



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 70948/23
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE SAÚDE MUNICIPAL DE IBAITI
INTERESSADO: EDEMILSON CARVALHO, MARCELO HARUHIKO SHIMYSU,
ROBSON DA SILVA REIS, SIRLEI TEIXEIRA DA SILVA MATTIOLI
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 186/24 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Prejulgado n.º 26/TCEPR. Prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais. Pelo encerramento do feito, com julgamento de mérito. Pelo respectivo encaminhamento à Coordenadoria Geral de Fiscalização para que, a partir da ciência dos fatos aqui abordados, verifique a sua atual manutenção e, por conseguinte, a necessidade de apuração remanescente de qualquer deles.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada por força de determinação contida no Acórdão n.º 2311/18-S2C – posteriormente confirmado pelos Acórdãos n.ºs 3298/18-S2C e 2908/22-STP – , para que sejam apuradas eventuais irregularidades relacionadas aos tópicos levantados pelo Controlador Interno nas contas da Fundação Hospitalar de Saúde Municipal de Ibaíti, quais sejam: a) existência de cargo comissionado de advogado; b) aquisição de produtos sem licitação; c) contratação de médicos sem realização de credenciamento ou chamamento público; d) licitações com irregularidades.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, em sua Instrução n.º 916/23 (peça n. 16), suscitou a aplicabilidade do Prejulgado n.º 26/TCEPR, o que motivou a emissão de *opinativo pelo encerramento do processo, sem análise de mérito, em razão da impossibilidade do adequado exame da matéria pelo lapso temporal decorrido*.

No mesmo sentido se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas, consoante se extrai do Parecer n.º 235/23-5PC (peça n.º 17), ocasião em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que destacou, ainda, a necessidade de *remessa do expediente à CGF para ciência, a fim de que avalie a conveniência e oportunidade de fiscalizar a entidade acerca da persistência dos relevantes apontamentos do Controle Interno.*

É o breve relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, vale frisar que os fatos enumerados no Relatório do Controle Interno constante da peça n.º 38 dos autos de origem estão atrelados a ocorrências apuradas no exercício financeiro de 2014, nas contas da fundação Hospitalar de Saúde Municipal de Ibaiti. Assim, cabe ponderar que entre o ano em destaque e a efetiva instauração da Tomada de Contas em epígrafe houve o decurso de 09 anos.

Dito isso, trago à tona que a matéria a ser analisada no campo da prescrição detém relevância ímpar e reflete recente mudança de entendimento na jurisprudência pátria, na revisão do Prejulgado n.º 26/TCE-PR, e, também, em emissão da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 02/2023, cujo teor traz *recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*

Ora, com amparo no Tema de Repercussão Geral n.º 899/STF¹, bem como, conforme asseverado pela ATRICON, na necessidade de se resguardar aos jurisdicionados segurança jurídica e previsibilidade no exercício do controle externo, e, ainda, *a importância de estabelecer parâmetros e procedimento para análise da decadência e da prescrição dos processos de competência dos Tribunais de Contas, delimitando suas possíveis consequências no exercício do controle externo*, esta C. Corte de Contas acabou por revisar entendimento pacificado em seu Prejulgado n.º 26, para o fim de abordar expressamente a incidência da prescrição também sobre

¹ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas. Falaram: pela recorrente, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pela recorrida, o Dr. Georghio Alessandro Tomelin. Não participou deste julgamento, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as hipóteses de ocorrência de dano ao erário e consequente obrigação de ressarcimento, deixando de ser hegemônica e absoluta a disposição do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.

Desse modo, em voto aprovado em sessão ordinária de 12 de julho de 2023, o Plenário deste Tribunal fixou o seguinte posicionamento:

Julgar pela revisão do entendimento fixado no Prejulgado 26, para efeito de reconhecer a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93, nos mesmos moldes aplicados à prescrição da pretensão sancionatória, estabelecendo, de forma unificada, as seguintes diretrizes a serem seguidas no âmbito deste Tribunal:

- 1) Pela possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;
- 2) em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;
- 3) nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.

Desse modo, entendo que merece prosperar a tese defendida pela unidade técnica e atualmente consolidada por meio do Prejulgado n.º 26, sobretudo por força do que bem certifica a Instrução n.º 916/23-CGM (peça n.º 16):

Da análise do caso concreto, verifica-se que os fatos ocorreram no exercício de 2014 e que até o presente momento, quase 9 (nove anos) depois da ocorrência das supostas irregularidades, não houve a citação dos interessados para manifestação a esse respeito.

Embora se constate alegações defensivas no processo de prestação de contas nº 27574-4/15, não se pode dizer que os atos executados nele

motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constituem atos inequívocos de apuração dos fatos capazes de interromper o curso prescricional nestes autos.

O processo de prestação de contas não tinha a finalidade de apurar as irregularidades mencionadas nesta Tomada de Contas Extraordinária. Em nenhum momento antes do Acórdão n.º 2311/18 - Segunda Câmara, que determinou a sua instauração, ocorreu a citação da Fundação ou dos seus gestores para apresentação de contraditório sobre cada uma das inconsistências.

Prova da impossibilidade da interrupção da prescrição pelas diligências realizadas na prestação de contas é a própria conclusão de que seria necessário instaurar esta Tomada de Contas Extraordinária para verificar a ocorrência das irregularidades, uma vez que os atos do processo anterior não especificaram as irregularidades, os responsáveis e nem aventaram sanções a esse respeito.

Tais requisitos para configuração de ato inequívoco de apuração dos fatos foram estatuídos pelo STF em caso juridicamente muito semelhante a este, no recente³ julgamento do MS 37664/DF, em que se estabeleceu o seguinte:

Quanto à “ocorrência de atos inequívocos que importem apuração dos fatos” (art. 2º, II, da Lei 9.873/1999), destaco que somente é possível reconhecer-se tais eventos como marcos interruptivos prescricionais quando eles traduzirem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada, e que, posteriormente, tornaram-se objeto da tomada de contas especial.

Partindo, pois, dessa premissa, constata-se que, em relação ao impetrante, os marcos **anteriores ao prazo quinquenal não continham imputações individualmente descritas** e, mais do que isso, coincidentes com o objeto da já mencionada TCE.

Desse modo, inafastável a conclusão pela prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, notadamente pelo decurso de nove anos entre o exercício alvo da corrente Tomada de Contas, qual seja 2014, e a instauração do presente expediente.

Diante de todo o exposto, VOTO por:

I - reconhecer a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, nos termos do Prejulgado n.º 26 deste Tribunal, com relação aos fatos apurados na presente tomada de contas extraordinária, e consequente encerramento do feito com julgamento de mérito;

II – determinar o encaminhamento do expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, a partir da ciência dos fatos aqui abordados, verifique a sua atual manutenção e, por conseguinte, a necessidade de apuração remanescente de qualquer deles.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – determinar, na sequência, o encaminhamento à Diretoria de Protocolo – DP para arquivamento.

III. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada por determinação do Acórdão 2311/18-S2C, que julgou irregular a prestação de contas da FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE SAÚDE MUNICIPAL DE IBAITI relativas ao exercício de 2014, com a aplicação de multas e instauração de tomada de contas extraordinária ante os seguintes apontamentos: a) existência de cargo comissionado de advogado; b) aquisição de produtos sem licitação; c) contratação de médicos sem realização de credenciamento ou chamamento público; e d) irregularidades em quatro pregões presenciais.

Em sede de Recurso de Revista, o Tribunal Pleno proferiu o Acórdão 2908/22 no qual foi mantido o julgamento pela irregularidade das contas e a instauração da tomada de contas extraordinária.

O relator propôs voto pelo arquivamento da tomada de contas em razão da prescrição, seguindo o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, uma vez que os fatos datam de 2014 e a citação ocorreu em 2023.

Em que pese o voto do relator, **divirjo**.

Em se tratando de processo que é de iniciativa do próprio jurisdicionado, como é o caso da prestação de contas, não se fala em citação como fato interruptivo da prescrição, mas sim o próprio ato de prestar contas, que deve ocorrer na data definida em lei e em normativas da corte (Prejulgado 26).

Prestadas as contas no prazo legal, não se fala na ocorrência de prescrição do poder de aplicar sanções com relação aos atos administrativos apurados no exercício anual examinado pela prestação de contas.

No curso da prestação de contas, da qual se originou a tomada de contas extraordinária ora em tela, houve regular participação dos interessados, devidamente intimados a prestar esclarecimentos em diversas oportunidades, quando trouxeram informações à Corte de Contas, não tendo havido inércia nem por parte do Tribunal, nem por parte dos interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste sentido, prestadas as contas e, no seu trâmite, identificadas irregularidades que justificassem a instauração de tomada de contas extraordinária, eventual prescrição do poder de determinar a aplicação de sanções pelo Tribunal somente teria início a contar do trânsito em julgado da decisão final do processo de prestação de contas, nos termos do enunciado do Prejulgado 26 do TCE/PR.

Assim, considerando que o trânsito em julgado do Acórdão 2908/22 – que consolidou a determinação pela instauração de tomada de contas extraordinária – ocorreu em 27/01/2023, não entendo prescrita a abertura de tomada de contas extraordinária, que ocorreu 10 dias após o trânsito em julgado, no dia 8 de fevereiro de 2023, por meio de ato da Diretoria de Protocolo do Tribunal.

Não verifico, portanto, a ocorrência de prescrição.

Contudo, considero que a tomada de contas extraordinária em tela deve ser arquivada, por ser iliquidável, uma vez que o procedimento decorreu das informações do relatório do Controle Interno da Fundação (peça 38 dos autos de Prestação de Contas n.º 27574-4/15).

Extraio que o mencionado relatório trouxe, sucintamente, as seguintes informações: 1) existência de cargo comissionado de advogado; 2) contratação de aquisição de produtos sem processo licitatório; 3) contratação de médicos sem realização de credenciamento ou chamamento público; e 4) irregularidades em 4 pregões presenciais n. 10/13, 08/14, 21/14, 22/14.

Quanto às irregularidades dos pontos 1, 2 e 3, verifico que o controle interno não se desincumbiu do dever de descrevê-las de forma integral.

Quanto aos pregões presenciais realizados pela entidade e que são apontados como irregulares, verifico que não há cópia integral dos procedimentos administrativos nem a descrição das irregularidades.

Também constatei que não é possível consultá-los no portal da transparência no site da Fundação², o que inviabiliza o aprofundamento da apuração.

Desse modo, não se mostra viável dar prosseguimento à tomada de contas extraordinária fundada exclusivamente em informações inespecíficas desprovidas de provas documentais ou outras formas de evidência.

² <http://transparencia.fhsmi.com.br/portal-da-transparencia/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verifica-se que o controlador interno, conquanto tenha expressado o resultado de seu labor fiscalizatório, deixou de materializar adequadamente as evidências e a descrição das impropriedades identificadas, situação que, de fato, é obstáculo para o exercício do controle externo.

Pontue-se, por fim, que o relatório do controle interno fez referência a fatos que deveriam ter sido comunicados ao Tribunal por meio de representação a ser proposta pelo controlador interno, conforme dispõe o art. 32 da Lei 113/2005.

Portanto, examinando o teor do feito constata-se a ausência de condições para desenvolvimento da tomada de contas extraordinária em tela.

Considerando que as ações do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas deve observar os critérios de materialidade, risco e oportunidade³, e considerando, ainda, o princípio da significância, bem como da otimização dos trabalhos e dos recursos disponíveis⁴, com o fim de dar maior efetividade à atuação do TCE, não vislumbro elementos suficientes que sustentem uma tomada de contas extraordinária sobre os fatos escassamente descritos pelo controle interno da Fundação Hospitalar de Saúde Municipal de Ibaiti.

Assim, concluo que ausentes os elementos que demonstrem a irregularidade e a decorrente lesão ao erário, as contas tornam-se iliquidáveis, por inexistência das condições para a sua constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 485, IV, do Código de Processo Civil.

Desta forma, **proponho voto parcialmente divergente** pelo trancamento das contas, por serem iliquidáveis, nos termos do art. 15, §3º, da Lei Orgânica do TCE/PR, acompanhando o relator nos demais pontos.

IV. MANIFESTAÇÃO (Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares)

O Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares se manifestou no plenário virtual nos seguintes termos:

Acompanho o voto do Relator, pelo reconhecimento da prescrição, haja vista que o Acórdão 2908/22 - STP afastou da decisão da prestação de contas

³ TCE-MG - RP: 986905, Relator: Cons. Mauri Torres, Data de Julgamento: 07/08/2018, Data de Publicação: 17/08/2018.

⁴ Acórdão nº 2795/2020/TCU – Plenário – Relator Ministro Bruno Dantas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as irregularidades relativas ao controle interno, determinando a abertura de outro processo: "Desta feita, entendo que a restrição referente ao relatório de controle interno deve ser afastada e que as impropriedades nele relatadas merecem ser apuradas em expediente próprio, reconhecendo-se o provimento do recurso, para o fim de julgar as contas regulares com ressalva, afastando a aplicação de multas, porém mantendo a determinação de instauração de Tomada de Contas Extraordinária" (fl. 7 da peça 108 dos autos 27574-4/15).

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Reconhecer a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, nos termos do Prejulgado n.º 26 deste Tribunal, com relação aos fatos apurados na presente tomada de contas extraordinária, e consequente encerramento do feito com julgamento de mérito;

II. Determinar o encaminhamento do expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, a partir da ciência dos fatos aqui abordados, verifique a sua atual manutenção e, por conseguinte, a necessidade de apuração remanescente de qualquer deles.

III. Determinar, na sequência, o encaminhamento à Diretoria de Protocolo – DP para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA divergiu parcialmente propondo o trancamento das contas, por serem ilíquidáveis, nos termos do art. 15, §3º, da Lei Orgânica do TCE/PR, acompanhando o relator nos demais pontos. (voto vencido)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 1 de fevereiro de 2024 – Sessão Virtual nº 1.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente