



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ROCESSO Nº: 483486/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ
INTERESSADO: 1ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, ARI GOMES, CARLOS ALEXANDRE LORGA, DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, FABIO ANDRE MALKO, FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ, MARCELLO AUGUSTO MACHADO, RODRIGO ALEXANDRE DINIZ, SIDNEI BETZEL NAAK
ADVOGADO / PROCURADOR: EDUARDO FEUERHARMEL SOARES DA SILVA, EDUARDO FRANCISCO DE SOUZA GOMES, EVELYN ROSE MENDES WISNIEWSKI, FRANCIANI APARECIDA DE LARA, ISABELLE BUHRER, MILENA DE SOUZA DOS SANTOS, RAFAELA CHIARELO, SERGIO MIGUEL STELKO JUNIOR, SONIA INES ANGELO
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1037/25 - Tribunal Pleno

Representação. Ausência de encaminhamento de dados relativos à folha de pagamento – SIAP – IN 120/16. Procedência em parte. Aplicação de multas.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata o processo de Representação intentada pela 1ª Inspeção de Controle Externo em face da FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS PARANÁ, na pessoa de seu representante legal, Sr. MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente.

O expediente é resultado dos trabalhos de fiscalização que evidenciou a ausência de encaminhamento dos dados relativos à folha de pagamento dos empregados da Entidade no sistema SIAP, em descumprimento à IN 120/16.

No início da representação (peça 03), destaca que o feito é proposto em face de CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018; DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019; MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019; ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020.

Como fato, assegura a Representante que a fiscalização realizada na Folha de Pagamento da FUNEAS, identificou a falta de informações no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) do TCE/PR, em conformidade com a Instrução Normativa nº 120/2016. A equipe de fiscalização solicitou, via CACO nº 265264, a comprovação do cumprimento dessa norma.

A FUNEAS, em resposta, explicou que não conseguiu enviar os dados de folhas de pagamento devido a dificuldades técnicas e à falta de informações de gestões anteriores, que estavam em posse de terceiros.

Aduziu que, apesar dos esforços da atual gestão, a irregularidade persiste desde a publicação da norma em 2016.

Acrescentou que a situação foi discutida em uma reunião, mas como a não conformidade não foi sanada, propôs este expediente.

No que diz respeito à irregularidade, afirmou que a IN 120/16 exige que órgãos e entidades da Administração Pública mantenham atualizadas as informações sobre cargos, funções e folhas de pagamento, com envio até o dia 20 de cada mês, mas que a FUNEAS não encaminhou nenhuma informação até a data da proposição da Representação, prejudicando o controle externo e a análise das contas da entidade.

Afirmou ainda que a ausência desses dados dificulta a verificação de possíveis irregularidades, como acúmulo indevido de cargos e proventos.

Logo, diante da omissão, recomendou a aceitação da proposta de representação e a aplicação de penalidades.

Destacando os responsáveis, bem como as multas aplicáveis, fez a seguinte proposta de encaminhamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Seja determinada a inclusão como parte/interessado das seguintes pessoas:

1) Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS;

2) CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018;

3) DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019;

4) MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019;

5) ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016;

6) FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018;

7) SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e,

8) RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020.

b) Seja determinada a citação das pessoas relacionadas no item “a” anterior, para apresentarem seus contraditórios;

c) Aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, III, “b”, da Lei Complementar nº 113/05, aos Senhores:

I. CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018;

II. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019;

III. MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV. ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016;

V. FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018;

VI. SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020;

VII. RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020.

d) Seja julgada procedente a Representação com a expedição de determinação à Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS e aos gestores responsáveis, com fundamento no art. 279, do Regimento Interno, para que adote no prazo de até 90 (noventa) dias as providências necessárias ao exato cumprimento da lei e encaminhe ao Sistema SIAP as folhas de pagamentos em atraso.

e) Por fim, pugna-se pela aplicação ao Sr. MARCELLO AUGUSTO MACHADO – atual Presidente da FUNEAS e ao responsável pela contabilidade da FUNEAS, da multa prevista no art. 87, III, “f”, da LOTC, no caso de descumprimento da Determinação descrita no item “d”.

O Conselheiro Augustinho Zucchi, Superintendente da área encaminhou os autos para autuação e distribuição (peça 04).

O feito foi distribuído ao Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (peça 05) que assegurou (peça 07) que, em tese, a omissão apontada é apta a ensejar a cominação e multas, recebeu a representação, determinando ainda a inclusão, na autuação, dos responsáveis apontados na inicial assim como as respectivas citações.

Nas peças 10-17 constam os ofícios de contraditório de CARLOS ALEXANDRE LORGA (peça 10), DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA (peça 11), MARCELLO AUGUSTO MACHADO (peça 12), ARI GOMES (peça 13), FÁBIO ANDRÉ MALKO (peça 14), SIDNEI BETZEL NAAK (peça 15), RODRIGO ALEXANDRE DINIZ (peça 16) e a FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS (peça 17).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O senhor ARI GOMES manifestou-se por meio da peça 19 anexando as declarações do período em que estava responsável pela contabilidade.

Foram juntados os Avisos de Recebimento e foi devolvido o Ofício encaminhado ao senhor DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA (peça 21), tendo sido renovado na peça 29.

Na peça 31, o senhor SIDNEI BETZEL NAAK apresentou seu contraditório afirmando, em síntese, que o envio de dados relativos à folha de pagamento pelo sistema SIAP não era atribuição da SIDCONTÁBIL, sua empresa que se sagrou vencedora do certame licitatório feito pela FUNEAS.

Dessa forma, entende necessária a *retirada do contador SIDNEI BETZEL NAAK do rol dos responsabilizados pelo não encaminhamento dos dados relativos à folha de pagamento sistema SIAP, por não ter qualquer obrigação contratual com tal atividade.*

A Fundação, representada pelo seu Diretor-Presidente MARCELLO AUGUSTO MACHADO manifestou-se na peça 41 assegurando seus esforços para regularizar a situação, incluindo a inserção de documentos de 2021 a 2023 no SIAP, e o histórico funcional de dezembro de 2020.

Ressaltou que *a obrigação acessória de inserção ao banco está em fase de regularização* e está sendo feita manualmente, apesar de dificuldades com o sistema.

A FUNEAS solicitou um prazo de 90 dias para concluir a regularização e pediu a não aplicação de sanções ou multas, argumentando que já está cumprindo com suas obrigações.

A Fundação também requereu que, caso não se acolhesse a proposta de arquivamento, se aguardasse o término do prazo para julgamento da representação. Além disso, solicitou o direito à ampla defesa e a improcedência dos pedidos do representante.

CARLOS ALEXANDRE LORGA, Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, manifestou-se na peça 47, preliminarmente, alegou que conforme o Prejulgado nº 26 do TCE/PR, a prescrição sancionatória ocorre em cinco anos a partir da prática do ato irregular ou da cessação de infração continuada. A alegada infração cessou em 20/08/2018, e a citação do Interessado ocorreu em 21/08/2023, ultrapassando o prazo prescricional. Portanto, requereu o reconhecimento da prescrição e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o afastamento da multa administrativa prevista no art. 87, III, “b”, da Lei Complementar nº 113/2005.

Afirmou que durante a gestão do Interessado, a FUNEAS foi fiscalizada pela 7ª Inspeção do TCE/PR nos anos de 2016 a 2018, sem que a omissão no envio da folha de pagamento fosse apontada como irregularidade. O Interessado não pode ser responsabilizado por uma falha não identificada pela fiscalização, o que impede sua correção.

Destacou que, na função de Diretor Presidente, adotou medidas administrativas para garantir o cumprimento das normas. Contudo, a responsabilidade pela execução orçamentária e financeira é atribuída ao Diretor Financeiro, conforme o Decreto nº 12.093/2014. O Diretor Financeiro durante o período pertinente deve ser incluído na presente representação.

Reforçou a contratação de empresa de contabilidade responsável por cumprir as obrigações legais junto ao TCE/PR.

Recordou que o art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 determina que, na análise de atos administrativos, devem ser consideradas as dificuldades enfrentadas pelo gestor. Assim, é razoável que se reconheçam as limitações que o Interessado enfrentou, especialmente considerando a complexidade da gestão da FUNEAS.

Por fim, requereu que se reconheça a prescrição sancionatória e julgue improcedente a representação, afastando a responsabilidade do Interessado pelo não envio da folha de pagamento, bem como a aplicação da multa administrativa. Além disso, solicitou a cópia dos contratos de contabilidade para instrução probatória e a concessão de prazo para complementação das razões de contraditório.

Constam dos autos a devolução do novo Ofício encaminhado ao senhor DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA (peça 52), tendo sido encaminhado novo Ofício (peça 54) que também foi devolvido (peça 55).

A Diretoria de Protocolo informou (Informação 8125/23 – peça 56) que foram infrutíferas as tentativas de citação pela via postal ao senhor Domingos de Melo Trindade Guerra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O então relator dos autos autorizou a citação editalícia (peça 57), conforme Edital 31/23 (peça 58).

RODRIGO ALEXANDRE DINIZ, solicitou dilação de prazo para manifestação (peça 62), pedido deferido (peça 64).

Na peça 68 apresentou suas alegações afirmando pontualmente que: 1) A Gerência de Contabilidade (GCT) não tinha a obrigação de fiscalizar ou entregar dados ao sistema SIAP, responsabilidade que recai sobre a Gerência de Recursos Humanos (GRH), conforme evidenciado pela estrutura organizacional da FUNEAS. 2) A análise do organograma e fluxograma da FUNEAS demonstra claramente as atribuições de cada gerência, corroborando que a GCT não tinha a incumbência de alimentar o SIAP. 3) A Gerência de Recursos Humanos, por sua vez, era responsável por receber e gerenciar toda a documentação necessária para o registro de admissão e demissão de funcionários, possuindo, assim, as informações necessárias para alimentar o sistema. 4) A GCT não poderia intervir na GRH, e nunca foi solicitada a ajuda para resolver eventuais pendências relacionadas ao sistema SIAP, evidenciando que a documentação necessária estava sob a responsabilidade da GRH. 5) A Diretoria Financeira e a Diretoria Administrativa estavam cientes das atribuições de cada gerência, sendo responsabilidade da GRH a alimentação do sistema. 6) A reunião realizada em 19/06/2023, na qual o Interessado não estava presente, não abordou a evidente responsabilidade da GRH em relação ao envio das informações ao SIAP. 7) A responsabilidade pela alimentação do SIAP era claramente da GRH, enquanto a GCT deveria apenas cobrar informações em casos de discrepâncias.

A 1ªICE propôs, então, (peça 71) o encaminhamento do feito à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização para que fizesse o levantamento em planilha de todas as folhas de pagamento entregues.

A Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (Informação 170/24 – peça 72) *tal informação está disponível no BI “Entregas SIAP” no Portal de Informações da Fiscalização na intranet, e nesse mesmo BI poderá ser obtido a atualização da informação. Segue abaixo listagem de entregas no SIAP (Sistema de Atos de Pessoal) pela entidade FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS PARANÁ, onde consta última entrega realizada em abril de 2024.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em nova manifestação, a 1ªICE aduziu que a informação da COSIF demonstra não ter havido remessa de dados referentes aos meses do ano de 2017, de janeiro a abril/2018 e junho/2018 e de outubro/2019 a dezembro/2020, motivando-a a solicitar nova intimação da FUNEAS para prestar esclarecimentos.

Acatando a proposta, o Relator concedeu 15 dias para manifestação da Fundação.

E Entidade requereu dilação de prazo (peça 79), tendo sido deferida (peça 81).

Por meio da peça 85 a Entidade, em breve síntese, alega que enfrentou dificuldades técnicas e de recursos humanos durante o trabalho de inclusão dos dados no SIAP, mas que, apesar dos empecilhos, demonstrou esforços para resolver as pendências, incluindo a resistência de empresas de contabilidade e a necessidade de um exame aprofundado das informações. A FUNEAS solicitou dilação de prazo e, até a presente data, todas as folhas de pagamento estão sendo inseridas tempestivamente no sistema.

O senhor MARCELLO AUGUSTO MACHADO manifestou-se na peça 101 reconhecendo, segundo ele, *à superficial olhar*, o descumprimento das normas de alimentação do SIAP.

Acrescentou que há questões supervenientes que acabam se sobrepondo à implantação de estrutura planejada.

Salientou questões relacionadas ao controle externo, à transparência e à primazia da essência sobre a forma, frisando que *o objeto foi cumprido, todavia, não alimentando os layouts exigíveis pelo Tribunal de Contas por insuficiência de pessoal*.

Repisou que houve publicidade de todos os atos por meio do Portal da Transparência.

Entendeu equivocada a atribuição de penalidades aos responsáveis técnicos pela contabilidade ante o que dispõe o organograma institucional, destacando, por outro lado, o não chamamento dos Gerentes de Recursos Humanos, cerceando-lhes a defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Salientou que a Gerência de Recursos Humanos, que detinha o dever de ofício de alimentar o sistema, é hierarquicamente subordinada à Diretoria Administrativa e a Gerência de Contabilidade, que não possuía obrigação do envio dos dados, à Diretoria Financeira.

Reiterou o esforço para o cumprimento das determinações da proposta.

Intentou demonstrar a inexistência de nexo de causalidade para a imputação da pena.

Realçou que a alimentação dos dados do SIAP atingiu *a essência principal da Proposta de Representação e, em brevíssimo tempo está absolutamente em dia, vez que alcançamos a estruturação adequada à satisfação da demanda.*

Feitas tais considerações, apresentou seus pedidos finais.

Os autos foram remetidos à 1ªICE que aduziu que (Instrução 30/24 – peça 104) se observa *o registro no SIAP da entrega das folhas de pagamento da FUNEAS que estavam em atraso referentes aos anos de 2017 a 2023 e a entrega tempestiva daquelas relativas ao ano de 2024.*

Assinalou que *a obrigação de entregar as folhas de pagamento foi executada, entretanto, cumpre analisar a responsabilidade dos ex-gestores no descumprimento reiterado da remessa de dados ao Sistema SIAP, que perdurou por mais de 7 (sete) anos e que somente foi regularizada por provocação deste TCE.*

Da análise dos contraditórios a Inspeção destacou que *chama a atenção nos contraditórios encaminhados, o fato de que todos os indicados como responsáveis pela contabilidade da FUNEAS no período de omissão na remessa de dados ao SIAP, argumentaram que não eram responsáveis por tal tarefa e evidenciaram que não havia essa obrigação no rol de suas incumbências, situação também reforçada pelo Ex-Diretor Presidente, Sr. Marcello Augusto Machado, na peça 101.*

Assegurou o entendimento de que havia grave confusão sobre a execução das tarefas no âmbito interno da Fundação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, afirmou que *não há como retirar a indicação de aplicação da multa prevista no art. 87, III, "b", da Lei Complementar nº 113/2005, ao Ex-Diretor Presidente, Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, Gestor da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019, porque ele detinha a obrigação e a responsabilidade de fazer cessar a situação de irregularidade e não o fez, sendo que a irregularidade somente foi interrompida na gestão do Ex-Diretor Presidente, Sr. MARCELLO AUGUSTO MACHADO, no ano de 2023.*

Em relação a eventual aplicação de penalidade ao Ex-diretor Presidente CARLOS ALEXANDRE LORGA, que presidiu a FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, verifica-se que os fatos de sua responsabilidade ocorreram a mais de 5 (cinco) anos, recaiando, neste caso, o instituto da prescrição, conforme as disposições do Prejulgado nº 26.

No que tange ao Ex-Diretor Presidente Sr. MARCELLO AUGUSTO MACHADO, deixa-se de propor a indicação de multa por ele ter adotado providências para sanear o atraso na remessa dos dados, ainda que compelido por este TCE.

E, ante a imprecisão do rol de atribuições da obrigação da folha de pagamento pelo setor da contabilidade, retirou a indicação de aplicação de multas aos contadores.

Com isso, reformulando a proposta de aplicação de multa inicial, propôs o *julgamento pela procedência parcial desta representação diante do atraso na remessa das folhas de pagamento dos empregados da FUNEAS ao Sistema SIAP, com a seguinte providência:*

- *Aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, III, "b", da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, Diretor Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019, por deixar de cumprir a IN nº 120/2016 e não enviar as folhas de pagamento mensalmente durante sua gestão na FUNEAS.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas (Parecer 1105/24 – 3PC – peça 106) discordou parcialmente do opinativo da 1ª ICE, apenas no que concerne à prescrição da multa imputada ao Sr. CARLOS ALEXANDRE LORGA.

O *Parquet* afirma que a contagem do prazo para envio de informações deve ser considerada a partir de 20/08/2018, última data hábil para o envio. Contudo, a Instrução Normativa nº 120/2016 estipula que os dados deveriam ser enviados até o dia 20 de cada mês, sendo que o não envio após essa data implica atraso. O interessado manteve a responsabilidade pelo envio dos dados até sua exoneração como Diretor Presidente da FUNEAS, e não houve envio regular durante sua gestão, indicando atrasos anteriores a agosto de 2018.

Ressaltou que para infrações permanentes, o prazo prescricional de cinco anos inicia-se na data da cessação da omissão, que ocorreu com a exoneração do interessado em 03/09/2018. Assim, até a citação ordenada pelo Despacho nº 1121/23, em 16/08/2023, ainda não havia decorrido o prazo de cinco anos. Além disso, de acordo com o Acórdão nº 1919/23, a contagem do prazo retroage à data de instauração do processo, em 08/08/2023, o que confirma que não há prescrição da pretensão sancionatória.

Assim sendo, acompanhou o opinativo técnico *pela procedência parcial da presente Representação, com aplicação de multa administrativa ao Ex-Diretor Presidente, Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, Gestor da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019.*

Complementando a necessária aplicação de *multa administrativa prevista no art. 87, III, “b”, da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. CARLOS ALEXANDRE LORGA, Ex-diretor Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, que deixou de observar a obrigação gerada através da Instrução Normativa nº 120/16, situação que perdurou até o momento em que esta Corte de Contas precisou advertir os responsáveis para eventual regularização.*

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Compulsando os autos, na mesma esteira do Ministério Público de Contas, adoto parcialmente o opinativo técnico como razões de decidir, reconhecendo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade da aplicação de multa administrativa ao ex-Diretor Presidente da FUNEAS (no período de 05/09/2018 a 01/01/2019), Sr. Domingos de Melo Trindade Guerra, em razão da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016; assim como, a retirada da indicação de aplicação de multas aos contadores, ante o acolhimento das razões apresentadas pelo senhor Marcello Augusto Machado (peça 101).

Entretanto, no que tange ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, ex-Diretor Presidente da FUNEAS (no período de 19/11/2015 a 04/09/2018), acompanho as considerações trazidas pelo *Parquet* de Contas, refutando os argumentos delineados na peça 47 relacionados à ocorrência de prescrição sancionatória.

O art. 7º¹, da Instrução Normativa nº 120/2016 não deixa qualquer dúvida ao estipular que as informações deveriam ser enviadas até o dia 20 de cada mês, o que implica dizer que o atraso na remessa dos dados já se configurava antes da mencionada data de 20/08/2018.

Trata-se de uma infração que se caracteriza como uma omissão continuada cuja contagem do prazo prescricional de cinco anos deve ter como marco inicial a data em que cessou a obrigação, ou seja, a data de exoneração (Decreto nº 10.952 em 03/09/2018).

Recordemos que a contagem do prazo prescricional, conforme o Prejulgado nº 26, teria início em 03/09/2018 e se estenderia até a citação do interessado, que ocorreu por meio do Despacho nº 1121/23 (peça 07), datado de 16/08/2023. Assim, não se configura a prescrição da pretensão sancionatória.

Acrescente-se ainda que o Prejulgado nº 26 foi retificado pelo Acórdão nº 1919/23 que adotou o entendimento de que a contagem do prazo retroage à data de instauração do processo.

No caso, o processo foi autuado em 08/08/2023, o que reforça, sobremaneira, a inoccorrência da referida prescrição sancionatória.

¹ **Art. 7º** As entidades relacionadas no artigo 1º desta instrução deverão encaminhar ao TCE/PR, até o dia 20 de cada mês, informações afetas à folha de pagamento de seus servidores e aos demais pagamentos realizados via Folha de Pagamento relativas ao mês anterior ao do envio, em meio digital, via SIAP, conforme *layout* disponibilizado.
Parágrafo único. Caso o dia 20 não seja dia útil, o prazo previsto no *caput* será prorrogado até o primeiro dia útil posterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por oportuno, saliente-se que o atual representante legal da FUNEAS, sr. MARCELLO AUGUSTO MACHADO, adotou as competentes medidas para entrega de todas as folhas de pagamento da Fundação que estavam em atraso, conforme se infere da tabela trazida pela 1ª ICE (fl. 05-07, da peça 104).

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- julgar parcialmente procedente a Representação intentada pela 1ª Inspeção de Controle Externo em face da FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS PARANÁ e, CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018; DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019; MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019; ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020.

- afastar a responsabilização de ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020, ante o acima aduzido;

- aplicar a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b'², da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor CARLOS ALEXANDRE LORGA, ex-Diretor

² Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, em virtude da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016;

- aplicar a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b'³, da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, ex-Diretor Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019, em virtude da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de processo de fiscalização instaurado em razão da omissão da Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FUNEAS) no envio das folhas de pagamento ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), conforme determina a Instrução Normativa n.º 120/2016⁴ do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), em observância ao disposto no art. 37⁵, caput, da Constituição Federal, que impõe os princípios da legalidade, publicidade e eficiência à Administração Pública.

O Excelentíssimo Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, votou pela parcial procedência da Representação, com a aplicação de multa administrativa aos senhores Carlos Alexandre Lorga e Domingos de Melo

³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)

(...)

⁴ **Instrução Normativa n.º 120/2016 do TCE/PR.** Dispõe sobre a remessa obrigatória de dados relativos à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, transferências para a reserva remunerada, reformas e pensões ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), estabelecendo procedimentos para envio, análise e controle dessas informações no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

⁵ **Art. 37, caput.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trindade Guerra, ex-presidentes da FUNEAS, em razão da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa n.º 120/2016, bem como pelo afastamento da responsabilização dos contadores Ari Gomes, Fábio André Malko, Sidnei Betzel Naak e Rodrigo Alexandre Diniz, considerando as circunstâncias apuradas. Determinou, ainda, a inclusão da decisão nos registros competentes após o trânsito em julgado.

Conforme apurado, a omissão ocorreu desde a criação da entidade, em 2016, até a regularização do envio dos dados, que se deu após a intervenção deste Tribunal. A FUNEAS justificou a falha apontando dificuldades técnicas e a ausência de informações adequadas das gestões anteriores, fatores que impactaram a implementação do procedimento de envio ao SIAP.

Diante disso, o voto condutor entende pela procedência parcial da Representação, com aplicação de multa, para sanar a omissão administrativa e garantir a regularização do envio dos dados ao SIAP. Assim, propõe:

a) julgar parcialmente procedente a Representação intentada pela 1ª Inspeção de Controle Externo em face da FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS PARANÁ e, CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018; DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019; MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019; ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020;

b) afastar a responsabilização de ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020, ante o acima aduzido;

c) aplicar a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b'2 , da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor CARLOS ALEXANDRE LORGA, ex-Diretor Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, em virtude da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016;

d) aplicar a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b'3 , da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, ex-Diretor Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019, em virtude do da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016;

e) determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Com a devida vênia, **ousou divergir quanto à aplicação da multa administrativa aos senhores Carlos Alexandre Lorga e Domingos de Melo Trindade Guerra**, conforme fundamento a seguir.

Conforme o Decreto nº 12.093/2014⁶, que aprova o Estatuto Social da FUNEAS/PR, a competência para a prática de atos administrativos relacionados à execução orçamentária, financeira e contábil da instituição recai sobre a Diretoria Financeira, cabendo ao Diretor Financeiro, à época o Sr. Pythagoras Schemidt Schoreder Junior, a responsabilidade pelo envio mensal da folha de pagamento ao TCE/PR.

Ademais, restou demonstrado que o Diretor Presidente não possuía acesso aos sistemas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, como o SIAP, reforçando a inexistência de sua participação direta nesse processo. Portanto, afasta-se a responsabilidade do Diretor Presidente no caso em análise, sendo a conduta imputável àquele que detinha competência expressa para a prática do ato, nos termos do Estatuto Social da Fundação.

⁶ **Art. 20.** Compete ao Diretor Financeiro: I - Praticar os atos da alçada administrativa da execução orçamentária, financeira e contábil da FUNEAS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37⁷, prevê a responsabilidade administrativa, civil e penal da Administração Pública. No entanto, não impõe diretamente aos gestores a responsabilidade por atos que não praticaram ou por omissões das quais não tinham conhecimento, especialmente quando há delegação de competências.

Conforme afirmado pela defesa em sua petição: “A *Diretoria Executiva* é composta pelas seguintes unidades: *Diretor-Presidente, Diretor Administrativo, Diretor Financeiro, Diretor Técnico e Diretor Jurídico*⁸. O *Diretor Financeiro* é o agente responsável por praticar os atos da alçada administrativa da execução orçamentária, financeira e contábil da FUNEAS⁹. Não é crível considerar que o *Diretor Presidente* possa atuar em todos os atos administrativos oriundos de determinações do Tribunal de Contas do Paraná. O Interessado, na qualidade de *Diretor Presidente*, sequer possuía acesso aos sistemas do TCE/PR, tal como SIAP.” (peça 47, fl. 4).

Enfatiza-se também que não se esgotou os meios de citação do Interessado Domingos de Melo Trindade Guerra. Após tentativas infrutíferas de citações, por via postal, para apresentar o contraditório, solicitou-se a citação por edital, desconsiderando a tentativa de citação por comunicação eletrônica. No entanto, supõe-se que o Interessado não esteja ciente do processo.

Ressalta-se que não houve qualquer indício de dolo ou má-fé por parte dos gestores, tendo em vista que, assim que instada por este Tribunal, a FUNEAS prontamente regularizou a situação e implementou medidas corretivas para evitar novas inconsistências, reforçando os fluxos de trabalho e a capacitação das equipes responsáveis, em conformidade com o art. 5º¹⁰ do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que determina que a

⁷ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). **§ 6º** As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁸ **Decreto nº 12.093/2014. Art. 15.** A Diretoria Executiva é órgão de direção subordinada ao Conselho Curador e de administração superior tendo por atribuição a gestão técnica, patrimonial, financeira, administrativa, operacional e jurídica da FUNEAS, e constituída pelos seguintes membros: **I** - Um Diretor-Presidente; **II** - Um Diretor Administrativo; **III** - Um Diretor Financeiro; **IV** - Um Diretor Técnico; **V** - Um Diretor Jurídico; **§ 1º** O Diretor Presidente será nomeado pelo Governador, mediante indicação do Secretário de Estado da Saúde.

⁹ **Decreto nº 12.093/2014. Art. 20.** Compete ao Diretor Financeiro: **I** - Praticar os atos da alçada administrativa da execução orçamentária, financeira e contábil da FUNEAS.

¹⁰ **Art. 5º.** Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação da lei deve atender aos fins sociais a que se dirige e às exigências do bem comum, e o art. 22¹¹ da Lei n.º 13.655/2018, regulamentado pelo Decreto n.º 9.830/2019¹², que trata da não responsabilização do agente público quando sua conduta for pautada em interpretação razoável e de boa-fé.

Ainda, considerando o princípio da proporcionalidade, previsto no art. 2º¹³ da Lei n.º 9.784/1999, e a prescritibilidade dos atos em análise, nos termos do art. 54¹⁴ da mesma lei, entendo que a aplicação de sanção pecuniária se revela desproporcional diante do contexto fático, devendo prevalecer o reconhecimento das ações corretivas adotadas e a ausência de conduta dolosa.

Considerando a natureza da infração e visando a adoção de medidas corretivas, sugiro a conversão da penalidade de multa em recomendação, orientando a Fundação a observar rigorosamente os prazos estabelecidos pelo Tribunal em situações futuras. Tal medida busca prevenir a reincidência de descumprimentos, promovendo a regularidade e a conformidade dos procedimentos administrativos.

Ante o exposto, **VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, mantendo o reconhecimento da regularização do envio das folhas de pagamento ao SIAP e das medidas corretivas adotadas. No entanto, divirjo quanto à aplicação das multas administrativas aos senhores Carlos Alexandre Lorga e Domingos de Melo Trindade Guerra, considerando as dificuldades operacionais enfrentadas pela FUNEAS e a ausência de elementos que comprovem conduta dolosa ou erro grosseiro por parte dos gestores e contadores envolvidos.

VISTOS, relatados e discutidos,

¹¹ **Art. 22.** O agente público somente poderá ser responsabilizado pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

¹² **Decreto n.º 9.830/2019:** Regulamenta dispositivos da Lei n.º 13.655/2018, que altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dispondo sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

¹³ **Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

¹⁴ **Art. 54.** O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação intentada pela 1ª Inspeção de Controle Externo em face da FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS PARANÁ e, CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018; DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019; MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019; ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020;

II - afastar a responsabilização de ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020, ante o acima aduzido;

III - **aplicar a multa** administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b'¹⁵, da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor CARLOS ALEXANDRE LORGA, ex-

¹⁵ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretor Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, em virtude da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016;

IV - **aplicar a multa** administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b'¹⁶, da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, ex-Diretor Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019, em virtude do da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016;

V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) apresentou voto divergente pela procedência parcial sem aplicação de multas, sendo acompanhado pelo Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

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

Plenário Virtual, 8 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

¹⁶ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)

(...)