TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	305553/24
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE:	FUNDAÇÃO DE ATENÇÃO A SAÚDE DE MORRETES
INTERESSADO:	AARONSON RAMATHAN FREITAS, EVERLLIN DINA DE CAMARGO GUIGUER, LOANA CONFORTO, THOMAZ JOAO BORTOLIN
ADVOGADO / PROCURADOR:	NATHALIA OZÓRIO BET
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1319/25 - Segunda Câmara

Prestação de Contas Anual. Fundação de Atenção à Saúde de Morretes. Exercício de 2023. Encaminhamento extemporâneo de demonstrações financeiras, publicações obrigatórias, relatório da administração e ausência de formalização da nomeação do controlador interno. Irregularidades sanáveis, resolvidas no contraditório. Primeiro ano de efetiva operação da entidade. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Desnecessidade da aplicação de sanções. Art. 17, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Súmula n.º 8 do TCE/PR. Regularidade com ressalva.

I - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (Relator)

Trata-se da prestação de contas do Sr. Thomaz João Bortolin (01/01/2023 a 01/08/2023) e da Srª Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023), referentes à Fundação de Atenção à Saúde de Morretes, exercício de 2023.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 2428/24 – peça processual nº 036) em primeira análise apurou: 1) ausência de encaminhamento das demonstrações financeiras emitidas pela contabilidade (arts. 176 e 177, § 4º, da Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

Federal nº 6.404/1976[1]): a) balanço patrimonial; b) demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados; c) demonstração do resultado do exercício e d) ausência das notas explicativas exigíveis; 2) ausência de encaminhamento da publicação das demonstrações financeiras (arts. 176 e 289 da Lei Federal nº 6.404/76[2]); 3) ausência de encaminhamento do relatório da administração descrevendo os fatos relevantes ocorridos no exercício social, considerando divergências quanto aos períodos e nome dos responsáveis pela entidade (art. 133, inciso I, da Lei Federal nº 6.404/76[3]); 4) parecer do conselho fiscal aponta irregularidades (art. 163, inciso VII, da Lei Federal nº 6.404/76[4]), informando não acesso ao relatório do controle

---

1 Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:
I - balanço patrimonial;
II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;
III - demonstração do resultado do exercício; e
IV - demonstração dos fluxos de caixa; e
V - se companhia aberta, demonstração do valor adicionado.
Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.
(...)
§ 4º As demonstrações financeiras serão assinadas pelos administradores e por contabilistas legalmente habilitados.
2 Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:
I - balanço patrimonial;
II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;
III - demonstração do resultado do exercício; e
IV - demonstração dos fluxos de caixa; e
V - se companhia aberta, demonstração do valor adicionado.
Art. 289. As publicações ordenadas por esta Lei obedecerão às seguintes condições:
I - deverão ser efetuadas em jornal de grande circulação editado na localidade em que esteja situada a sede da companhia, de forma resumida e com divulgação simultânea da íntegra dos documentos na página do mesmo jornal na internet, que deverá providenciar certificação digital da autenticidade dos documentos mantidos na página própria emitida por autoridade certificadora credenciada no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil);
II - no caso de demonstrações financeiras, a publicação de forma resumida deverá conter, no mínimo, em comparação com os dados do exercício social anterior, informações ou valores globais relativos a cada grupo e a respectiva classificação de contas ou registros, assim como extratos das informações relevantes contempladas nas notas explicativas e nos pareceres dos auditores independentes e do conselho fiscal, se houver.
§ 1º A Comissão de Valores Mobiliários poderá determinar que as publicações ordenadas por esta Lei sejam feitas, também, em jornal de grande circulação nas localidades em que os valores mobiliários da companhia sejam negociados em bolsa ou em mercado de balcão, ou disseminadas por algum outro meio que assegure sua ampla divulgação e imediato acesso às informações.
§ 2º Se no lugar em que estiver situada a sede da companhia não for editado jornal, a publicação se fará em órgão de grande circulação local.
§ 3º A companhia deve fazer as publicações previstas nesta Lei sempre no mesmo jornal, e qualquer mudança deverá ser precedida de aviso aos acionistas no extrato da ata da assembléia-geral ordinária.
§ 4º O disposto no final do § 3º não se aplica à eventual publicação de atas ou balanços em outros jornais.
§ 5º Todas as publicações ordenadas nesta Lei deverão ser arquivadas no registro do comércio.
§ 6º As publicações do balanço e da demonstração de lucros e perdas poderão ser feitas adotando-se como expressão monetária o milhar de reais.
§ 7º Sem prejuízo do disposto no *caput* deste artigo, as companhias abertas poderão, ainda, disponibilizar as referidas publicações pela rede mundial de computadores.
3 Art. 133. Os administradores devem comunicar, até 1 (um) mês antes da data marcada para a realização da assembleia-geral ordinária, por anúncios publicados na forma prevista no artigo 124, que se acham à disposição dos acionistas:
I - o relatório da administração sobre os negócios sociais e os principais fatos administrativos do exercício findo;
4 Art. 163. Compete ao conselho fiscal:
(...)
VII - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

interno e de atas das reuniões internas da fundação, bem como acesso tardio às demonstrações financeiras às vésperas do envio da prestação de contas; 5) parecer da auditoria independente com ressalvas ou adverso (art. 177, §§ 3º e 6º, da Lei Federal nº 6.404/76[5]), quando relata existência de divergências causadas por lançamentos errôneos, porém sem especificá-las, resultando em possíveis inconsistências nas demonstrações financeiras, e esclarecendo a condição do auditor independente que por vezes se responsabiliza como auditor e em outras ocasiões se apresenta como contador (peças processuais nº 006 e 007); 6) o relatório do controle interno não apresenta o conteúdo mínimo prescrito pelo tribunal (arts. 31, 70 e 74, da Constituição Federal[6] c/c arts. 4º e 7º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[7]), uma vez ausente o ato de nomeação do responsável pelo controle interno e 7º) o relatório do controle interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação das contas anuais (arts. 31, 70 e 74, da

[5] Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.
(...)
§ 3º As demonstrações financeiras das companhias abertas observarão, ainda, as normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários e serão obrigatoriamente submetidas a auditoria por auditores independentes nela registrados.
(...)
§ 6º As companhias fechadas poderão optar por observar as normas sobre demonstrações financeiras expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários para as companhias abertas.

[6] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

[7] Art. 4º Para as finalidades e na forma prevista na Constituição Federal, na Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, e na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, para apoio ao controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir sistemas de controle interno com as seguintes finalidades: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos municípios; II - verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos municípios; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
(...)
Art. 7º Os gestores emitirão sobre as contas e o parecer do controle interno, pronunciamento expresso e indelegável, nos quais atestarão haver tomado conhecimento das conclusões neles contidas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

Constituição Federal[6] c/c arts. 4º e 7º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[7]), em razão da omissão com relação às possíveis inconsistências ocorridas nas demonstrações contábeis relatadas pela auditoria independente.

Ao final, manifestou-se pela concessão de contraditório e sugeriu fossem aplicadas multas aos gestores, previstas no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[8], a cada uma das irregularidades apontadas, além da multa prevista no art. 87, inciso I, alínea 'b', da Lei Orgânica[9] deste Tribunal, em razão do não encaminhamento da documentação exigida pelo Tribunal.

Por meio do Despacho nº 292/24 (peça processual nº 037) foi determinado a citação dos responsáveis, para apresentar defesa no prazo regimental, em face das irregularidades apontadas na instrução.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4180/24 – peça processual nº 042), diante da inação dos responsáveis, manifestou-se pela irregularidade das contas e aplicação das multas sugeridas aos gestores responsáveis.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 795/24 – peça processual nº 043), manifestou-se pela irregularidade das contas e imputação das multas, conforme sugerido pelo opinativo técnico.

Por meio do Despacho nº 482/24 (peça processual nº 044) foi determinado a realização de diligência à entidade, na pessoa de seu representante legal, a fim de que fossem enviados os documentos faltantes que ensejavam

---

[8] 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, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:
(...)
IV - No valor de R$ 1.000,00 (mil reais):
(...)
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.

[9] 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, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:
I - No valor de R$ 100,00 (cem reais):
(...)
b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

irregularidade formal, bem como aqueles documentos que pudessem sanar as demais irregularidades.

A Fundação de Atenção à Saúde de Morretes (petição intermediária nº 664375/24 – peças processuais nº 047 e 048), por sua procuradora, solicitou prorrogação de prazo, deferida por meio do Despacho nº 601/24 (peça processual nº 050).

A Fundação de Atenção à Saúde de Morretes (petição intermediária nº 718890/24 – peças processuais nº 053 a 117), por sua procuradora, encaminhou novos documentos e justificativas em face das irregularidades apontadas.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 1087/24 – peça processual nº 118), pugnou pela remessa dos autos à unidade técnica para análise da documentação juntada.

Por meio do Despacho nº 660/24 (peça processual nº 119) os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal para análise do contraditório e emissão da instrução conclusiva.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 547/25 – peça processual nº 120) aduziu que foram regularizadas as seguintes impropriedades: 1) parecer do conselho fiscal aponta irregularidades, informando não acesso ao relatório do controle interno e de atas das reuniões internas da fundação, bem como acesso tardio às demonstrações financeiras às vésperas do envio da prestação de contas, diante da juntada do novo parecer do conselho fiscal (peça processual nº 095) e das justificativas de que, ao tempo das contas, a entidade acabara de ser criada e encontrava-se em regime de implantação das atividades e ainda não bem estruturada; 2) parecer da auditoria independente com ressalvas ou adverso, quando relata existência de divergências causadas por lançamentos errôneos, porém sem especificá-los, resultando em possíveis inconsistências nas demonstrações financeiras, esclarecendo a condição do auditor independente que por vezes se responsabiliza como auditor e em outras ocasiões se apresenta como contador (peças processuais nº 006 e 007), uma vez identificadas as inconsistências nos lançamentos contábeis, providenciadas suas correções e emitido novo parecer da auditoria independente (peça processual nº 094), além do esclarecimento de que o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

responsável pela auditoria independente é o contador Sr. Sandro Murilo Bussmeyer e 3) o relatório do controle interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação das contas anuais, em razão da omissão com relação às possíveis inconsistências ocorridas nas demonstrações contábeis relatadas pela auditoria independente, diante da juntada de novo relatório do controle interno (peça processual nº 093) certificando os ajustes contábeis com as correções das divergências nos lançamentos e demonstrativos.

A unidade técnica também concluiu que podem ser convertidos em ressalvas os seguintes apontamentos: 1) ausência de encaminhamento das demonstrações financeiras emitidas pela contabilidade: a) balanço patrimonial; b) demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados; c) demonstração do resultado do exercício e d) ausência das notas explicativas exigíveis, diante da juntada da documentação (peças processuais 083 a 087) diante da juntada da documentação faltante, devidamente corrigida, porém somente após a citação; 2) ausência de encaminhamento da publicação das demonstrações financeiras, uma vez encaminhada a documentação faltante, devidamente corrigida, porém somente após a citação (peças processuais 088 a 092); 3) ausência de encaminhamento do relatório da administração descrevendo os fatos relevantes ocorridos no exercício social, considerando divergências quanto aos períodos e nome dos responsáveis pela entidade, uma vez encaminhado um novo relatório da administração devidamente assinado pela Presidente da entidade, Srª Loana Conforto (peça processual nº 097), encaminhado no exercício do contraditório e 4) o relatório do controle interno não apresenta o conteúdo mínimo prescrito pelo tribunal, uma vez ausente o ato de nomeação do responsável pelo controle interno, diante das justificativas de que a nomeação do titular do controle interno Sr. João Luis Miranda só foi regularizada no exercício subsequente com a convalidação de sua atuação e atuação da assessora jurídica Srª Nathalia Ozório Bet, junto ao controle interno.

Ao final, manifestou-se pela regularidade das contas com ressalvas e aplicação das multas sugeridas, aos gestores, a cada uma das irregularidades convertidas em ressalvas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 144/25 – peça processual nº 121), subsidiado pela instrução da unidade técnica, manifestou-se pela regularidade das contas com ressalvas

II - PROPOSTA DE DECISÃO[10] DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Acolho como razões de decidir os pareceres uniformes pela regularidade das contas com ressalvas, tendo em vista se tratar de irregularidades sanáveis e corrigidas no exercício subsequente, estando em consonância com a Sumula nº 8 deste Tribunal[11].

Quanto à multa sugerida pelo não encaminhamento de documentos exigidos pelo Tribunal, ensejadores das ressalvas, deixo de aplicá-las ao Sr. Thomaz João Bortolin, gestor no período de 01/01/2023 a 01/08/2023, uma vez que já não era o gestor responsável pela entidade ao tempo do cumprimento da obrigação.

No que diz respeito à aplicação da multa administrativa prevista na alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05[8], conquanto tenha defendido sua inconstitucionalidade, conforme declaração de voto[12]

---

[10] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

[11] Irregularidades sanáveis são aquelas em relação as quais há possibilidade de retorno ao status quo ante, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao erário.
(...)
Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:
(...)
- Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau; (Redação dada pelo Acórdão nº 617/13-TP)

[12] "A violação ao princípio da legalidade decorre da carência de especificação quanto ao tipo sancionador. Fábio Medina Osório é esclarecedor da importância do papel do tipo sancionador administrativo e dos seus requisitos para validade (*in* "Direito Administrativo Sancionador", Revista dos Tribunais, 2000, p. 210): (grifei)
"A sociedade deve estar habilitada a perceber, de uma perspectiva formal e material, o conteúdo das proibições, de modo que possam os tipos desempenhar importantes funções preventivas, evitando o cometimento de ilícitos. **Daí decorre que os tipos devem ser claros, suficientemente densos, dotados de um mínimo de previsibilidade quanto ao seu conteúdo**. Não basta estruturar condutas proibidas em normas intoleravelmente imprecisas e vagas, ainda que se admitam cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. O tipo possui a fundamental missão de demarcar o ilícito objeto da norma sancionadora, delimitando a esfera do proibido"
A opinião do ilustre doutrinador é corroborada por diversos outros autores. A título ilustrativo, transcrevo os trechos abaixo:
"A tipicidade, não obstante, é corolário obrigatório do princípio da legalidade - visceralmente incompatível com as fórmulas genéricas abertas, por vezes utilizadas no Direito Penal (leis penais em branco).
Ocorre que, no ramo penal, a sanção é aplicada pelo próprio Poder Judiciário, que detém a tutela última da legalidade, o que não ocorre no ramo administrativo do Direito, em que o tipo nele discriminado com a previsão da conduta e da respectiva sanção, pode ser por vezes utilizado como conceito indeterminado, mas, ainda assim, os seus limites devem ser apontados, pois que visam a garantir o princípio da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.
Um dos constantes e distorcidos efeitos da proliferação das ferramentas que ampliam o alcance dos tipos sancionadores é o indevido alargamento do espaço discricionário aos intérpretes aplicadores, até mesmo para impor punições imprevistas ou concretamente retroativas, abrindo às autoridades administrativas o perigoso caminho do desvio de poder e do arbítrio. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Sistema Administrativo Sancionador e Direitos Fundamentais: algumas considerações sistemáticas. Disponível em http://www.iiede.org.br/arquivos/sistemaadministrativosancionadoredireitosfundamentais2.pdf. Acesso em 01/07/2010."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

constante dos autos do Prejulgado nº 010 (peça processual nº 031 do processo

"Inexiste discricionariedade para imposição de sanções, inclusive quando se tratar de responsabilidade administrativa. A ausência de discricionariedade se refere, especialmente, aos pressupostos de imposição da sanção. Não basta a simples previsão legal da existência da sanção. O princípio da legalidade exige a descrição da 'hipótese de incidência' da sanção. A expressão, usualmente utilizada no campo tributário, indica o aspecto da norma que define o pressuposto da aplicação do mandamento normativo. A imposição de sanções administrativas depende da previsão tanto da hipótese de incidência quanto da conseqüência. A definição deverá verificar-se através da lei [...] Nem mesmo a penalidade de multa pode ser aplicada se seus pressupostos e sua extensão não forem determinados por lei. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 619."

O ponto fulcral da discussão não é a validade do dispositivo legal em face de sua natureza de "norma penal em branco". Tais regras existem e devem ser aplicadas. O que merece ser discutido é a magnitude de seu alcance, que, no presente caso, extrapola os limites da razoabilidade e proporcionalidade, causando insegurança jurídica e enfraquecendo a garantia dos indivíduos perante o Estado:

"Certa, pois, a observação de Soler, segundo a qual a lei penal em branco, que defere a outro a fixação de determinadas condições, não é nunca uma carta branca outorgada a esse poder para que assuma ações repressivas, e, sim, o reconhecimento de uma faculdade regulamentar. A observação tem razão de ser, uma vez que as normas penais em branco, em que o complemento constitui elemento normativo, causam considerável indeterminação no conteúdo do tipo, enfraquecendo sua função de garantia, pois fazem às vezes, depender de órgão que não a União a própria existência da conduta punível. (Damásio E. de Jesus, *in* "Direito Penal", volume 1, p. 23 e 24, Saraiva, 1999)"

No âmbito do direito administrativo sancionador, conforme lição de Rafael Munhoz de Melo (*in* "Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador, p. 144, Malheiros, 2007), citando como exemplo o art. 44, § 2º, alínea 'b', da Lei Federal nº 4.595/1964, defende que a tipificação indireta ali presente, tem seus limites, ou seja, deva ser compreensível ao agente a conduta a ser evitada:

A tipificação indireta não viola o princípio da tipicidade, desde que seja possível identificar a conduta que constitui infração administrativa. Trata-se de modo mais complexo de tipificação que o usualmente utilizado no direito penal, já que torna necessário, para a identificação da infração, o exame de vários dispositivos, e não de um único. Mas a maior complexidade não torna inviável a compreensão do comportamento que dá margem à imposição de sanção administrativa."

Segundo esse mesmo autor, o que é inaceitável é a tipificação global ou residual, que, a meu ver, é exatamente o que constitui o texto da alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05:

"Coisa distinta é aceitar a tipificação global ou residual, através da qual se pretende se tipificar como conduta sujeita à aplicação de sanção administrativa todo e qualquer descumprimento de norma jurídica, sem qualquer especificação. Na tipificação global utiliza-se uma cláusula onicompreensiva, que abrange todos os comportamentos que violem dispositivo normativo – qualquer dispositivo"

Além disso, conforme já defendi em voto vencido no julgamento da uniformização de jurisprudência nº 10, que tratou da interpretação dada por este Tribunal em relação à aplicação das multas administrativas do art. 87 da Lei Orgânica no caso de aprovação (*sic*) das contas com ressalvas, o legislador constituinte limitou as hipóteses legais das sanções a serem aplicadas pelas Cortes de Contas aos casos de ilegalidade de despesas e irregularidade de contas (art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal). Vê-se que não é qualquer espécie de irregularidade que está sujeita a sanções pelos Tribunais de Contas: apenas aquelas decorrentes de fatos considerados como tal nos processos de contas, no caso da expressão "irregularidade das contas", ou de ilegalidade atinente à despesa pública (ilegalidade de despesa). Caso o Tribunal se depare com qualquer outra espécie de irregularidade, cabe-lhe representar ao poder competente nos termos do inciso XI do art. 71 da Constituição Federal.

Nesse diapasão, a alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 também extrapola os limites dados pelo art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito trecho doutrinário:

"A análise do inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal resultou na constatação de que a referida competência punitiva encontra limites consubstanciados nos aspectos da irregularidade de contas e ilegalidade de despesas, vetores estes que devem orientar o legislador infraconstitucional na determinação das condutas ilícitas, e o órgão controlador na aplicação das sanções, de forma que algumas infrações previstas na Lei Federal nº 8.443/92 estão em desacordo com a orientação constitucional.

No caso, a Constituição Federal estabeleceu que competirá à Corte de Contas "aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário" (inciso VIII do artigo 71).

(...)

Assim, os limites ao legislador infraconstitucional estão dados pela Constituição. Está vedada a criação de sanções a serem aplicadas pelos Tribunais de Contas que desbordem das hipóteses delineadas pelo constituinte no dispositivo supra transcrito. Cumpre, portanto, analisar esses contornos.

(...)

Cumpre lembrar, a afirmação de que nosso sistema jurídico exige que a lei minimamente descreva as condutas censuradas e respectivas sanções, de forma a garantir a antecipada ciência dos indivíduos, e com isso resguardando em sua plenitude o direito de defesa. Todo indivíduo deve ter a possibilidade de saber antecipadamente se sua ação é punível ou não antes de praticá-la. (PELEGRINI, Márcia. A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora – contornos constitucionais. Disponível em http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957.Acesso dia 01/07/2010)"

Além dessas considerações, convém também ressaltar que a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas não constitui potestade, mas obrigação de, constatada a ilicitude do ato, aplicar o dispositivo sancionatório correspondente.

Frise-se que, nos casos de irregularidade de contas sem dano ao erário, o art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/05[12] prevê multa, com apenamento em valor pecuniário menor do que o previsto na alínea objeto deste prejulgado, devendo prevalecer a aplicação daquela, posto que é mais benéfica ao agente sancionado.

Face ao exposto, proponho que este Tribunal decida pela ineficácia do dispositivo constante do art. 87, inciso IV, alínea 'g' da Lei Complementar Estadual nº 113/05."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

nº 111936/09), publicada na fl. 005 da edição nº 265, de 03/09/2010, dos Atos Oficiais do Tribunal de Contas, como não há previsão legal de sanção específica para a ausência de formalização da nomeação do controlador interno no exercício, em ofensa aos arts. 31, 70 e 74, da Constituição Federal[6] c/c arts. 4º e 7º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[7], impõe-se o dever de propor a sua aplicação, seguindo a orientação jurisprudencial desta Corte.

Face ao exposto, proponho que este Colegiado:

1) com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[13], julgue regulares com ressalvas as contas do Sr. Thomaz João Bortolin (01/01/2023 a 01/08/2023) e da Srª Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023) referentes à Fundação de Atenção à Saúde de Morretes, exercício de 2023, em face do encaminhamento extemporâneo das demonstrações financeiras emitidas pela contabilidade, do encaminhamento extemporâneo da publicação das demonstrações financeiras, do encaminhamento extemporâneo do relatório da administração, descrevendo os fatos relevantes ocorridos no exercício social e da ausência de formalização da nomeação do controlador interno no exercício;

2) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[8], ao Sr. Thomaz João Bortolin (01/01/2023 a 01/08/2023), em face da ausência de formalização da nomeação do controlador interno no exercício;

3) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[8], à Srª Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023), em face da ausência de formalização da nomeação do controlador interno no exercício;

4) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso I, alínea 'b', da Lei Orgânica do Tribunal[9], à Srª Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023), em face do encaminhamento extemporâneo das demonstrações financeiras emitidas pela contabilidade;

---

[13] Art. 16. As contas serão julgadas:
(...)
II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

5) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso I, alínea 'b', da Lei Orgânica do Tribunal[9], à Srª Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023), em face do encaminhamento extemporâneo da publicação das demonstrações financeiras; e

6) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso I, alínea 'b', da Lei Orgânica do Tribunal[9], à Srª Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023), em face do encaminhamento extemporâneo do relatório da administração, descrevendo os fatos relevantes ocorridos no exercício social.

III - VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO (Vencedor)

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual — exercício financeiro de 2023 — da **FUNDAÇÃO DE ATENÇÃO À SAÚDE DE MORRETES**, de responsabilidade de Thomaz João Bortolin (01/01/2023 a 01/08/2023) e de Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023).

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, **divirjo parcialmente** da conclusão atingida pelo ilustre Relator, Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania, exclusivamente no que tange às sanções propostas — aplicação de 1 (uma) multa a Thomaz João Bortolin e 4 (quatro) multas a Loana Conforto.

Isso porque as falhas detectadas — encaminhamento extemporâneo de demonstrações financeiras, publicações obrigatórias, relatório da administração e ausência de formalização da nomeação do controlador interno — foram sanadas no exercício do contraditório. Dessa forma, conforme previsto na Súmula n.º 8 desta Corte, verificando-se o saneamento antes da decisão de primeiro grau, o julgamento das contas deve ocorrer como regular com ressalva, sem imposição de sanções.

Destaco também que o exercício de 2023 correspondeu ao primeiro ano de efetiva operação da Fundação de Atenção à Saúde de Morretes, pois, no exercício anterior (2022), a entidade estava em estruturação, sem movimentação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

relevante e sem quadro funcional completo, conforme registrado no Acórdão n.º 3857/23 da Segunda Câmara[14]:

> Prestação de Contas Anual. Fundação de Atenção à Saúde de Morretes. Exercício de 2022. 2. Ausência de encaminhamento das demonstrações financeiras emitidas pela contabilidade, ausência de encaminhamento da publicação das demonstrações financeiras e ausência de encaminhamento do Relatório do Controle Interno. Documentos firmados por controlador não cadastrado, acatados pela unidade técnica após correção cadastral. Saneamento das referidas impropriedades. 3. Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Fiscal sobre as contas do exercício. **Entidade em estruturação, sem servidores, com movimentação e saldo patrimonial nulos**. Adoção de providências para o preenchimento do quadro funcional. Saneamento. 4. Contas regulares. (Destaque nosso.)

Assim, as dificuldades enfrentadas refletem o contexto inicial de organização administrativa e não caracterizam reincidência, de modo que, em tais circunstâncias, a aplicação de 5 (cinco) multas administrativas afronta os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, consagrados no art. 2.º da Lei Federal n.º 9.784/1999[15] e amplamente reconhecidos pela jurisprudência e doutrina pátria. O direito administrativo sancionador exige que a sanção observe a gravidade da infração, as circunstâncias do caso concreto e a ausência de punição automática para falhas meramente formais.

Ressalte-se, ainda, que o art. 17, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005[16] dispõe que o julgamento das contas como regulares com ressalva confere quitação ao responsável, reforçando a desnecessidade de imposição de penalidades adicionais quando não há dano ao erário, dolo, erro grave ou má-fé.

---

[14] Prestação de Contas Anual n.º 286105/23, da Fundação de Atenção à Saúde de Morretes, exercício de 2022.

[15] **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.

[16] **Art. 17**. Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decidirá se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos.
Parágrafo único. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5

Sendo assim, por não se tratar de reincidência em erro, além de ser o primeiro ano de análise das contas com a entidade em efetiva operação, **entendo pela não aplicação das multas**, pelo que **DIVIRJO PARCIALMENTE** do ilustre Relator e **VOTO** pela regularidade com ressalva das contas de 2023 da Fundação de Atenção à Saúde de Morretes, de responsabilidade de Thomaz João Bortolin (01/01/2023 a 01/08/2023) e Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por maioria absoluta, em:

Julgar pela regularidade com ressalva as contas de 2023 da Fundação de Atenção à Saúde de Morretes, de responsabilidade de Thomaz João Bortolin (01/01/2023 a 01/08/2023) e Loana Conforto (02/08/2023 a 31/12/2023).

Votou, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor), o Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

O Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI votou acompanhando a proposta do Relator, pela aplicação das multas (vencido).

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 29 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KXX5