



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 892151/16
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPONGAS
INTERESSADO: ALVARO VERONEZ FILHO, ANTONIO JOSE BEFFA, LUIZ ROBERTO PUGLIESE, SANDRA REGINA GLADE HENNCKI, SERGIO ONOFRE DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR: GISLAINE PAULA BRAGANTIN GIAROLA, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, MARCUS EVANDRO GIAROLA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 337/24 - Primeira Câmara

Comunicação de irregularidade convertida em Tomada de Contas Extraordinária. Serviços contábeis. Prejulgado n. 06 e exigência constitucional de concurso público. Violação. Comprovação parcial da execução dos Serviços. Dano ao erário. Prescrição parcial. Procedência parcial. Irregularidade das contas. Devolução e multa.

1. Trata-se de Comunicação de Irregularidade (convertida em Tomada de Contas Extraordinária) oriunda do Programa de Acompanhamento Remoto (PROAR) em face do Município de Arapongas, de responsabilidade do ex-prefeito, Sr. Luiz Roberto Pugliese, e dos servidores Álvaro Veronez Filho e Sandra Regina Glade Henncki, versando sobre a *“irregularidade na contratação de serviços contábeis, sendo que os servidores supramencionados além de constarem na folha de pagamento do ente, foram beneficiados concomitantemente em empenhos decorrentes de prestação de serviços de contabilidade”* (peça n. 3).

O Município de Arapongas, em defesa preliminar apresentada (peça 6) em sede de Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA), confirmou a realização dos pagamentos, que denominou de “serviços extras”, justificando que os serviços de contabilidade eram realizados após a jornada normal de trabalho dos servidores e que, na prática, os pagamentos implicaram economia ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao final da Comunicação, a Auditora de Controle Externo protestou pelo reconhecimento das irregularidades, bem como pela aplicação de sanção aos responsáveis.

Pelo Despacho GCIZL n. 2686/16 (peça 10), determinou-se a conversão da Comunicação de Irregularidade em Tomada de Contas Extraordinária, bem como a citação do Município de Arapongas e dos Srs. Luiz Roberto Pugliese (Prefeito à época – gestão 2005/2012), Álvaro Veronez Filho e Sandra Regina Glade Henncki (servidores beneficiados com os pagamentos questionados).

Citados, eles apresentaram razões de defesa e documentos (peças 22, 32, 34, 43/62 e 65/72), exceto o Sr. Luiz Roberto Pugliese que, embora tenha constituído advogado nos autos (peças 18/20 e 74), deixou de apresentar defesa (certidão de decurso de prazo – peça 36).

Em manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência parcial desta Tomada, com restituição de valores, multas administrativa e proporcional ao dano, inabilitação para o exercício de cargo em comissão e proibição de contratar com o Poder Público, além da expedição de recomendação ao Município (Instrução CGM n. 4491/23, peça 83).

Por fim, aderindo ao posicionamento técnico, o Ministério Público de Contas posicionou-se pela procedência parcial desta Tomada, com aplicação de sanções (Parecer 5PC n. 904/23, peça 84).

É o relatório.

2. De fato, esta Tomada de Contas procede apenas em parte.

2.1. Prescrição:

Conforme já mencionado, o expediente trata da contratação/terceirização de serviços contábeis pelo Município, entre 2005 e dezembro de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tomando isso como base, vale recordar que, segundo o Prejulgado n. 26 deste Tribunal, o prazo prescricional é contado do cessamento do ato (no caso, o termo inicial da prescrição é dezembro/2012).

Ainda que o Prejulgado n. 26 se limite a dizer que o prazo prescricional será contado do dia em que cessar a infração continuada, é evidente que, em prestígio à estabilidade e à segurança das relações jurídicas, bem como ao equilíbrio de interesses e ao direito de defesa, a prescrição deve afetar os atos que antecederem o marco prescricional.

Ou seja, no caso de infração continuada, ainda que, de fato, somente a partir da cessação de seus efeitos constitui-se o termo inicial do prazo prescricional para aplicação das medidas sancionatórias em face da irregularidade por ela caracterizada, isso não quer dizer que o prazo de cinco anos, contado a partir da citação, possa retroagir para alcançar fatos anteriores a esse período, inclusive, com vistas ao ressarcimento do dano.

Consequentemente, embora o despacho que ordenou a citação dos interessados tenha sido proferido em 28/11/2016 (peça 10), antes do lustro prescricional, impõe-se o reconhecimento da prescrição parcial em relação aos atos, envolvendo os respectivos pagamentos, que precedem o limite prescricional sancionatório e ressarcitório.

Nesse contexto, estando prescrita a pretensão sancionatória e ressarcitória dos atos praticados de 2005 a 28/11/2011 (inclusive), o processo deve ser extinto com resolução de mérito em relação a eles, sem prejuízo ao enfrentamento do mérito em relação aos atos posteriores.

2.2. Álvaro Veronez Filho:

Analizando a defesa apresentada, a CGM concluiu que o Sr. Álvaro Veronez Filho apresentou *“diversos documentos contábeis por ele elaborados nos anos de 2005 a 2012, bem como vistos em notas de empenho (peças 45 a 54 e 57 a 62)”* (peça 75, p. 3), comprovando a prestação de serviços ao Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão disso e da inexistência de qualquer indício de que os serviços não tenham sido prestados, o setor técnico entendeu que eventual ordem de restituição de valores implicaria o enriquecimento sem causa da Administração, pelo que sugeriu a improcedência da Tomada nesse particular.

Não havendo qualquer elemento nos autos que desabone as conclusões técnicas (que adoto como razões de decidir), esta Tomada deve ser julgada improcedente em relação ao Sr. Álvaro Veronez Filho.

2.3. Sandra Regina Glade Henncki:

Em relação à Sra. Sandra Regina Glade Henncki, a CGM concluiu (peça 75, p. 5) que os documentos apresentados demonstram a prestação de serviços (à Fundação Educacional de Arapongas) apenas de 2005 a 2009, mas não de 2010 a 2012 (peças 67 a 72).

Corroborando esse raciocínio, a COFAP, com base nas informações do SIM-AM, mencionou que de 2010 a 2012 “os únicos empenhos vinculados à Fundação Educacional de Arapongas” seriam os relativos às remunerações e contribuições previdenciárias da Sra. Sandra, sugerindo que “a Fundação estava inativa e existia exclusivamente como fonte pagadora da servidora” (peça 37).

A propósito, no intuito de evidenciar o dano causado pela irregularidade em questão, vale transcrever a respectiva manifestação técnica:

Agravando ainda mais a situação, a busca de informações no SIM-AM incitada pela própria defesa da servidora também revelou que durante 3 anos (2010- 2011-2012) os únicos empenhos vinculados à Fundação Educacional de Arapongas são apenas os de sua remuneração e respectivas contribuições previdenciárias, ou seja, há indícios concretos que a Fundação estava inativa e existia exclusivamente como fonte pagadora da servidora.

Diante do exposto, entende-se necessário o ressarcimento dos valores pagos à servidora Sandra Regina Glade Henncki, entre 2005 e 2012, a título de suposto serviço contábil, haja vista que não foi comprovada a efetiva prestação do serviço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e, ainda que os atos do SIM-AM tenham sido por ela emitidos, o que não é possível atestar, não se verifica razoabilidade no valor pago, considerando o irrisório volume de dados enviados, agravados pelo fato de que em 2010, 2011 e 2012, há evidências que a Fundação estava inativa, constando apenas os empenhos da remuneração da própria servidora, tendo, portanto, recebido os pagamentos com violação ao art. 9º, inciso III da Lei nº 8.666/1993 e Prejulgado nº 06 (fl. 4/5 da peça 37).

De fato, os documentos constantes das peças 68/72 sugerem que, de 2005 a 2009, a Sra. Sandra prestou os serviços questionados.

No entanto, não consta dos autos qualquer indício de que de 2010 a 2012 eles tenham sido prestados.

Nesse contexto, não havendo evidências de que a Sra. Sandra tenha prestado à Administração o trabalho relativo aos pagamentos que recebeu de 2010 a 2012, esta Tomada deve ser julgada procedente nesse particular (apenas de 29/11/2011 em diante, em razão da prescrição dos atos anteriores), cabendo à servidora, na qualidade de beneficiária direta dos valores recebidos indevidamente¹, restituí-los aos cofres municipais.

Aplico, ainda, a multa administrativa prevista na letra 'g' do inc. IV do art. 87 da LC 113/05, em face da flagrante ofensa ao princípio constitucional da moralidade, ao receber remuneração por serviços que deixou de prestar, situação essa agravada pelas circunstâncias indicadas pela unidade técnica, na manifestação acima transcrita.

Deixo de aplicar, contudo, a multa proporcional ao dano e a declaração de inidoneidade, propostas pela unidade técnica, levando em conta o valor objeto da devolução, cumulado com a multa administrativa aplicada.

2.4. Luiz Roberto Pugliese (Prefeito de 2005 a 2012):

¹ Vide apuração realizada pelo setor técnico – peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelas Instruções ns. 3949/22 e 4491/23 (peças 75 e 83), a Coordenadoria de Gestão Municipal propôs a responsabilidade solidária do Sr. Luiz Roberto Pugliese em relação aos pagamentos indevidamente realizados à Sra. Sandra.

Ocorre que, diferentemente do que se verifica em relação ao Sr. Álvaro Veronez Filho (peça 7), não se identificou qualquer evidência de que o Sr. Pugliese tenha designado a Sra. Sandra para o suposto trabalho, tampouco de que, ciente do desvio de função e da inexecução dos trabalhos, tenha ordenado os pagamentos indevidos.

Vale dizer, impor uma responsabilidade solidária ao Sr. Pugliese simplesmente porque ele era gestor à época e ordenador das despesas traduziria uma responsabilização objetiva do agente, pois despida um liame minimamente evidente entre sua conduta e o resultado identificado.

Ainda que o Sr. Pugliese não tenha apresentado defesa, a presunção de veracidade imposta pela revelia é relativa, não permitindo que se imponha condenações quando os elementos de prova apresentados não corroboram, minimamente, as alegações iniciais (notadamente quando não forem de difícil ou impossível comprovação, como na hipótese).

Diante disso, entendo descabida a responsabilização solidária do Sr. Pugliese, bem como a imputação de multa proporcional ao dano em seu desfavor.

Da mesma forma, em relação à designação do servidor efetivo Álvaro Veronez Filho.

Embora possa ser caracterizada a falha diante da sua nomeação “*por vezes comissionado (Controlador Interno), para atuar como contador junto ao FUNREBOM (Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Estado do Paraná) daquele município*”² (peça 7), com ofensa ao Prejulgado n. 6 deste Tribunal e à regra constitucional do concurso público, deve ser afastada a multa administrativa diante da comprovação da prestação dos serviços, o que afasta nesse caso, a hipótese de dano ao erário, aliado ao fato de não estar sendo imposta

² Comunicação de Irregularidade (peça 3, p. 4/5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualquer sanção ao servidor beneficiado com a designação, pelas razões já declinadas.

2.5. Recomendação:

Levando-se em conta o longo decurso de tempo, desde os fatos noticiados, cuja consumação deu-se em 2012, deixo de expedir recomendação ao atual gestor.

3. Em face do exposto, acompanhando em parte o opinativo técnico e ministerial, **VOTO** para que, nos termos da fundamentação supra, o objeto desta Tomada de Contas Extraordinária, instaurada com base no Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) nº 1514 em razão da designação de servidor do Município de Arapongas para prestar serviços contábeis à Fundação Educacional de Arapongas e ao Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Estado do Paraná, seja julgado:

3.1. **extinto com resolução de mérito** em relação aos atos praticados de 2005 a 28/11/2011 (inclusive), eis que prescrita a pretensão sancionatória e ressarcitória em relação a eles, nos termos do Prejulgado n. 26 deste Tribunal;

3.2. **parcialmente procedente** em relação aos atos praticados de 29/11/2011 a dezembro/2012 e, consequentemente, **irregulares** as contas de responsabilidade do Sr. Luiz Roberto Pugliese (ex-Prefeito de Arapongas - gestão 2005/2012), ante a designação de servidor do município para prestar serviços contábeis ao Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Estado do Paraná, em ofensa ao Prejulgado n. 6 deste Tribunal e à regra constitucional do concurso público, e, consequentemente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2.1. a Sra. Sandra Regina Glade Henncki seja condenada a **restituir aos cofres municipais** os valores³ que recebeu indevidamente do Município (de 29/11/2011 a dezembro/2012), devidamente atualizados; e

3.2.2. a Sra. Sandra Regina Glade Henncki seja sancionada com a **multa administrativa** prevista na letra 'g' do inc. IV do art. 87 da LC 113/05, em face da flagrante ofensa ao princípio constitucional da moralidade, ao receber remuneração por serviços que deixou de prestar.

Após o trânsito em julgado desta decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I – Julgar, acompanhando em parte o opinativo técnico e ministerial, e nos termos da fundamentação supra, o objeto desta Tomada de Contas Extraordinária, instaurada com base no Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) nº 1514 em razão da designação de servidor do Município de Arapongas para prestar serviços contábeis à Fundação Educacional de Arapongas e ao Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Estado do Paraná, **extinto com resolução de mérito** em relação aos atos praticados de 2005 a 28/11/2011 (inclusive), eis que prescrita a pretensão sancionatória e ressarcitória em relação a eles, nos termos do Prejulgado n. 26 deste Tribunal;

³ Vide apuração realizada pelo setor técnico – peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - julgar **parcialmente procedente** em relação aos atos praticados de 29/11/2011 a dezembro/2012 e, conseqüentemente, **irregulares** as contas de responsabilidade do Sr. Luiz Roberto Pugliese (ex-Prefeito de Arapongas - gestão 2005/2012), ante a designação de servidor do município para prestar serviços contábeis ao Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Estado do Paraná, em ofensa ao Prejulgado n. 6 deste Tribunal e à regra constitucional do concurso público;

III - determinar à Sra. Sandra Regina Glade Henncki a **restituição aos cofres municipais** dos valores⁴ que recebeu indevidamente do Município (de 29/11/2011 a dezembro/2012), devidamente atualizados;

IV – **aplicar** à Sra. Sandra Regina Glade Henncki a **multa administrativa** prevista na letra 'g' do inc. IV do art. 87 da LC 113/05, em face da flagrante ofensa ao princípio constitucional da moralidade, ao receber remuneração por serviços que deixou de prestar;

V – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 22 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

⁴ Vide apuração realizada pelo setor técnico – peça 4.