



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 296720/08

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA

INTERESSADO: ALCIONE LEMOS, CONSELHO COMUNITARIO DOUTOR SANTOS, JOSE SLOBODA, JULIO CESAR KISBERI BARBOSA, MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA, PAULO HOMERO DA COSTA NANNI, ROSILEY PIRES BALBELA, SAMIR ALVES DE MELLO, VARA DO TRABALHO DE JAGUARIAÍVA

ADVOGADO: GIULIANO MIRANDA, LUCAS MADUREIRA FERREIRA,
PROCURADOR: MATHEUS RISSATTO RIVOIRO, ROSE CLEIA CECCON MARTINS, TANIA MARISTELA MUNHOZ

RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 956/24 - Primeira Câmara

Tomada de contas extraordinária. Município de Jaguariaíva. Impropriedades na gestão de hospital municipal. Alegação de contratação de profissionais sem a realização de concurso público, não repasse das contribuições previdências retidas dos empregados e FGTS, e pagamento dos salários por meio de RPA's. Fatos ocorridos entre 2006 e 2008. Citação em 2017. Incidência de prescrição. Inteligência do Prejulgado n.º 26 desta Corte. Resolução de mérito. Improcedência da tomada e regularidade das contas.

I. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos tomada de contas extraordinária, diante de conversão determinada pelo Acórdão n.º 1982/2011, do Tribunal Pleno (peça 35), decorrente de inspeção judicial, encaminhada pelo Juízo da Vara do Trabalho de Jaguariaíva, realizada no ano de 2008 junto ao CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DOUTOR SANTOS, entidade à época responsável pela administração e manutenção da saúde pública no MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA, na qual se constatou diversas irregularidades na administração do HOSPITAL REGIONAL CAROLINA LUPION.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso dos autos, apontam-se as seguintes impropriedades: (i) contratação dos empregados do Conselho Comunitário Doutor Santos sem a realização de concurso público e pagos com as verbas repassadas pelo município; (ii) não repasse das contribuições previdências retidas dos empregados, bem como o não recolhimento do FGTS; e (iii) pagamento dos salários dos empregados do Conselho por meio de RPA's sem a retenção do IRRF.

Por meio do Despacho n.º 247/2017 (peça 45) foi determinada a citação do então prefeito, JOSÉ SLOBODA, para que informasse sobre a forma de administração e como estavam sendo repassados os recursos públicos para o referido hospital, encaminhando a documentação comprobatória pertinente.

Em resposta (peça 50), o interessado esclareceu que desde a publicação da Lei Municipal n.º 1856, de 10/03/2009, a administração do hospital passou a ser de responsabilidade exclusiva do município, sendo os recursos repassados através da Secretaria Municipal de Saúde, a qual pertence a entidade hospitalar.

Tendo em vista no exarado no Despacho n.º 1111/2017 (peça 54), determinou-se a intimação dos seguinte interessados: MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA, na pessoa de seu atual gestor, PAULO HOMERO DA COSTA NANNI (01/01/2005 a 31/12/2005, 01/01/2006 a 16/07/2007), SAMIR ALVES DE MELO (gestor no período de 17/07/2007 a 30/12/2008), JÚLIO CÉSAR KISBERI BARBOSA (Diretor do Departamento de Saúde e Presidente do CONSELHO COMUNITÁRIO DOUTOR SANTOS), e da senhora ROSILEY PIRES BALBELA (Diretora do Departamento de Saúde e Presidente do Conselho), para o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

Apresentando suas justificativas (peça 71), SAMIR ALVES DE MELO asseverou que: (i) a tomada de contas extraordinária pressupõe a ocorrência de dano ao erário e locupletamento ilícito, inexistente no caso dos autos, e não simples irregularidade formal dos atos administrativos; (ii) resta incontroverso que não houve qualquer alegação de superfaturamento ou de benefício indevido das pessoas mencionadas na tomada de contas ou mesmo de terceiros, nem menos qualquer menção a dispositivo legal que tenha sido violado e tão pouco quais as medidas a serem adotadas para à resolução dos problemas apontados no auto de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inspeção judicial; (iii) não houve individualização da conduta das pessoas mencionadas na presente tomada, impossibilitando a defesa; (iv) ainda que ausente o concurso público, os serviços do pessoal contratado foram efetivamente prestados, a impossibilitar a devolução de tais valores ao erário (v) inexistiu improbidade, eis que para tanto necessária a ocorrência de prejuízo ao erário, de dolo ou culpa; e (vi) no mais, requereu a juntada de comprovantes de pagamentos débitos da administração do conselho, relativos ao período em que o interessado permaneceu no cargo de prefeito, bem como de outras dívidas de natureza tributária.

Por sua vez, a municipalidade, após apresentar manifestação (peça 79) de idêntico teor à constante na peça 50, aportou aos autos nova justificativa (peça 84), apregoando que: (i) no ano de 2009, foram tomadas as medidas para a rescisão do convênio celebrado entre o município e o citado conselho, tendo havido a preocupação para a contratação de profissionais apenas por concurso público; e (ii) a responsabilidade por dívidas trabalhistas ou quaisquer outras irregularidades cometidas por terceiros deve se restringir aos autores de tais impropriedades, não podendo recair sobre o ente público. Diante disso, requereu a municipalidade que a eventual responsabilização incida tão somente no referido conselho e seus respectivos gestores, bem como nos agentes políticos diretamente envolvidos.

ROSILEY PEREIRA BALBELA, em suas justificativas (peça 88) reeditou os mesmos argumentos já declinados por SAMIR ALVES DE MELO, em sua peça 71, tendo aduzido apenas que esteve à frente do conselho por um curto período, compreendido entre 25/04/2007 a 31/07/2007, ou seja por apenas três meses.

Diga-se o mesmo acerca da defesa apresentada por JULIO CESAR KISBERY BARBOSA (peça 94) que também pontuou que geriu o conselho sempre que fora nomeado Diretor do Departamento de Saúde Municipal pelo então Vice-Prefeito SAMIR ALVES DE MELO, nas oportunidades em que esse assumiu a chefia do Poder Executivo em razão dos afastamentos do então Prefeito PAULO NANNI.

Comparecendo novamente aos autos (peça 97), SAMIR ALVES DE MELO encaminhou decisão desta Corte (Acórdão de Parecer Prévio n.º 349/2014, da Segunda Câmara) que julgou regulares as contas do município relativas ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exercício de 2008, com o fito de corroborar as alegações de inexistência de desvio de conduta que pudesse ensejar crime de responsabilidade ou improbidade administrativa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM (Instrução n.º 112/2022, peça 103), analisando pela primeira vez o feito, opinou pela realização de diligência externa com expedição de ofício ao Ministério Público Estadual, Núcleo de Trabalho de Santo Antônio da Platina, a fim de solicitar informações sobre o andamento atual dos processos judiciais movidos contra os representados, para a apuração de eventual desvio de dinheiro público ocorrido durante a existência do conselho.

O Ministério Público de Contas - MPC (Parecer n.º 114/2022, peça 104) concordou a com a diligência sugerida pela unidade técnica, mas no caso do seu indeferimento recomendou o julgamento pela improcedência das contas em face da ausência de elementos indicativos da ocorrência e da quantificação de dano ao erário.

Por meio do Despacho n.º 413/2022 (peça 105), após se considerar que com a juntada de documentos é possível constatar o pagamento de multas/juros pelo atraso nos recolhimentos de valores ao INSS, o que teria gerado prejuízos aos cofres do município, foi determinado o encaminhamento dos autos à CGM para o levantamento dos valores pagos a título de multa/juros e para a identificação dos responsáveis pelos referidos pagamentos.

Em resposta a essa determinação, a unidade técnica (Instrução n.º 1922/2022, peça 107), após afirmar que o total pago a título de juros e multa foi R\$ 99.056,20 (noventa e nove mil e cinquenta e seis reais e vinte centavos) e que os responsáveis solidários seriam SAMIR ALVES DE MELO, Prefeito Municipal na gestão 2005/2008, e JÚLIO CESAR KISBERI BARBOSA, Presidente do Conselho Municipal, à época dos fatos, explicitou que é a primeira vez que essa quantificação é feita nos autos, estando prescrita a pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, opinando pelo encerramento do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O MPC (Parecer n.º 541/2022, peça 109) opinou pelo prosseguimento do feito, com a intimação dos interessados para a apresentação de defesa sobre os valores indicados pela unidade técnica, e pela necessidade de expedição de ofício ao Núcleo de Trabalho de Santo Antônio da Platina, a fim de que informe se alguma medida investigativa e sancionatória foi adotada após o recebimento da documentação da ação civil pública.

O opinativo ministerial foi acatado (Despacho n.º 1099/2022, peça 110) e determinada as diligências sugeridas.

Em cumprimento a referida determinação, a municipalidade (peça 115) juntou cópia dos autos n.º 554/2008 (Projudi n.º 0001158-85.2008.8.16.010), da sentença dos autos de ação civil pública n.º 0001898-04.2012.8.16.0100 e demais peças do cumprimento de sentença, que trata de ações trabalhistas em face do conselho e do município que acarretaram prejuízo ao erário.

Apenas um dos interessados apresentou resposta (peça 122), JULIO CESAR KISBERI BARBOSA que argumentou, em preliminar: (i) a necessidade de reconhecimento da prescrição intercorrente, arquivando-se o processo com resolução de mérito, pois os fatos remontam a 2008 e o ato interruptivo da prescrição a 2017; (ii) a ausência do devido processo legal com vista a dificultar o contraditório e ampla defesa em decorrência do lapso temporal entre a determinação de tomada de contas extraordinária até o efetivo levantamento da conduta apontada como regular; e (iii) da impossibilidade de aplicação da Lei Complementar n.º 113/2005. No mérito, arguiu que: (i) quanto à contratação de pessoal sem concurso público: (a) o conselho possuía natureza privada, dispensando a contratação de pessoal por concurso público; (b) as contratações não eram de responsabilidade do presidente do conselho, mas do diretor administrativo do hospital; e (c) a análise da legalidade das contratações deveria ter se dado em sede de prestação de contas e não em tomada de contas extraordinária, quando não mais há elementos plausíveis para a desconstituição de atos praticados com base na legalidade que imperava a época dos fatos; (ii) relativamente ao não repasse das contribuições previdenciárias dos empregados e o não recolhimento do FGTS: (a) a responsabilidade pelo pagamento era única e exclusivamente do município, conforme previa a Lei Municipal n.º 1516/2002 que autorizava a celebração de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Convênio entre as partes; (b) o conselho fazia o levantamento da folha de pagamento do mês com o valor líquido para pagamento de pessoal, bem como com os valores a título de contribuição previdenciária e FGTS, no entanto o município só repassava ao conselho o valor líquido da folha salarial; (c) ainda que se defenda a responsabilidade do interessado, ela deve se limitar ao período em que ele ficou responsável pelo conselho (17/07/2007 a 16/09/2008); e (d) a condenação do requerido ao ressarcimento de valores significaria locupletamento ilícito do município, haja vista a tramitação de ação civil pública com o mesmo pedido; e (iii) quanto aos pagamentos por meio de RPAs: (a) tal prática era legal para remuneração dos prestadores de serviços eventuais, tendo sido as contas à época aprovadas por esta Corte; e (b) houve a efetiva prestação do serviço e os pagamentos foram realizados dentro dos parâmetros financeiros adequados, não havendo que se falar em condenação do requerido, pois ausente o dolo específico na conduta praticada.

A CGM (Instrução n.º 1099/2023, peça 135) recomendou, em preliminar, pelo reconhecimento da prescrição sancionatória e ressarcitória, sugerindo o encerramento da presente tomada de contas extraordinária, ou em assim não entendendo, considerando os precedentes deste Tribunal, a CGM opina pelo encerramento do feito em razão da existência de ação civil pública de improbidade administrativa em trâmite sobre o mesmo assunto.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 246/2023, peça 136), após reafirmar o posicionamento já externalizado por ocasião da emissão do Parecer n.º 541/22 - 7PC acerca da inaplicabilidade da prescrição ressarcitória no âmbito desta Casa, opinou pela procedência e aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 a JÚLIO CESAR KISBERI BARBOSA e SAMIR ALVES DE MELO.

É o relatório, naquilo que importa.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A instrução diverge em suas conclusões, mas razão assiste à unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O opinativo ministerial fundamenta a procedência da presente tomada de contas, reconhecendo a impossibilidade de incidência do Prejulgado n.º 26 desta Corte sob o seguinte argumento:

“Compulsando os autos, cumpre reafirmar o posicionamento já externalizado por ocasião da emissão do Parecer n.º 541/22 - 7PC acerca da inaplicabilidade da prescrição ressarcitória no âmbito desta Casa, uma vez que o Prejulgado n.º 26 - TCE/PR abarcou somente a prescrição “das multas e demais sanções pessoais” aplicadas por este Tribunal de Contas, já que, como definido pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 636886/AL, as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa dolosos são imprescritíveis. Do mesmo modo, não houve julgamento da Revisão do Prejulgado n.º 26, devendo ser mantido o entendimento até então vigente” (peça 136, fls. 3).

Ocorre que o citado parecer foi emitido anteriormente ao Acórdão 1919/2023, foi publicado no Diário Eletrônico desta Corte n.º 3023, de 18/07/2023, aresto esse que modificou a redação do referido prejulgado, passando a abarcar o reconhecimento da incidência da prescrição também com relação à sanção de restituição de valores. Eis a literalidade do prejulgado:

“Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) **da prescrição** das multas, **da restituição de valores** e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, (Revogado) 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”.

Posto isso, forçoso reconhecer como prescritos os fatos que se apontam irregulares no presente feito, dado o vertido pela unidade, cujo opinativo adoto como razões para decidir:

“Em sede de contraditório (peça 122), o Sr. Júlio Cesar Kisberi Barbosa levantou preliminar de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, ao argumento de que “o longo período a que fora submetido o presente feito em relação à data da suposta infração e a retomada da Tomada de Contas Extraordinária inviabiliza o contraditório e a ampla defesa”. Aduz que os supostos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fatos ocorreram em 2008 e o marco interruptivo da prescrição em 2017 (Despacho 1111/17 – GCFC – peça 54), passando-se 09 (nove) anos sem que se tomassem definições sobre estes autos.

Reforça-se, nesse sentido, que se trata de processo derivado do Acórdão nº 1982/11 - Tribunal Pleno, cujo julgamento ocorreu em 2011, mas no qual a citação dos interessados para apuração de suposto dano ao erário percebido no período de 10/2006 a 12/2008 apenas se deu no ano de 2017.

Esta unidade técnica compreende que os atos do processo de representação não constituem atos inequívocos de apuração dos fatos aptos a interromper o curso prescricional da irregularidade apontada nestes autos. Isto porque o processo de representação não tinha a finalidade de apurar eventual dano ao erário relacionado ao pagamento de juros/multa pelo atraso nos recolhimentos de valores ao INSS, durante os exercícios financeiros de 2006 a 2008.

Prova da impossibilidade da interrupção da prescrição pelas diligências realizadas na representação é a própria conclusão de que seria necessário instaurar esta Tomada de Contas Extraordinária para verificar a ocorrência de dano pela contratação irregular de pessoal e respectivo pagamento, pois os atos do processo anterior não especificaram irregularidades, responsáveis e nem aventaram sanções a esse respeito.

(...)

Logo, considerando que se passaram 17 (dezessete) anos entre os exercícios objetos desta tomada de contas extraordinária (2006 a 2023) e que o despacho que ordenou a citação dos interessados para apresentação de contraditório se deu apenas em agosto de 2017, reitera-se o entendimento anterior desta unidade pelo reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória, conforme Prejulgado TCE/PR nº 26” (peça 135, fls. 4-6).

Apesar de corroborar o opinativo da unidade técnica, quanto à incidência da prescrição, divirjo quanto à sua conclusão pelo encerramento do feito.

Por força do artigo 487, inciso II, do Código de Processo Civil¹, aplicável subsidiariamente aos julgamentos no âmbito desta Corte de Contas (artigo 52 da Lei Orgânica deste Tribunal), o reconhecimento da prescrição importa na

¹ “Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: (...) II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

resolução de mérito da demanda, impondo-se a improcedência da presente tomada de contas extraordinária e o julgamento pela regularidade das contas.

III. VOTO

Ante o exposto, VOTO:

I) pela improcedência da presente tomada de contas extraordinária e pela irregularidade das contas;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.

É o voto.

IV. MANIFESTAÇÃO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Disponibilizada no plenário virtual a proposta de voto pelo Conselheiro relator, o Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva apresentou a seguinte manifestação:

“Reconhecendo a prescrição, o relator vota pela improcedência da presente Tomada de Contas.

Concordo com a parte dispositiva do voto, isto é, com o resultado prático da decisão, mas por razões distintas.

Não é o caso de reconhecer a prescrição, pois este processo decorre de instauração determinada em processo anterior, no qual houve citação válida e tempestiva que interrompeu a prescrição.

Entretanto, considerando que o processo originário iniciou-se em 2008 e apenas agora, em 2024, os fatos vêm a julgamento adoto como fundamento para o arquivamento a ofensa aos princípios da razoável duração do processo, da eficiência e da ampla defesa, diante dos obstáculos à defesa em caso de novas diligências e da escassez de resultados no prosseguimento da fiscalização.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 unanimidade, em:

- I. Julgar pela improcedência da presente tomada de contas extraordinária e pela irregularidade das contas;
- II. após o trânsito em julgado, determinar o encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.

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

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA considerou que o processo originário se iniciou em 2008 e que apenas agora, em 2024, os fatos vieram a julgamento. Adotou como fundamento para o arquivamento a ofensa aos princípios da razoável duração do processo, da eficiência e da ampla defesa, diante dos obstáculos à defesa em caso de novas diligências e da escassez de resultados no prosseguimento da fiscalização.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de abril de 2024 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente