



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 410969/24
ASSUNTO: PEDIDO DE RESCISÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IMBITUVA
INTERESSADO: BERTOLDO ROVER
ADVOGADO /
PROCURADOR: ANDRE LUIZ SBERZE, LEANDRO SOUZA ROSA
RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 3857/24 - Tribunal Pleno

Pedido de rescisão. Tomada de Contas Extraordinária que responsabilizou gestor por dano ao erário decorrente de multas por descumprimento de ordens judiciais no âmbito de Reclamatórias Trabalhistas. Teoria do órgão. Culpa in eligendo. Agente público que exercia cargo de confiança, nomeado pelo gestor. Vinculação de responsabilidade. Improcedência da pretensão rescisória.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Rescisão, com requerimento de medida liminar, formulado por Bertoldo Rover em face do Acórdão n.º 979/2022 – Segunda Câmara (autos n.º 572697/19). A decisão rescindenda, em sede de Tomada de Contas Extraordinária, responsabilizou o requerente, então Prefeito do Município de Imbituva, por restar configurado dano ao erário municipal que seria a ele imputável, decorrente de multas por descumprimento de ordens judiciais proferidas no âmbito de Reclamatórias Trabalhistas, cujas omissões foram atribuídas ao gestor, mas originalmente custeadas pelo cofre municipal¹.

¹ Dispositivo do Acórdão n.º 979/2022-S2C: “Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Julgar irregular o objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária do Município de Imbituva, nos termos do art. 16, III, “f”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, de responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. Bertoldo Rover, em razão da configuração de dano ao erário municipal decorrente do pagamento de multas por descumprimento de ordens judiciais proferidas em sete Reclamatórias Trabalhistas;

II - determinar ao Sr. Bertoldo Rover, nos termos do art. 18 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, a restituição ao Município de Imbituva do montante de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais), a ser atualizado na forma do art. 420, §1º, do Regimento Interno;

III – aplicar ao Sr. Bertoldo Rover a multa proporcional ao dano prevista no artigo 89, § 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, fixada em 30% (trinta por cento) do valor da condenação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alega o ex-prefeito municipal que a decisão emanada por esta Corte de Contas teria violado literais disposições de leis, quais sejam, o art. 1º, § 1º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) c/c o art. 48, “b” da Lei n.º 4320/1964, uma vez que o gestor não teria sido o responsável pelo fato que gerou as multas na seara trabalhista.

Assim, pugna pela rescisão do Acórdão n.º 979/22 – S2C deste Tribunal de Contas, com fundamento no art. 77, inciso V da Lei Complementar n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE/PR), requerendo, ainda, a concessão de medida liminar para que seja atribuído efeito suspensivo ao presente expediente, a fim de que sejam sustados os efeitos da decisão rescindenda ao menos até julgamento final deste feito, com a respectiva “baixa do seu nome na lista de gestores com contas julgadas irregulares que é encaminhada ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná”.

Com a emissão do Despacho n.º 90/24 (peça 13), os autos foram encaminhados preliminarmente à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestação em relação ao pleito liminar.

Por meio da Instrução n.º 2733/24 – CGM (peça 15), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pelo conhecimento do feito e pela negativa do pedido liminar, ante a ausência dos requisitos para sua concessão, e, já se manifestando no tocante ao mérito, avaliou como improcedente o pedido rescisório.

Submetidos os autos ao Ministério Público de Contas, a ilustre Procuradora designada, através do Parecer n.º 500/24 – 3PC (peça 18), acompanhou o opinativo emitido pela unidade técnica, igualmente entendendo pelo indeferimento do pedido liminar e pela improcedência do feito, nos mesmos termos da instrução.

É o sucinto relato.

IV - aplicar ao Sr. Bertoldo Rover e ao Sr. Arturo Antoniassi, individualmente, a multa administrativa prevista no art. 87, III, “f”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão do descumprimento injustificado da determinação expedida pelo item III, “b”, do Acórdão nº 2243/20 – Tribunal Pleno; (...).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO

Tratando-se de instrumento processual que possui fundamentação vinculada às hipóteses do artigo 77 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica – LO), o Pedido de Rescisão deve invariavelmente se basear em uma das premissas estabelecidas naquele dispositivo legal.

No caso em tela, argumenta o ex-gestor que o Acórdão n.º 979/2022-S2C teria violado o art. 1º, § 1º da LRF, assim como o art. 48, “b” da Lei n.º 4320/1964. Desse modo, entende-se que a motivação para o manejo do Pedido de Rescisão se amolda à hipótese do inciso V do artigo 77 da LO, ou seja, há alegação de violação de literal disposição de lei, o que demanda o recebimento do feito para sua apuração.

Ato contínuo, não obstante se observe a existência de pedido de concessão de liminar suspensiva da decisão rescindenda – o qual, inclusive motivou a tramitação inicial pela unidade técnica instrutiva e pelo Ministério Público de Contas para análise em relação ao pleito cautelar –, constata-se que os opinativos já se manifestaram com relação ao mérito do feito.

Dessa forma, não havendo pedido de produção de outras provas formulado na petição inicial e, entendendo que a documentação juntada já possibilita a cognição exauriente sobre a matéria de direito debatida nos presentes autos, vislumbro que o feito comporta julgamento antecipado, nos termos do art. 495-A, § 9º, do Regimento Interno (RI), de modo que considero prejudicado o exame da requerida medida liminar.

Passo, dessa forma, ao exame de mérito do presente Pedido de Rescisão.

Busca o requerente a anulação da decisão proferida que lhe imputou responsabilidade pela omissão no cumprimento de ordens judiciais, ao argumento de que o acompanhamento detalhado dos processos judiciais ou administrativos enfrentados pela entidade sob sua gestão não seria uma atribuição de seu cargo, de modo que não restaria configurado dolo ou culpa capaz de atrair sua responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundamenta sua defesa com base na Teoria do Órgão, a qual seria aplicável ao caso em tela e que busca distinguir o agente da pessoa jurídica sob sua gestão.

Por outro lado, argumenta que a debatida responsabilidade deveria recair unicamente sobre o Procurador Municipal, o qual teria o ônus decorrente do seu cargo de realizar o acompanhamento dos processos envolvendo a entidade municipal. Aponta que o referido agente não teria cumprido com a função delegada, tendo sido negligente na condução dos processos.

Alega, ainda, que houve violação do contraditório e ampla defesa, tendo em vista que no bojo da Tomada de Contas teria sido reproduzido apenas parte de uma única Reclamatória Trabalhista, de n.º 0000579-57.2016.5.09.0665, acompanhada das decisões dos embargos à execução promovidos em todas as sete reclamações onde teria sido aplicada multa em face da municipalidade.

Todavia, acompanho os opinativos da CGM e do Ministério Público de Contas pela improcedência do pleito rescisório.

De fato, deve ser aplicada a Teoria do Órgão² ao caso concreto, segundo a qual a atuação do agente público no exercício da função pública é juridicamente imputada ao órgão ou ente do Estado que ele representa.

Todavia, igualmente decorre da aplicação de tal corrente de pensamento o direito de regresso do ente público responsabilizado perante o agente público que tenha agido com culpa ou dolo, conforme previsto no art. 37, § 6º, da CFRB/88.

Nesse sentido, não obstante o requerente alegue ausência de dolo ou culpa em relação ao atraso no cumprimento das ordens judiciais, que seria decorrente do não atendimento dos prazos por outro agente que teria atribuição

² Conforme ensinamentos sempre precisos do saudoso Hely Lopes Meirelles: "A Teoria do órgão veio substituir as superadas teorias do mandato e da representação, pelas quais se pretendia explicar como se atribuíam ao Estado e às demais pessoas jurídicas públicas os atos das pessoas humanas que agissem em seu nome. Pela teoria do mandato considerava-se o agente (pessoa física) como mandatário da pessoa jurídica, mas essa teoria ruiu diante da só indagação de quem outorgaria o mandato. Pela teoria da representação considerava-se o agente como representante da pessoa, à semelhança do tutor e do curador dos incapazes. Mas como se pode conceber que o incapaz outorgue validade a sua própria representação? Diante da imprestabilidade dessas duas concepções doutrinárias, Gierke formulou a Teoria do Órgão, segundo a qual as pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna. O órgão - sustentou Gierke - é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade. (Otto Gierke, *Die Genossenschaftstheorie in die*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específica para exercer a referida função, imperioso destacar que a má escolha do representante ou preposto configura o que a doutrina denomina culpa “*in eligendo*”.

Conforme precedentes deste Tribunal de Contas, entre os quais se cita o Acórdão nº 2581/17 – Primeira Câmara, atribui-se ao Prefeito a *responsabilidade in eligendo e in vigilando* pelos atos da municipalidade, ainda que referente a atos delegados:

“Por oportuno, registra-se que é de conhecimento da Administração Pública que as atividades do Executivo em âmbito municipal são de responsabilidade do Prefeito, quer seja direta ou indiretamente, inclusive no dever de fiscalização dos atos em geral adotados pela Municipalidade. Isto porque, em sendo as atribuições do Prefeito de natureza governamental, resultantes na condução dos negócios públicos, estão suscetíveis de controle pelo mesmo. Ainda, a delegação de competência não transfere a sua responsabilidade para fiscalizar e revisar atos. O gestor municipal então é então responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos pelos mesmos praticados; ditames da culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*.” (rel. Cons. Fernando A. M. Guimarães, julgado em 06/06/2017; grifos nosso)

Igualmente entende dessa forma o Tribunal de Contas da União, com o destaque de que a má escolha do agente delegado deve ser demonstrada:

“A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (*culpa in vigilando*) ; ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (*culpa in eligendo*).” (Enunciado de jurisprudência selecionada decorrente do Acórdão nº 8799/2019 – Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em 03/09/2019)

deutsche Rechtsprechung, Berlin, 1887).” In **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 67, nota 20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A falta de fiscalização (*culpa in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (*culpa in eligendo*) podem conduzir, se comprovados, à responsabilidade daquela autoridade.” (Enunciado de jurisprudência selecionada decorrente do Acórdão n.º 8028/2016 – Segunda Câmara, rel. Min. Ana Arraes, julgado em 05/07/2016).

Ocorre que no caso concreto ora analisado, conforme demonstrado pela CGM à na Instrução n.º 2733/24, o aludido Procurador Municipal – a quem o requerente busca atribuir a responsabilidade pelas omissões que geraram as multas à entidade – trata-se, na verdade, de agente que ocupava o cargo de assessor jurídico, o qual, em decorrência da lei municipal instituidora (Lei ordinária n.º 839/1997), é um cargo em comissão no quadro da entidade.

Ou seja, o referido agente ocupava função de confiança, de livre nomeação e exoneração pelo ex-gestor municipal, atraindo, dessa forma, inegavelmente a responsabilidade ao delegatário pelos atos praticados em consequência à sua má escolha, por culpa *in eligendo*.

Transcreve-se, por sintetizar didaticamente a problemática existente em tal delegação, excerto da Instrução n.º 2733/24 – CGM:

“A segunda questão a ser enfrentada que merece ser avaliada, aos olhos desta CGM, é o tipo de vínculo existente entre o patrono judicial em que se questiona sua atuação e o Município.

Em que pese o Requerente o nomeie de “Procurador Municipal” em várias passagens de sua inicial, com base nos sistemas deste TCE/PR o seu vínculo com o Município é exclusivamente de cargo em comissão. Veja-se³:

(...)

³ Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/SIAPHistorico/Analise/12321/Servidor/Visualizar/36632>. Acesso em Jun/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dos sistemas desta Corte, tem-se a citação expressa que se trata de cargo em comissão “*puro*”, além de haver a clara remissão a Lei Municipal 839/2017, que nomeia o cargo de “*Assessor Jurídico*”, em conformidade com o disposto naquele diploma legal, confira-se⁴:

(...)

A ocupação de tal cargo é comprovada pela própria Transparência Municipal⁵, confira-se:

(...)

Assim, o que ressoa destas comprovações é que existe o liame clássico “da confiança” entre o Patrono das Reclamatórias Trabalhistas e o Requerente destes autos; uma vez que este o nomeou “*em cargo de confiança*” e sobre ele depositava sua “*fidúcia*”, sua “*fê*”, já que estes cargos

‘[...] são aqueles vocacionados para **serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente** para preenche-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente quem os esteja titularizando’⁶. (g. n.)

Isto torna a relação entre eles mais complexa, a ponto de haver – aos olhos desta CGM – quase que uma atuação em conjunto dos dois. Desta forma, vai por terra a argumentação de que após comunicar ao Assessor Jurídico a existência da questão judicial ele “*encaminhou o assunto ao Procurador Municipal, delegando a responsabilidade pela gestão jurídica da situação ao órgão competente*”⁷.

Como existia a confiança entre eles, por conta da nomeação em cargo em comissão, o dever de cuidado deve ser ainda maior, por conta da confiança entre nomeado e nomeante.

Existiam para o Requerente vários caminhos responsabilizatórios possíveis para a questão; desde a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar e/ou Sindicância no próprio Município, instauração de ações judiciais as mais variadas, inclusive de responsabilização civil, ou mesmo denúncias junto a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Mas o principal, que seria a própria exoneração do cargo, já que ocupado exclusivamente em comissão, não houve; haja vista as

⁴ Disponível em: <https://www.ingadigital.com.br/transparencia/index.php?sessao=d3ca6b3bb0lj3&nc=12056&nt ipo=3,4,5,18,19,20,22,23,32>. Acesso em Jun/2024.

⁵ Disponível em: <https://imbituvapr.equiplano.com.br:7052/transparencia/srhRelatorioQuadroFuncional>. Acesso em Jun/2024.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo:Malheiros. 2007. Pág. 293.

⁷ Fls. 05 da Peça 03. Destaques nossos (Instrução n.º 2733/24 – CGM).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

telas da transparência municipal juntadas acima, que comprovam que até hoje o patrono ainda ocupa o cargo.

Isso posto, denota-se que a má gestão do Requerente resta adequadamente enquadrada nos termos da Lei Orgânica desta Corte de Contas, de modo que – antes de tudo – **não restou configurada qualquer violação** ao que resta disposto no art. 1ª, §1º da Lei Complementar n. 101/2000, bem como o art. 48, “b” da Lei n. 4.320/1964, eis que tais preceitos abordam especificamente responsabilidade em gestão fiscal financeira.” (grifos no original).

Igualmente transponho a manifestação da digníssima Procuradora de Contas no Parecer n.º 500/24 – 3PC, que, além de reiterar a responsabilização do ex-gestor, destaca o fato de que houve sua citação pessoal nos autos das Reclamatórias Trabalhistas, reforçando sua negligência ao se omitir no cumprimento das ordens judiciais:

“Este Ministério Público de Contas corrobora integralmente o opinativo técnico pelo indeferimento do pedido de concessão da liminar, ante à ausência dos pressupostos condicionantes à concessão da medida.

Ao contrário do que o Requerente alega, a teoria do órgão não é utilizada para imputar a responsabilidade tão somente ao Município, e sim que todas as manifestações de vontade do agente que o representa são consideradas como da própria entidade. Foi o que aconteceu quando o Município, representado pelo Requerente, deixou de se manifestar nos autos de reclamações trabalhistas por causa da conduta dos interessados, e contribuiu para que fossem determinados bloqueios em contas do próprio ente municipal. A teoria apontada apenas confirma a relação do Requerente com a irregularidade em comento.

A responsabilidade objetiva do Estado, por sua vez, tem como base a teoria do risco administrativo, que permite o direito de regresso quando o agente age de maneira dolosa ou culposa, buscando reaver os valores gastos com eventual indenização do prejuízo causado por ele.

Conforme já comprovado nos autos de nº 572697/19, a negligência do agente, ao omitir o dever funcional de cumprir com as determinações judiciais, originou o pagamento de multas nas reclamações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalhistas e causou danos ao erário municipal, motivo pelo qual sua responsabilidade não deve ser afastada.

Para mais, a alegação de que a responsabilidade deveria recair apenas ao Procurador Municipal também não deve proceder, considerando que o Sr. Bertoldo Rover, na condição de Prefeito Municipal à época, era o responsável pelo cumprimento integral das ordens judiciais. Basta observar a citação pessoal do Requerente nas reclamatórias trabalhistas e, ao contrário do que se afirma na exordial, não se limita apenas ao departamento jurídico do Município.”

Ressalto, por fim, que as alegações do requerente de que houve violação ao contraditório e à ampla defesa nos autos n.º 572697/19 são completamente infundadas, visto que, quando chamado ao contraditório pelo Despacho n.º 306/21 (peça 73 daqueles autos), embora devidamente citado (conforme certidão de publicação, ofício de contraditório e aviso de recebimento de peças 74, 76 e 81), deixou o prazo transcorrer sem apresentar manifestação quando lhe competia, consoante certidão de decurso de prazo à peça 96.

III. VOTO

Ante o exposto, voto pelo conhecimento do Pedido de Rescisão e, no mérito, por sua **improcedência**, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 979/2022 – Segunda Câmara.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para reprodução desta decisão e da respectiva certidão de trânsito em julgado no processo de origem (autos n.º 572697/19), nos termos do art. 496-A, §1º do Regimento Interno (RI), com posterior encerramento do presente feito e arquivamento, conforme art. 398, § 1º, do RI.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Conhecer do Pedido de Rescisão e, no mérito, por sua **improcedência**, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 979/2022 – Segunda Câmara.

Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para reprodução desta decisão e da respectiva certidão de trânsito em julgado no processo de origem (autos n.º 572697/19), nos termos do art. 496-A, §1º do Regimento Interno (RI), com posterior encerramento do presente feito e arquivamento, conforme art. 398, § 1º, do RI.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 7 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MURYEL HEY
Relatora

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente