNANDA DA SILVA, FRANCISCO APARECIDO DE ALMEIDA, JOAO JORGE SOSSAI, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE DOURADINA
ADVOGADO / PROCURADOR: JOHANNES ARQUIMEDES WEIZENMANN APRIGIO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2922/23 - Tribunal Pleno

Embargos de Declaração. Omissão quanto a pedidos do Ministério Público de Contas, que não se confundem com os fundamentos da decisão. Provimento, para sua supressão, sem efeitos infringentes.

1 RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator originário)

Trata-se de Embargos de Declaração (peça 70) opostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner), em face do Acórdão n. 1180/23 – STP (peça 68), que julgou procedente a Representação formulada pelo Prefeito do Município de Douradina, Sr. João Jorge Sossai, em face do ex-Gestor, Sr. Francisco Aparecido de Almeida, em razão de irregularidades na contratação e pagamento de profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, auxiliar de serviços gerais, cozinheira, etc.) junto ao Pronto Atendimento Municipal – PAM, e aplicou a multa prevista no art. 87, IV, 'g', da Lei Orgânica desta Casa aos Srs. Francisco Aparecido de Almeida e Edson Antônio Gomes e à Sra. Fernanda da Silva.

O processo original, é uma Representação formulada por JOÃO JORGE SOSSAI, Prefeito do Município de Douradina, em face do ex-gestor, FRANCISCO APARECIDO DE ALMEIDA, na qual comunica supostas irregularidades na contratação e pagamento de profissionais junto ao Pronto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Atendimento Municipal – PAM. Os gastos somam o total de R\$ 148.532,27 na contratação de profissionais de saúde para atendimento de urgência e emergência, pelo prazo de 180 dias.

O Despacho nº 1747/18 – GCAML (peça 9) recebeu o processo e determinou a citação dos interessados.

O atual Prefeito Municipal se limitou a ratificar o conteúdo da inicial e a informar que o Município apresentaria defesa após a manifestação do Representado.

O ex-gestor, Francisco Aparecido de Almeida, por seu turno, deixou o prazo transcorrer sem o encaminhamento de resposta, conforme se depreende da certidão acostada à peça 17.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Parecer n. 482/19 (peça 18), manifestou-se pela procedência da Representação e aplicação das multas previstas nos artigos 87, V, —all, e 89, ambas da LC n.º 113/2005, ao ex-gestor.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, no Parecer n. 260/19 – 6PC (peça 20) entendeu que os autos não se encontravam em condições de julgamento, visto que careciam de informações que permitissem concluir, com a clareza necessária, sobre a existência de irregularidade no Município de Douradina.

No parecer n. 1123/19-CGM (peça 22), a Coordenadoria de Gestão Municipal, após esclarecimentos quanto aos questionamentos do Ministério Público de Contas, opinou pelo conhecimento da presente representação e por nova citação de Francisco Aparecido de Almeida para, querendo, apresentar defesa.

O Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, no Parecer n. 395/19 (peça 23), não se opôs à promoção da sugerida citação e requereu, em complementação, a citação de Alessandra Valquíria Sales Nunes, Fernanda da Silva e Edson Antônio Gomes, respectivamente Contadoras e Controlador Interno responsáveis pelo exercício em questão, para que, considerando suas respectivas áreas de atuação, igualmente se manifestassem na corrente Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em manifestação, Alessandra Valquíria Sales Nunes Ruiz (peça 36), informa que, a seu pedido, foi exonerada do cargo em 15/01/2016, portanto não estava a cargo da prefeitura na data dos fatos e que deles não possui conhecimento.

Na peça 43, Fernanda da Silva afirmou que até o ano de 2016 havia um único hospital particular na região, Hospital Regional de Douradina, o qual prestava todos os serviços de urgência e emergência do Município, para o qual eram contratados funcionários através de procedimento licitatório. Em 2015, o referido hospital foi arrendado pela Clínica Médica L & C Ltda – ME, empresa contratada posteriormente pelo ente para prestação de serviços de urgência e emergência, pelo prazo de 12 meses. Informa que, em junho de 2016, a empresa fechou e deixou de prestar os serviços, razão pela qual foi decretada situação de emergência na saúde pública pelo ente representado, o que gerou a contratação direta de serviços na área da saúde.

Infere que os profissionais indicados na representação e cujos pagamentos foram empenhados como indenizações e restituições foram feitos de forma verbal, portanto, são atos nulos, porém alega que subsiste à administração o dever de indenizar os serviços prestados. Quanto a ausência de comprovação de vínculo como autônomo, aduz que ocorreu relação de emprego entre os profissionais contratados e o Município, pois os serviços se deram de forma habitual e com subordinação. Ainda, sobre a realização dos empenhos segundo orientação de empresa especializada em contabilidade pública, informa que em 11/05/2016, o Município celebrou junto a empresa Perobaltec, contrato para fins de prestar assessoria na área contábil.

Na peça 48, Edson Antonio Gomes apresentou as mesmas alegações de Fernanda da Silva.

Conforme se infere da peça 49 - Certidão de decurso de prazo, o contraditório concedido a Francisco Aparecido de Almeida expirou em 07/08/2019, sem resposta.

No Parecer n. 190/20 (peça 50), a CGM opina pela procedência da Representação, com a consequente aplicação de sanção administrativa do art. 87,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inc. I, “b” e art. 87, IV, “d”, do Regimento Interno desta Corte de Contas, em face de Francisco Aparecido de Almeida.

No Parecer n. 115/20 (peça 51), o Ministério Público de Contas pugna por nova tentativa de citação do representado via Edital, buscando afastar futuras alegações de nulidade.

A peça 57 traz a manifestação extemporânea do denunciado Francisco Aparecido de Almeida, o qual informa que, diante do fechamento do hospital, promulgou o Decreto Municipal n. 1.672/16 com o fito de não deixar os munícipes desguarnecidos de serviço essencial de saúde. Aduz também que, conforme os cálculos realizados pela própria CGM, o município não extrapolou o limite máximo de despesa com pessoal, não havendo dano à prestação de contas do exercício de 2016. Ao fim, pugna pela improcedência da Representação.

Na Instrução n. 808/22 (peça 61), a Coordenadoria de Gestão Municipal segue opinando pela procedência da Representação, com a consequente aplicação da multa do art. 87, inc. IV, alínea “d” e “g”, do Regimento interno do TCE-PR, a Francisco Aparecido de Almeida, gestor responsável à época.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 264/22-7PC (peça 62), opina pela aplicação da multa disposta no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 a Francisco Aparecido de Almeida, à Contadora do Município - Fernanda da Silva, responsável técnica pelo período de 18/01/2016 a 10/06/2019, e a Edson Antônio Gomes - Controlador Interno.

No Parecer n. 3985/22 (peça 64), a CGM complementa a sua Instrução nº 808/22, acrescentando a ela a imposição da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005 a Edson Antônio Gomes, Controlador Interno do Município na época dos fatos, e a Fernanda da Silva, Contadora e responsável técnica do Município no período de 18/01/2016 a 10/06/2019.

No Parecer n. 1155/22-7PC (peça 67), o Ministério Público de Contas manteve o entendimento revelado em seu parecer anterior.

O Acórdão n. 1180/23-STP (peça 68) julgou procedente a Representação formulada pelo Prefeito do Município de Douradina, Sr. João Jorge



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sossai, em face do ex-Gestor, Sr. Francisco Aparecido de Almeida, em razão de irregularidades na contratação e pagamento de profissionais junto ao Pronto Atendimento Municipal – PAM, e aplicou a multa prevista no art. 87, IV, ‘g’, da Lei Orgânica desta Casa aos Srs. Francisco Aparecido de Almeida e Edson Antônio Gomes e à Sra. Fernanda da Silva.

O Ministério Público de Contas, interpõe Embargos de Declaração (peça 70), apontando suposta omissão da decisão ao não se imiscuir na questão levantada pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer n. 264/22-7PC (peça 62), acerca da aplicação da multa prevista no art. 87, IV, ‘d’, da Lei Orgânica desta Casa de Contas ao Sr. Francisco Aparecido de Almeida.

O Conselheiro relator, no Despacho n. 892/23-GCMRMS (peça 75), recebe os embargos de declaração.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

O art. 76¹ da Lei Orgânica deste TCE-PR dispõe que os embargos de declaração pressupõem a existência de obscuridade, dúvida, contradição ou omissão sobre determinado ponto, o que não ocorreu no caso em tela.

O Ministério Público de Contas aponta existência de omissão no Acórdão n. 1107/23-S1C, vez que não teria tratado de questão utilizada por ele como argumento em seu Parecer n. 959/22-7PC, acerca do opinativo pela instauração de Tomada de Contas Extraordinária e pela cientificação do Ministério Público Estadual.

Todavia, não assiste razão ao embargante.

¹ Art. 76. Cabem Embargos de Declaração, no prazo de 5 (cinco) dias, com efeito suspensivo, quando a decisão:

I – contiver obscuridade, dúvida ou contradição; ou,

II – omitir ponto sobre o qual deveria pronunciar-se.

§ 1º Os Embargos de Declaração serão distribuídos ao Relator que houver proferido a decisão embargada e será incluído em pauta para julgamento no órgão colegiado competente.

§ 2º A interposição de Embargos de Declaração interrompe o prazo para interposição de recursos contra a decisão embargada, desde que tempestivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se pode falar estritamente em omissão, uma vez que a decisão foi devidamente fundamentada, tendo havido o livre convencimento motivado acerca da insubsistência das irresignações.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é clara no sentido de que o julgador não é obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. Isto significa que o julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões que são aptas a invalidar a conclusão adotada pela parte, conforme se infere:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL
NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. NÃO
OCORRÊNCIA. MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA DO
ACÓRDÃO RECORRIDO SOBRE TODOS OS PONTOS
SUSCITADOS NOS ANTERIORES RECURSOS
ANALISADOS. EMBARGOS DECLARATÓRIOS
REJEITADOS.

[...]

2. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o órgão julgador não é obrigado a se manifestar sobre todos os pontos alegados pelas partes, mas somente sobre aqueles que entender necessários para o julgamento do feito, de acordo com seu livre convencimento fundamentado, não caracterizando omissão ou ofensa à legislação infraconstitucional o resultado diferente do pretendido pela parte.²

3. Não há, portanto, falar em omissão no julgado, estando ausentes os requisitos autorizadores dos embargos declaratórios, previstos no art. 619 do Código de Processo Penal.

4. Embargos declaratórios rejeitados.

(EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 889.822/MG, Rel. Ministro Campos Marques, Quinta Turma, julgado em 21/03/2013, DJe 26/03/2013)

Frise-se que ao julgador cabe apreciar a questão de acordo com o que entender atinente à lide. Não está obrigado a julgar a matéria posta a seu exame de acordo com o pleiteado pelas partes, mas sim com o seu livre convencimento (art. 131 do CPC). Dessarte, merece ser repelida a tese de violação do art. 535 do CPC. (STJ, REsp n.

² Grifos não constam do original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1210756/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010)

O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.

O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.

Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada. (STJ, 1ª Seção, EDcl no MS 21.315-DF, Re. Min. Diva Malerbi, julgado em 8/6/2016)

A jurisprudência desta Corte de Contas segue a mesma trilha:

Ausência de omissão. Decisão extensamente fundamentada e que enfrentou todos os pontos relevantes para o deslinde do feito.

(...)

Conforme relatado, os embargantes aduzem, em síntese, que o acórdão recorrido foi omissivo e contraditório relativamente a pontos levantados por instrução da então Diretoria de Análise de Transferências, bem como omitiu-se ao deixar de reconhecer a prescrição para determinados agentes.

Inicialmente, é imprescindível pontuar que os embargos de declaração não se prestam a esclarecer divergências entre a decisão embargada e os opinativos das unidades técnicas, que são manifestações não vinculantes e refletem somente o entendimento daqueles órgãos internos sobre os fatos.

(...)

Ainda, releva notar que a decisão embargada enfrentou todos os pontos relevantes para o deslinde do feito, em consonância com a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, e, após extensa fundamentação, concluiu com clareza que (...). (TCE-PR, Acórdão n. 920/21-TP, Embargos de Declaração n. 101612/21)

Os embargos propostos alegam a existência de contradições pelo fato de o voto do relator não acolher a manifestação da unidade técnica, ao passo que a espécie processual se destina a esclarecer argumentos utilizados na decisão que estejam em contradição. Ou seja, o fato de o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relator não acolher instrução da unidade técnica não é passível de questionamento por embargos de declaração. Ademais, as razões para não acolher a opinião da unidade técnica foram devidamente expostos na decisão recorrida.

Na doutrina processual o termo “instrução” corresponde à fase instrutória ou probatória do processo que, em essência, destina-se à produção de provas, tendo contornos indefinidos, posto que as partes já iniciam a produção de provas com a petição inicial e contestação. Como no processo afeto aos Tribunais de Contas não há claramente a tripartição do processo jurisdicional (juiz, autor e réu), a instrução processual, nela incluída a produção de provas, fica a cargo da unidade técnica, a fim de se manter a imparcialidade do órgão incumbido (relatores e órgãos colegiados) de apreciar a legalidade dos atos em análise.

Quanto ao julgamento, um dos princípios norteadores é o do livre convencimento motivado, que permite ao julgador fazer a devida valoração das provas produzidas para formar sua convicção de forma fundamentada. No presente caso, a embargante não apresentou elementos que se encontram em contradição na decisão recorrida, limitando-se a alegar que contrariavam as conclusões da unidade técnica. (TCE-PR, Acórdão nº 1.637/20-TP)

A última decisão colacionada pontua que os embargos de declaração não servem para esclarecer divergências entre a decisão embargada e os opinativos das unidades técnicas ou do Ministério Público de Contas, que são manifestações não vinculantes e que refletem o entendimento daqueles órgãos internos sobre os fatos.

O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a contradição a ser sanada em sede de embargos de declaração precisa ser interna, isto é, deve se mostrar evidente no próprio julgado, e não ser relativa a entendimentos emanados em outras decisões, entre a decisão e a própria pretensão do recorrente, ou, neste caso, entre a decisão ora embargada e o opinativo do órgão técnico ou do Ministério Público de Contas:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. OBSCURIDADE. ERROS DE FATO. ERROS DE DIREITO. CONTRADIÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. ERRO MATERIAL RECONHECIDO. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. A contradição que autoriza a oposição de embargos declaratórios é aquela interna ao julgado, relativa a seus fundamentos e dispositivo, e não a contradição entre este e o entendimento da parte, ou o que ficara decidido na origem, ou, ainda, quaisquer outras decisões do STJ. Precedentes.³

4. A omissão que permite o provimento dos embargos de declaração se apresenta quando o julgador não analisa pontos ou questões que estão contidas nos autos. Ou seja, conforme a dicção legal, cabem embargos de declaração quando há “omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento” (art. 1.022, II, CPC).

(...)”. (Sem grifos no original).

(STJ, 3ª Turma, EDcl no REsp nº 1.778.048/MT, relatora ministra Nancy Andrighi, julgado em 09/02/2021).

Deste modo, conforme se denota de toda a jurisprudência acima colacionada, o ordenamento pátrio consagra o princípio do livre convencimento motivado, de acordo com o qual o julgador é soberano na análise das provas produzidas nos autos, decidindo de acordo com sua convicção, desde que exponha de modo satisfatório e claro as razões de seu convencimento e emita sua decisão com fulcro nas leis e princípios.

Assim, o julgador não se encontra obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, de modo que, no presente caso, não há que se falar em omissão, uma vez que não existe necessidade de o Conselheiro relator se ater a qualquer opinião emitida nos pareceres técnicos.

Desta feita, inexistindo qualquer omissão a ser sanada ou contradição a ser esclarecida, é necessário o desprovimento dos presentes embargos de declaração.

³ Grifos não constam do original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3 VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Diante de todo o exposto, VOTO pelo conhecimento dos embargos de declaração e, no mérito, para negue-lhes provimento, mantendo-se incólume o Acórdão nº 1180/23 – STP (peça 68).

4 VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Divirjo do voto do Ilustre Relator, por entender que merecem provimento os embargos opostos pelo Ministério Público de Contas, para, sem efeito modificativo, suprir a ausência de pronunciamento quanto ao pedido de aplicação da multa do art. 87, IV, “d”, da LC 113/05 ao Sr. Francisco Aparecido de Almeida, em virtude *“da ausência de promoção de procedimento de dispensa de licitação e da adequada formalização dos contratos emergenciais com os profissionais de saúde”*, conforme requerido na manifestação conclusiva contida na peça 62, fl. 6.

Constou dessa mesma manifestação a proposta de aplicação da multa da alínea “g” desse artigo ao mesmo gestor, à Contadora do Município, Sra. Fernanda da Silva, e ao Controlador Interno, Sr. Edson Antônio Gomes, em virtude do *“incorreto lançamento contábil da despesa – disposto como ‘Indenizações e Restituições’ – não tendo sido emitidos os indispensáveis Recibos de Pagamentos a Autônomos, com as retenções tributárias incidentes”*, proposição esta acolhida na decisão embargada⁴.

Entendo, respeitosamente, que a ausência de manifestação sobre aquele primeiro pedido não se trata de argumentos a serem contrapostos à decisão tomada, hipótese que estaria alcançada pelas decisões do STJ e do Pleno desta Corte indicadas no voto condutor, para a rejeição do embargos, mas, de pedido autônomo, que poderia até ser compatível com a fundamentação apresentada, ao entender como caracterizadas ambas as irregularidades contra o gestor, que

⁴ “Diante do exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA da presente Representação, corroborando-se com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas, no sentido de aplicação da multa disposta no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/2005 ao ex-Gestor - Francisco Aparecido de Almeida, à Contadora do Município - Fernanda da Silva, e a Edson Antônio Gomes - Controlador Interno” (fl. 7 da peça 68).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

implicaram na procedência da tomada de contas, entretanto, com a aplicação de uma única multa, a da alínea “g”:

As irregularidades cometidas pelo ex-gestor, consistem na ausência de procedimento de dispensa de licitação e da adequada formalização dos contratos emergenciais com os profissionais de saúde, e que esse acarretou na não emissão dos indispensáveis recibos de pagamentos a autônomos, com as retenções tributárias incidentes. Desse modo, voto pela aplicação da multa prevista no art. 87, IV, "g", da LC n.º 113/2005 (fls. 6 do Acórdão 1180/23, peça 68).

Partindo, contudo, da premissa assentada na decisão embargada, de que *“Não há dúvidas, portanto, de que a paralisação do atendimento médico de urgência e emergência realizado pelo Hospital Regional foi justificativa idônea para a decretação de situação de emergência formalizada pelo Decreto Municipal n.º 1672/2016”*, aliada ao fato de que *“não existe indícios de que os serviços não foram prestados, ou de que houve superfaturamento nos pagamentos”* (fls. 4 e 5 da peça 68), entendo que a aplicação de uma multa apenas, inclusive, a mais gravosa das duas, exaure a necessidade de repreensão à conduta do gestor.

Nesse contexto, entendo que a omissão pode ser suprida, com o indeferimento do pedido de aplicação da outra multa contra o gestor.

2. Em face do exposto VOTO pelo provimento dos embargos, com a supressão da omissão nos termos supra.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 maioria absoluta, em:

Dar provimento aos embargos, com a supressão da omissão nos termos supra.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido) votou pelo não provimento dos Embargos de Declaração.

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

Plenário Virtual, 14 de setembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente