



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 274631/13  
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA  
ENTIDADE: EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE PARANAGUÁ S/A (EXTINTO)  
INTERESSADO: ANA PAULA RESSETTI ABUD, ANDRE AUGUSTO BRANCO, ANDREY MATHEUS BRANCO ABUD, ANTONIO CARLOS FILUCA ABUD (FALECIDO(A) EM 2021), ANTONIO FLAVIO BRANCO, BRASILIO ABUD NETO, BRAZILIO ABUD FILHO, EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN, EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE PARANAGUÁ S/A (EXTINTO), FABIO HENRIQUE BRANCO, FLAVIA HELOISA BRANCO ABUD, JOSE BAKA FILHO, LETICIA CAROLINE BRANCO ABUD, LIDIANE CRISTINA BRANCO ABUD SILVA, LIGIA STEFANIE BRANCO ABUD CORDEIRO, LUCAS EDUARDO BRANCO ABUD, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, RAUDENIR ANDRETE DOS SANTOS, ZELINDA MENDES COSTA BRANCO  
ADVOGADO: IZABELLA FREZA NEIVA DE MACEDO, THIAGO DE ARAUJO  
PROCURADOR: CHAMULERA  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 96/25 - Primeira Câmara

Tomada de contas ordinária. EMDEPAR. Exercício de 2010. Ausência de prestação de contas. Contas irregulares. Ressarcimento.

#### I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Ordinária cuja instauração foi autorizada pelo Despacho n.º 1767/13 – GP (peça 3) em face da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S/A – EMDEPAR, ante a ausência de Prestação de Contas do Exercício de 2010.

Após a autuação e distribuição, foi determinada a citação da EMDEPAR (Despacho n.º 802/13-GCNB, peça 6), que deixou transcorrer o seu prazo sem o oferecimento de qualquer manifestação (peça 10).

Também foi promovida a citação do senhor *Antonio Carlos Abud*, então presidente da entidade, que também não apresentou resposta (peça 20).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Submetido o feito à então Diretoria de Contas Municipais (Instrução n.º 3688/13-DCM, peça 21), a unidade manifestou-se pela irregularidade das contas, tendo em vista a inexistência de qualquer pronunciamento pelos interessados, mantendo-se a omissão no dever de prestar as contas alusivas ao exercício de 2010.

Sugeriu, ainda, a aplicação de sanções pecuniárias e a determinação de devolução dos valores recebidos, diante da ausência de comprovação da sua correta aplicação.

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer Ministerial n.º 15440/13-SMPjTC, peça 22).

O relator à época concedeu nova oportunidade à EMDEPAR para se manifestar nos autos (Despacho n.º 207/14-GCNB, peça 24), porém não houve apresentação de resposta (peça 30).

Determinou-se, então, a inclusão do senhor *Raudenir Andrete dos Santos* como interessado, na condição de Diretor Administrativo e Financeiro da entidade, bem como a sua intimação, juntamente com o Município de Paranaguá e com os senhores *Edison de Oliveira Kersten* e *José Baka Filho* para apresentarem os documentos necessários à prestação de contas (Despacho n.º 692/15-GCNB, peça 31).

Em resposta, o Município de Paranaguá apresentou os seguintes documentos (peças 36 a 43):

- Ata da 398ª reunião do Conselho de Administração;
- Ata da 24ª Assembleia Geral Extraordinária;
- Lei n.º 3367, de 20 de dezembro de 2013, a qual autoriza a dissolução, liquidação e extinção da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S/A – EMDEPAR;
- Balanço Financeiro de 2010;
- Balanço Patrimonial de 2010;
- Demonstrativo da Dívida Flutuante 2010;
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais 2010.

O senhor *Edison de Oliveira Kersten* replicou a manifestação do Município (peças 45 a 52).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O senhor *Raudenir Andrete dos Santos* manifestou-se à peça 57, sustentando que os documentos necessários à prestação de contas estavam em poder do Executivo Municipal, e que o ente até aquele momento não havia franqueado o respectivo acesso.

O feito foi submetido novamente à então Diretoria de Contas Municipais, que manteve seu opinativo pela irregularidade das contas, já que não houve a sua devida apresentação. Segundo a unidade, os documentos juntados “não atendem sob nenhum aspecto a Instrução Normativa 54/2011, que regulamentou a prestação de contas de 2010” (Instrução n.º 3662/15-DCM).

O *Parquet* acompanhou o opinativo técnico (Parecer n.º 13590/15-SMPjTC, peça 64).

O então relator entendeu pertinente promover a citação por edital do senhor *José Baka Filho* (Despacho n.º 3110/15-GCNB, peça 65), o qual novamente deixou de se pronunciar (peça 69).

Sobreveio o Acórdão n.º 2768/16-S2C, em que se deliberou pela “instauração de Procedimento de Fiscalização e Inspeção junto à Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S/A e ao Município de Paranaguá, na forma dos artigos 252, 255 e 259-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, com o escopo de apurar eventuais danos ao Erário em razão das omissões nas prestações de contas dos exercícios de 2006 a 2013”.

Por meio do Despacho n.º 1010/18-CGF (peça 84), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização ponderou que a fiscalização pretendida se afiguraria dificultosa diante da a) falta de elementos técnicos suficientes, b) extinção de direitos e poderes da administração pública, c) do prejuízo do contraditório e da ampla defesa, d) da dissolução, liquidação e extinção da EMDEPAR e efeitos de acórdãos do TCEPR em processos judiciais.

Deste modo, remeteu os autos ao relator questionando se, mesmo diante das razões acima, “permanecem as determinações da referida decisão ou se o presente processo de Tomada de Contas Ordinária pode ser encerrado”.

O relator, por sua vez, submeteu o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, que manteve seu opinativo anterior pela irregularidade das contas, além de ter informado que a empresa foi liquidada em 04/07/2018 (Lei Municipal n.º



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3674/18), e que há Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa em trâmite na Vara de Fazenda Pública de Paranaguá, autuada sob o n.º 0017709-77.2013.8.16.0129, ajuizada em face de *José Baka Filho e Antônio Carlos Abud*, a qual foi julgada procedente em 06/11/2018, tendo os responsáveis sido condenados, dentre outras sanções, ao ressarcimento de R\$ 502.000,00 (Instrução n.º 4850/18-CGM, peça 86).

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 868/18-6PC, peça 87) manifestou-se pela necessidade de instauração do procedimento determinado pela 2ª Câmara deste Tribunal visando não apenas o ressarcimento integral dos valores repassados (abrangendo inclusive os exercícios de 2007, 2008 e 2009, os quais já foram julgados porém sem a respectiva determinação de devolução), mas também “na compreensão de todo o fluxo de valores gerido pela empresa, que possivelmente agregou receitas às quantias provenientes dos cofres municipais”.

Destacou, ainda, que o Acórdão n.º 2768/16-S2C transitou em julgado, não cabendo à unidade técnica deixar de cumpri-lo.

Ademais, sustentou que o caso em exame se inseriria na hipótese de imprescritibilidade decorrente de ato doloso de improbidade administrativa.

Acrescentou que não há que se falar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, já que estes direitos são assegurados por este Tribunal, e que a obrigação de guarda e encaminhamento de documentos remonta ao ano de 2007, não havendo que se falar em prejuízo em razão do longo decurso do tempo, até mesmo porque a inspeção só se fez necessária diante da ausência do cumprimento do dever de prestar contas.

Ainda nesta linha, argumentou que “embora em fase de liquidação, permanece ativa, possuindo gestores, contador e controlador interno responsáveis, os quais, por obrigação legal, devem manter toda a documentação relacionada às suas atividades em dia”.

Também salientou que “devido à sua vocação constitucional para avaliação da regularidade da gestão, os Tribunais de Contas podem requisitar documentos diretamente às instituições bancárias e demais organizações que possuam a documentação necessária à apreciação das contas, razão que, somada



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

às acima elencadas, demonstra a necessidade e a possibilidade de realização da inspeção determinada”.

Por fim, ponderou que a Ação Civil Pública mencionada anteriormente não possui coincidência com o objeto da Inspeção a ser realizada, não constituindo impedimento para a sua instauração.

O feito foi a mim redistribuído, por força do artigo 338-A, III, do Regimento Interno.

Considerando o Parecer ministerial acima, encaminhei os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho n.º 120/19-GCDA, peça 89), que reiterou seu posicionamento anterior (Despacho n.º 276/19-CGF, peça 91).

Ato contínuo, devolvi os autos à aludida unidade para que desse cumprimento à determinação imposta pelo Acórdão n.º 2768/16-S2C (Despacho n.º 545/19-GCDA, peça 92).

Em resposta, a Coordenadoria informou que independentemente da decisão deste Relator pela realização de procedimento de fiscalização e inspeção, a demanda foi anotada para compor a matriz de risco do Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2020 (Despacho n.º 615/19-CGF, peça 94).

Em que pese a inclusão do feito na matriz de risco do PAF 2020, entendi pertinente e necessária a realização de inspeção junto à Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S.A., para dar cumprimento ao Acórdão n.º 2768/16 – S2C, transitado em julgado em 21 de julho de 2016, razão pela qual devolvi os autos, novamente, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho n.º 690/19-GCDA, peça 95).

A unidade sugeriu o apensamento do feito à Tomada de Contas Ordinária da EMDEPAR alusiva ao exercício de 2011 (processo n.º 274674/13), a fim de subsidiar a análise os relatórios de fiscalização, com a posterior remessa à Coordenadoria de Auditorias para planejamento da inspeção (Despacho n.º 1340/19-CGF, peça 100).

Por meio do Despacho n.º 1439/19-GCDA, acolhi as sugestões acima.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, foi anexado aos autos o Relatório de Fiscalização n.º 08/2020, elaborado pela Coordenadoria de Auditorias, em que concluiu pela irregularidade do objeto (peças 104 a 174).

O feito foi submetido à análise técnica, ocasião em que a Coordenadoria de Gestão Municipal destacou a necessidade de deliberação, por este relator, acerca dos pontos indicados no Relatório de Fiscalização abaixo transcritos:

1. Item 6.1 decidir se o processo 650890/14, Tomada de Contas Ordinária de 2013, deve ser anexado ao presente processo a exemplo do 274674/13;
2. Item 6.2 decidir sobre a conversão do presente processo em Tomada de Contas Extraordinária, resultando em decisão conjunta nos processos 274631/13, 274674/13 e 650890/14, a partir das constatações do Relatório de Fiscalização nº 08/2020. Das oito Tomadas de Contas Ordinária, falta decisão nestes três processos;
3. Item 6.3 decidir sobre a inclusão do senhor Marcelo Elias Roque no rol de qualificados no processo;
4. Item 6.4 determinar a citação dos interessados para exercerem o direito constitucional à defesa em relação à matriz de achados do Relatório de Fiscalização 08/2020.

Antes de decidir sobre os pontos acima, solicitei a oitiva do Ministério Público do Estado para esclarecer os desdobramentos do Inquérito Civil n.º MPPR - 0103.13.000174-8, considerando uma possível correlação entre o seu objeto e o do Relatório de Inspeção anexado às peças 104 a 174 (Despacho n.º 1126/21-GCDA, peça 179).

A resposta consta das peças 184 a 191, e dá conta de que o referido Inquérito, cujo objeto era “apurar atos de improbidade administrativas praticadas na gestão da EMDEPAR do ano de 2005-2012, em razão da ausência de realização de licitações para contratação de serviços, de assinaturas em convênios e em contratos existentes em afronta ao Estatuto respectivo, de ausência de comprovação da prestação de serviços pelas empresas e respectivas prestações de contas”, culminou na instauração de Ação Civil Pública em face de *Raudenir Andrete dos*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Santos*, então Diretor Financeiro da EMDEPAR (processo n.º 0012116-28.2017.8.16.0129), sendo que o ex-Prefeito *José Baka Filho* e o ex-Diretor Geral *Antonio Carlos Abud* já haviam sido responsabilizados no âmbito de outra Ação Civil Pública (0017709-77.2013.8.16.0129).

O Parquet Estadual informa, ainda, que a sentença proferida naqueles autos condenou o réu *Raudenir* “como incurso no artigo 10, caput e incisos VIII, XI e XII, e artigo 11, caput e inciso I e VI, da Lei n.º 8.429/92, aplicando-lhe as sanções de: (i) ressarcimento integral e solidário do dano experimentado pela Administração Pública no valor de R\$ 502.000,00 (quinhentos e dois mil reais), reconhecido nos autos n.º 0017709-77.2013, acrescido de correção monetária, mediante incidência do INPC, e juros de mora de 1% ao mês, ambos a partir de cada evento danoso, a ser revertido em favor do Município de Paranaguá; (ii) a suspensão dos direitos políticos por 06 (seis) anos, a contar do trânsito em julgado da sentença; (iii) o pagamento de multa civil correspondente a 50% (cinquenta por cento) o valor do dano, devidamente corrigida monetariamente pelo índice do INPC a partir da publicação da sentença até a efetiva quitação, com juros de mora de 1% ao mês a contar do primeiro dia imediatamente posterior ao trânsito em julgado da decisão, a ser revertido em favor do Município de Paranaguá; (iv) a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado da sentença”.

Embora tenham sido interpostos sucessivos recursos, referida sentença foi integralmente mantida, tendo ocorrido o trânsito em julgado em 03/09/2021.

Passei, então, às deliberações anteriormente solicitadas pela unidade técnica (Despacho n.º 1388/21-GCDA, peça 192), ocasião em que entendi indevido o apensamento, a este expediente, da Tomada de Contas Ordinária alusiva ao ano de 2013, tanto que, revendo a decisão anterior contida no Despacho n.º 1439/19-GCDA (peça 101), determinei que fossem desapensados destes autos aqueles de Tomada de Contas Ordinária n.º 274674/13, referentes ao ano de 2011.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também reputei indevida a conversão deste expediente em Tomada de Contas Extraordinária, por meio da qual se pretendia o julgamento conjunto das três Tomadas de Contas Ordinárias ainda não julgadas a partir das constatações do Relatório de Fiscalização, considerando que a aludida fiscalização abrangeu o período de 2006 a 2013, extrapolando o exercício a que se refere esta Tomada de Contas.

Ponderei, porém, que subsiste a possibilidade de as conclusões vertidas no aludido Relatório serem levadas em conta para subsidiar este julgamento.

Destaquei que os resultados oriundos da fiscalização devem ser objeto de processo apartado, no âmbito do qual será deliberado sobre a sua conversão em tomada de contas extraordinária, ocasião em que serão levadas em conta, inclusive, as informações prestadas pelo Ministério Público do Estado em relação às Ações Cíveis Públicas que trataram dos mesmos fatos.

Também indeferi a citação do senhor *Marcelo Elias Roque*, considerando que seria decorrente da sua responsabilidade por alguns dos achados indicados no relatório de fiscalização, os quais não integrarão estes autos.

Por fim, ao considerar que os fatos constantes do Relatório poderão influenciar no julgamento deste expediente, entendi pertinente intimar os interessados para se manifestarem a respeito.

Diante da comunicação do falecimento do senhor *Antônio Carlos Filuca Abud* (peça 197), determinei a sua sucessão por seu espólio (Despacho n.º 68/22-GCDA, peça 199).

O Município de Paranaguá se manifestou sustentando que a responsabilidade pela prestação de contas da EMDEPAR é do gestor das contas, ou dos contadores responsáveis, não podendo recair sobre o Prefeito. Além disso, informou que ainda não havia conseguido promover a sua respectiva baixa junto à Receita Federal, inviabilizando assim a sua baixa cadastral perante este Tribunal, tendo solicitado, inclusive, a expedição de ofício à Receita Federal (peça 207).

O senhor *José Baka Filho* (peça 218) sustentou que as sanções propostas no âmbito do relatório de inspeção estariam atingidas pela prescrição, assim como a pretensão ressarcitória.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em nova instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal reafirmou seu opinativo anterior no sentido de que não foram juntados aos autos documentos necessários à formalização da prestação de contas, devendo as contas serem julgadas irregulares, com devolução de valores e aplicação de multas (Instrução n.º 5334/22-CGM, peça 226).

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico pela irregularidade das contas com devolução de valores, destacando, porém, que diante do falecimento do senhor *Antônio Carlos Filuca Abud* não seria cabível a aplicação das multas aos seus sucessores (Parecer n.º 1094/22-7PC, peça 227).

Por meio do Despacho n.º 1321/22-GCDA, determinei a inclusão os herdeiros do senhor *Antônio Carlos Filuca Abud* e a sua citação (peça 228).

Na mesma oportunidade, determinei a juntada de cópia das peças 200, 204, 212, 240, 249 e 250 do processo 274674/13 a este feito, as quais dão conta de que há controvérsia acerca do rol de herdeiros do aludido interessado, a qual está sendo dirimida no âmbito do Poder Judiciário.

Em derradeira manifestação (Instrução n.º 4580/23-CGM, peça 298), a Coordenadoria de Gestão Municipal manteve seu opinativo anterior pela irregularidade das contas com ressarcimento de valores e aplicação de multas, porém destacou a necessidade de se aguardar a definição dos herdeiros do senhor *Antônio Carlos Filuca Abud* para a devolução dos valores e a sua exclusão rol de agentes a serem multados, diante do seu falecimento.

Informou, ainda, a existência de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, processo n.º 0017709- 77.2013.8.16.0129, de autoria do Município de Paranaguá e Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá contra JOSÉ BAKA FILHO e ANTÔNIO CARLOS FILUCA ABUD, cuja ação foi julgada procedente em 06/11/2018, conforme informado nas páginas 05 a 08 da peça 93 do processo 274674/13.

Além disso, ponderou que a restituição pode ser tratada no âmbito do Relatório de Inspeção.

O *Parquet* de Contas (Parecer n.º 951/23-7PC, peça 299), por sua vez, divergiu do opinativo técnico quanto ao ressarcimento de valores, tendo defendido que a sua determinação deve ocorrer no âmbito deste protocolado e não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no Relatório de Inspeção, já que neste último a própria unidade técnica havia levantado a ocorrência da prescrição, além do fato de haver uma possível sobreposição entre os valores apurados em ambos os expedientes.

Ponderou, ainda, que no âmbito do Relatório de Inspeção a unidade havia concluído que a linha de decisão adotada pelo Judiciário no âmbito das Ações Cíveis Públicas n.º 0012116-28.2017.8.16.0129 e 0017709- 77.2013.8.16.0129, diferia daquela adotada por este Tribunal.

Quanto à definição dos herdeiros do senhor Antônio Abud, consignou seu entendimento de que seria necessário “resguardar, o quanto antes, o patrimônio do de cujus, de forma a possibilitar a liquidação dos títulos extrajudiciais que vierem a ser constituídos por esta Corte de Contas determinando a restituição ao erário”, razão pela qual pugnou pela expedição de medida cautelar de indisponibilidade de bens.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO e VOTO

Conforme se verifica, nenhum dos documentos integrantes do rol previsto na Instrução Normativa n.º 54/2011 foi enviado, configurando a completa ausência de prestação de contas.

Nessa situação, este Tribunal se viu impedido de aferir corretamente a utilização e destino dado aos recursos recebidos. Não há, portanto, outra alternativa a não ser julgar as contas como irregulares, na forma do art. 16, III, a<sup>1</sup>, da Lei Orgânica, juntamente com a determinação de ressarcimento dos valores recebidos pela entidade aos cofres do município, de acordo com o art. 85, IV, da mesma lei<sup>2</sup>.

Aliás, quanto ao ressarcimento, convém salientar que este relator compactua com as ponderações tecidas pelo órgão ministerial no sentido de que este é o expediente mais adequado para tanto, e não no Relatório de Inspeção, o

---

<sup>1</sup> Art. 16. As contas serão julgadas: [...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas;

<sup>2</sup> Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas: [...]



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qual, embora tenha sido instaurado para apurar o dano ao erário causado em razão da omissão no dever de prestar contas no período de 2006 a 2013, na visão deste relator não se revela o caminho mais adequado para tanto.

Inclusive, no âmbito do aludido expediente proferi voto de julgamento defendendo o seu arquivamento – o qual foi aprovado por unanimidade, porém foi objeto de recurso de revista pelo Ministério Público de Contas, ainda pendente de julgamento.

Na ocasião, defendi a ocorrência da prescrição, nos termos do Prejulgado n.º 26, já que os fatos remontam aos anos de 2006 a 2013 e os interessados sequer foram devidamente citados.

Ponderei, ainda, que embora o *Parquet* tivesse defendido se tratar de hipótese de imprescritibilidade, já que os fatos corresponderiam a atos dolosos de improbidade, não caberia a este Tribunal este reconhecimento, já que, na visão deste relator, a aludida tese de imprescritibilidade só poderia ser invocada no âmbito de ações por improbidade administrativa.

Vali-me do entendimento vertido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 899 em que se decidiu que “o TCU não perquire nem culpa, nem dolo decorrentes de ato de improbidade administrativa, mas, simplesmente realiza o julgamento das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. Ainda que franqueada a oportunidade de manifestação da outra parte, trata-se de atividade eminentemente administrativa, sem as garantias do devido processo legal”.

Somando-se a isso, ponderei que a equipe de fiscalização enfrentou grandes dificuldades para a sua realização diante do lapso temporal havido entre os acontecimentos e a sua atuação, dificuldades essas que também seriam sentidas quando do exercício do contraditório e da ampla defesa.

Não bastasse, consignei que as Tomadas de Contas Ordinárias já previam a possibilidade de ressarcimento ao erário diante da omissão no dever de prestar contas, “sendo que em quatro delas, mediante decisão colegiada transitada



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em julgado, se decidiu por remeter tal questão à análise do Ministério Público do Estado; em uma já houve a determinação de ressarcimento; e em outras três ainda não houve o respectivo julgamento, sendo possível a análise da matéria no seu bojo”.

Por fim, ponderei que foram propostas duas ações civis públicas voltadas a apurar o dano sofrido em razão da má gestão da EMDEPAR durante os anos de 2006 a 2012, em que foram responsabilizados *Raudenir Andrete dos Santos, José Baka Filho e Antonio Carlos Abud*.

Embora tal decisão tenha sido objeto de recurso, não tendo havido o respectivo trânsito em julgado, mantenho meu entendimento de que os processos mais adequados para determinação de devolução de valores são as respectivas tomadas de contas ordinárias.

Para além da questão da ocorrência do instituto da prescrição e da dificuldade na condução de um processo de fiscalização que remonta a fatos ocorridos há mais de uma década, também não vislumbro utilidade prática em dar continuidade a um feito que tem por objeto a apuração do dano ao erário ocasionado, uma vez que, no âmbito das respectivas Tomadas de Contas Ordinárias, este dano é decorrência lógica da omissão no dever de prestar contas e engloba todo o montante do período.

Deste modo, deverá ser ressarcida a integralidade dos valores alusivos ao exercício de 2010. No entanto, os interessados poderão, desde que devidamente demonstrado, abater aquilo que já tiver sido devolvido no âmbito do Poder Judiciário em relação ao ano em comento, considerando que a determinação de devolução integral dos valores ora proposta abarcará aqueles que constituíram objeto das demandas judiciais.

Convém mencionar que, em razão do falecimento do gestor da entidade e responsável pelo ressarcimento dos valores, Sr. *Antonio Carlos Filuca Abud*, o aludido ressarcimento recairá sobre seu espólio, nos limites das forças da herança.

Na hipótese, os possíveis herdeiros foram chamados ao feito e, em que pese a noticiada indefinição quanto à representação do espólio nos autos de inventário, foi oportunizado o contraditório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Passo, então ao exame do pedido de concessão de medida cautelar de indisponibilidade de bens.

De antemão, convém registrar que esse não tem sido o procedimento adotado por essa Corte. Nos autos 389625/13, relativos ao exercício de 2012, em que houve a determinação de ressarcimento dos valores repassados, ainda que a decisão tenha sido proferida antes do falecimento do responsável, não houve a expedição de cautelar.

Ademais, a despeito da existência de previsão legal contida no artigo 53 da Lei Orgânica deste Tribunal, deve-se verificar se os requisitos autorizadores da medida foram devidamente preenchidos, quais sejam, o *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito invocado) e o *periculum in mora*.

Ainda que a plausibilidade do direito seja possível ser entendida diante da total ausência de prestação de contas, o *periculum in mora* segundo o órgão ministerial seria presumido.

Não se desconhece os precedentes nesse sentido, contudo, há que se ponderar que a medida pretendida se reveste de caráter excepcional, cabível quando haja uma especial reprovabilidade na conduta dos responsáveis, nas palavras do TCU, restando imprescindível que apresente riscos significativos de desfazimento de bens de forma a prejudicar o ressarcimento aos cofres públicos (Acórdão n.º 224/15 – Plenário – TCU).

A propósito, convém reproduzir excerto do aludido precedente do Tribunal de Contas da União:

(...)14. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte de Contas se posiciona no sentido de que a decretação de indisponibilidade de bens dos responsáveis não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário. Trata-se de procedimento consentâneo com aquele da Lei de Improbidade Administrativa e justificado por ambas se tratarem de questões de direito público.

15. Entretanto, essa mesma jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a utilização do instituto de natureza cautelar é excepcional e somente deve ocorrer em casos específicos, no bojo dos quais estejam presentes não só indícios de prejuízos de significativa monta, mas, principalmente, quando está



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

evidenciada uma conduta por parte dos responsáveis especialmente reprovável que apresente riscos significativos de desfazimento de bens de forma a prejudicar o ressarcimento aos cofres públicos. 16. Caso contrário, estar-se-ia permitindo a aplicação do instituto para todas as situações em que fossem instauradas tomadas de contas especiais, as quais possuem por pressuposto a existência de dano em decorrência de uma conduta ilícita por parte dos responsáveis. (...)

19. Como visto, a decretação da indisponibilidade de bens deve ser acompanhada de determinados pressupostos, de forma a ser verificado se a gravidade da conduta impugnada justifica a adoção de tal medida de exceção. (...)

24. Para essas últimas, em que a própria evidência da prática de ato ilícito ainda está cercada por um maior grau de dúvida, não vislumbro que a conduta dos gestores possua reprovabilidade suficiente para que seja decretada a indisponibilidade de seus bens. Isso porque nessa situação não se estaria a falar de dolo, fraude, simulação ou falta grave de forma a justificar a adoção da medida cautelar, que é de caráter excepcional, rememoro”. (Acórdão nº 224/15 – Plenário – TCU)

Infere-se do exame da referida decisão, a necessidade de ser verificada uma conduta com alto grau de reprovabilidade para a decretação da indisponibilidade de bens, e, como menciona o artigo 53 da Lei Complementar nº 113/05, “receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação”, o que não restou demonstrado nos autos.

Explico.

Na hipótese, o *Parquet* argumenta que a abertura da sucessão em decorrência do falecimento do responsável pelas presentes contas, da indefinição na representação do Espólio e o risco de os bens serem destinados a terceiros fomentaria a medida excepcional. Aduziu, ainda, que a possibilidade de dilapidação do eventual patrimônio do Espólio é alta e próxima, mesmo por causa dos custos envolvidos com o processo de inventário, contratação de advogados etc., que poderão decorrer às expensas do próprio Espólio e, portanto, dos próprios valores auferidos ilegalmente em prejuízo ao erário. Vale dizer, neste tocante, que o inventariante, uma vez designado, poderá, mediante oitiva de interessados e por Alvará Judicial, alienar bens de qualquer espécie, transigir em juízo ou fora dele, pagar dívidas do espólio e fazer as despesas necessárias para a conservação e o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

melhoramento dos bens do espólio, conforme artigo 619, e seus incisos, do Código de Processo Civil.

Ocorre que a abertura da sucessão em relação ao responsável pelo ressarcimento dos valores se apresenta como fator a dificultar a disposição e oneração dos bens por ele eventualmente deixados, situação que inibe o reconhecimento de uma maior reprovabilidade de sua conduta, porquanto já falecido. Quanto aos atos a serem praticados por um futuro inventariante, compreendo que ainda que este Tribunal impusesse a indisponibilidade dos bens, há medidas inevitáveis a serem adotadas por quem os administrará e a atuação do inventariante estará sujeita à prestação de contas, não sendo aceitável pressupor que agirá de maneira a dilapidar os bens deixados, como pretendeu o *Parquet*.

Ademais, há que se atentar para o fato de que haverá a oportunidade de habilitação dos créditos em face do espólio, ocasião em que, se o ressarcimento aqui determinado estiver plenamente constituído, poderá e deverá assim ser habilitado. Aliás, conforme informou o D. Ministério Público de Contas em Parecer n.º 951/23-7PC, o Juízo do Inventário estabeleceu a ordem a ser seguida, indeferindo pedido dos Municípios de Paranaguá e Matinhos que requereram habilitação dos autos visando a habilitação de crédito, por entender que não seria o momento para isso.

Por essas razões, deixo de acolher a medida extrema de indisponibilidade de bens, sem prejuízo de que seja expedido ofício ao Juízo do Inventário com comunicação da presente decisão, na qual é imputada ao Sr. *Antonio Carlos Filuca Abud*, neste ato representado por seu Espólio, o ressarcimento aos cofres do Município de Paranaguá da quantia de R\$ 7.787.063,58 (sete milhões setecentos e oitenta e sete mil e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), a serem corrigidos.

Por fim, considerando que na Tomada de Contas Ordinária alusiva ao ano de 2011 (processo n.º 274674/13), também de minha relatoria, o Conselheiro Maurício Requião apresentou proposta de voto divergente, a qual se sagrou vencedora e acabou por converter o feito em diligência a fim de submetê-lo novamente à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas, adianto-me e analiso, desde logo, os pontos por ele apresentados, os quais transcrevo a seguir:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) a responsabilidade solidária ou subsidiária do acionista controlador e do chefe do poder executivo municipal pela omissão do dever de prestar contas e pelos danos ao erário;
- b) a responsabilidade do acionista controlador e do chefe do poder executivo municipal quanto à adequação das atividades da sociedade de economia mista ao interesse público que justificou a sua criação; e
- c) se houve a integração das contas da EMDEPAR às demonstrações contábeis do município de Paranaguá, na forma do art. 50, III, da LRF, e se a circunstância resulta em julgamento das contas irregulares do chefe do poder executivo municipal, com sua responsabilização solidária ou subsidiária.

Quanto ao primeiro ponto, entendo que há de se reconhecer a responsabilidade subsidiária do Prefeito Municipal durante o exercício em análise, senhor *José Baka Filho*, como bem ponderou o Ministério Público de Contas em Parecer n.º 1273/24-7PC, no âmbito do processo acima mencionado, cujo conteúdo é igualmente válido para o presente expediente.

Conforme expôs o órgão Ministerial, com o advento da Lei Complementar Municipal n.º 107/2009, a então denominada EMDEHPAR – Empresa de Desenvolvimento e Habitação de Paranaguá S/A – deixou de estar vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e passou para a alçada do Prefeito Municipal.

O Município, enquanto acionista majoritário, tinha uma série de deveres que não foram minimamente cumpridos, eis que “deveria ter supervisionado e zelado pela aplicação de recursos da entidade, implementando políticas de controle interno para coibir a conduta omissiva em comento; deveria ter tido a iniciativa de requerer a instauração da presente tomada de contas, em tempo hábil; e deveria ter promovido o afastamento dos Gestores da EMDEPAR”.

Nos termos da Lei n.º 6.404/76, em seu artigo 238, “a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os artigos 116 e 117, por seu turno, prescrevem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, merecendo destaque aqueles abaixo transcritos:

### Deveres

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

[...]

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

[...]

### Responsabilidade

Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.

§ 1º São modalidades de exercício abusivo de poder:

a) orientar a companhia para fim estranho ao objeto social ou lesivo ao interesse nacional, ou levá-la a favorecer outra sociedade, brasileira ou estrangeira, em prejuízo da participação dos acionistas minoritários nos lucros ou no acervo da companhia, ou da economia nacional;

[...]

d) eleger administrador ou fiscal que sabe inapto, moral ou tecnicamente;

[...]

g) aprovar ou fazer aprovar contas irregulares de administradores, por favorecimento pessoal, ou deixar de apurar denúncia que saiba ou devesse saber procedente, ou que justifique fundada suspeita de irregularidade.

[...]

Deste modo, considerando o descumprimento dos deveres do Município enquanto acionista controlador, submete-se juntamente à EMDEPAR à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurisdição deste Tribunal no caso em exame, já que deu causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resultou em prejuízo ao erário público, devendo ser responsabilizado o seu representante legal à época, senhor *José Baka Filho*.

Aliás, como bem destacou o *parquet* no parecer acima mencionado, o Relatório de Inspeção anexado a estes autos propunha a responsabilização do referido agente político em dois achados (Achado 2 – Ausência de confiabilidade e fidedignidade dos registros contábeis e de comprovação integral da destinação dos recursos públicos repassados pelo Município de Paranaguá”; e “Achado 3 – Compras de bens e serviços efetuadas sem observância ao regular procedimento licitatório”), tendo como fundamento os seus deveres enquanto responsável pela gestão municipal, pelos atos da administração e pela gerência dos recursos delegados à entidade.

Conforme fundamentou a unidade, o senhor *José Baka Filho* “cometeu, no mínimo, erro grosseiro, ao negligenciar o dever de supervisionar e zelar pelo regular registro contábil e aplicação dos recursos repassados à entidade sob a administração de terceiros por ele designados, que não observaram os deveres de honestidade, impessoalidade, legalidade, lealdade à instituição e de prestar contas de gestão. Como Chefe do Poder Executivo estava incumbido da organização e direção superior da administração pública direta e indireta, devendo orientar e exercer o controle da gestão da EMDEPAR. Porém, permaneceu inerte mesmo tendo condições de determinar a regularização dos registros contábeis da EMDEPAR, a publicação de demonstrações e balanços, e exigir-lhe a demonstração dos recursos repassados [...]. Além disso, foi omissos quanto à obrigação de determinar a instauração de tomada de contas do Presidente e Diretores da entidade, mesmo ciente da ausência de prestações de contas da EMDEPAR perante o TCE/PR por mais de 07 (sete) exercícios. O ex-prefeito também omitiu-se quanto ao dever de promover o afastamento dos gestores da entidade, propiciando a continuidade de práticas irregulares e lesivas ao erário municipal no período de 2006 a 2012”.

Deste modo, a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário deverá recair sobre o espólio do senhor *Antônio Carlos Filuca Abud* e, subsidiariamente, sobre o senhor *José Baka Filho*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aliás, com base nestes mesmos fundamentos é que pode ser respondido afirmativamente o segundo questionamento apresentado pelo Conselheiro Maurício Requião quanto à “responsabilidade do acionista controlador e do chefe do poder executivo municipal quanto à adequação das atividades da sociedade de economia mista ao interesse público que justificou a sua criação”.

Quanto ao terceiro ponto, em que o Excelentíssimo Conselheiro questiona “se houve a integração das contas da EMDEPAR às demonstrações contábeis do município de Paranaguá, na forma do art. 50, III, da LRF, e se a circunstância resulta em julgamento das contas irregulares do chefe do poder executivo municipal, com sua responsabilização solidária ou subsidiária”, valho-me da conclusão vertida pelo *parquet* de Contas no sentido de que não há o mínimo indicativo de ter havido a referida integração.

No entanto, trata-se de questão que não comporta maiores discussões, uma vez que as contas alusivas ao ano de 2010 já foram apreciadas por este Tribunal, além do fato de o senhor *José Baka Filho* estar sendo responsabilizado neste expediente.

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e parcialmente o ministerial e VOTO pela irregularidade das contas ordinariamente tomadas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá relativas ao exercício financeiro de 2010, em razão da omissão no dever de prestar contas, nos termos do art. 16, III, a, da Lei Complementar n.º 113/05, com as seguintes medidas:

a) ao gestor das contas, senhor *Antonio Carlos Filuca Abud*, aqui representado por seus possíveis herdeiros, e SUBSIDIARIAMENTE ao senhor *José Baka Filho*, a determinação de ressarcimento aos cofres do município de Paranaguá do valor de R\$ 7.787.063,58 (sete milhões setecentos e oitenta e sete mil e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), conforme dados extraídos do SIM-AM (Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal), devidamente atualizados, nos termos do artigo 85, IV, da Lei Complementar n.º 113/05;

b) encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado do Paraná para as providências cabíveis;

c) encaminhamento de ofício ao Juízo do Inventário com comunicação da presente decisão, na qual é imputada ao Sr. *Antonio Carlos Filuca*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Abud*, neste ato representado por seu Espólio, o ressarcimento aos cofres do Município de Paranaguá da quantia de R\$ 7.787.063,58 (sete milhões setecentos e oitenta e sete mil e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), a serem corrigidos.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento da execução da decisão.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA**

### **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 **irregularidade** das contas ordinariamente tomadas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá, relativas ao exercício financeiro de 2010, em razão da omissão no dever de prestar contas, nos termos do art. 16, III, a, da Lei Complementar n.º 113/05, com as seguintes medidas:

a) ao gestor das contas, senhor *Antonio Carlos Filuca Abud*, aqui representado por seus possíveis herdeiros, e SUBSIDIARIAMENTE ao senhor *José Baka Filho*, determinar o ressarcimento aos cofres do município de Paranaguá do valor de R\$ 7.787.063,58 (sete milhões setecentos e oitenta e sete mil e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), conforme dados extraídos do SIM-AM (Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal), devidamente atualizados, nos termos do artigo 85, IV, da Lei Complementar n.º 113/05;

b) encaminhar cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado do Paraná para as providências cabíveis;

c) encaminhar ofício ao Juízo do Inventário com comunicação da presente decisão, na qual é imputada ao Sr. *Antonio Carlos Filuca Abud*, neste ato



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

representado por seu Espólio, o ressarcimento aos cofres do Município de Paranaguá da quantia de R\$ 7.787.063,58 (sete milhões setecentos e oitenta e sete mil e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), a serem corrigidos.

II. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL 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, 6 de fevereiro de 2025 – Sessão Virtual nº 1.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente