TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	203444/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO LITORAL DO PARANA - CISLIPA
INTERESSADO:	ADRIANO RAMOS, CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO LITORAL DO PARANA - CISLIPA, EDUARDO ANTONIO DALMORA, MUNICÍPIO DE MATINHOS, MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR	MICHEL LAUREANTI, VINICIUS VARGAS GAGER
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2559/25 - Tribunal Pleno

Medida cautelar homologada em plenário, parcialmente revogada em juízo de retratação.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

1. Trata-se de Representação proposta pelo Município de Pontal do Paraná, em face do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná – CISLIPA em razão de irregularidades na 4ª Assembleia Geral Extraordinária, ocorrida no dia 4/2/2025, da qual resultou a 9ª Alteração do Protocolo de Intenções do Consórcio

Em manifestação anterior, o CISLIPA alega que a execução da medida promoverá redução dos salários de seus empregados. Dentre as questões deliberadas na reunião do dia 4/2/2025, estava a majoração salarial, já levada a efeito. Considerada cláusula pétrea, a irredutibilidade salarial seria violada pela decisão. De acordo com o Consórcio, a decisão cautelar não esclarece de que maneira devem ser realizados os pagamentos dos salários de seus empregados: se pelo valor aprovado anteriormente, no exercício de 2024, ou se é preciso suspender o pagamento das remunerações de 100 empregados.

Requereu que se fosse feito juízo de retratação, para revogar a cautelar. Também ressaltou a necessidade de sanar as dúvidas que expôs e de que

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

fosse designada “audiência para produção de provas, inclusive a testemunhal” para elucidar os fatos.

Tomando-se em conta a urgência suscitada pelo Agravante, determinei a tramitação do recurso de agravo em apartado, permitindo o curso dos procedimentos de homologação de cautelar, sem prejuízo da apreciação do pedido (Despacho 565/25, peça 30 do processo 203444/25). Na mesma oportunidade, deixei de realizar juízo de retratação: primeiramente, porque inexistentes qualquer prova (nem sequer menções) de que a decisão teria se fundado em erro e que, efetivamente, a reunião foi realizada em conformidade com as normativas do Consórcio. Ainda além, a ciência de que nos autos n.° 237780/25 são expostas as mesmas irregularidades tratadas na Representação 203444/25, com a demonstração de outros indícios de falhas na convocação da reunião, convenceu-me da inexistência de motivos para reformular o juízo cautelar.

É o Relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

2. Nos autos 237780/25 fica demonstrado que a deliberação da 9ª Alteração do Protocolo de Intenções não contou com número de membros suficientes para tanto: seria necessário que ao menos 4 Prefeitos estivessem presentes na oportunidade. No entanto, a ata da Assembleia Geral Extraordinária demonstra que somente 3 Prefeitos participaram da reunião (peça 8 do processo em referência).

Por conta disso, levando em conta que dois Municípios provocaram este Tribunal levantando questões acerca das deliberações da Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 4/2/2025, invocando não apenas inconsistências formais, mas também materiais (pois não teriam sido apresentados os necessários estudos e documentos orçamentários para embasar despesas aprovadas, como criação de cargos e majoração de salários, além de expressivo aumento orçamentário), pareceu-me terem sido arbitrárias as modificações promovidas.

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

Quanto à redução dos salários dos empregados, num primeiro momento, a medida cautelar buscou evitar a convalidação de remunerações fundadas em ato possivelmente nulo, o que representaria maior dano ao erário.

A última publicação das quatro leis municipais que ratificaram a 9ª Alteração do Protocolo de Intenções (a Lei Municipal 3/2025, de Antonina), ocorreu em 27/03/2025 (peça 16 do processo 203444/25). Pelo teor do art. 12-A da Lei 11.107/2005[1], destacado pelo CISLIPA no Recurso de Agravo, só então as previsões da referida alteração começaram a produzir efeitos.

Partindo do princípio de que o Consórcio observaria a legislação que invoca, considerando que a notificação da cautelar ocorreu em 16/4/2025, pressupus que os empregados teriam recebido a majoração salarial somente no mês de março.

Porém, em nova manifestação, o CISLIPA adverte que as novas remunerações vigoram desde 4/2/2025, com efeitos retroativos a janeiro de 2025 (peça 33).

Além disso, apresenta decisão liminar proferida pela Justiça do Trabalho, suspendendo a cautelar no que se refere ao aumento salarial aos trabalhadores celetistas (peça 34).

Revendo o caso, ainda que entenda que a irredutibilidade salarial não pode ser invocada diante de atos nulos – pois deles não são gerados direitos, nos termos da Súmula 473[2] do Supremo Tribunal Federal – fato é que a 9ª Alteração do Protocolo de Intenções surtiu efeitos individuais a terceiros. Por conseguinte, a suspensão do ato dependeria de prévia oitiva dos servidores[3], o que não foi feito.

Da mesma forma, os servidores comissionados cujos cargos foram criados na Assembleia Geral Extraordinária, que já se encontram no exercício de suas funções, não foram previamente ouvidos. Assim, não podem ser surpreendidos com a suspensão do ato de nomeação.

---

[11] Art. 12-A. A alteração de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei pela maioria dos entes consorciados.

[2] A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

[3] É o que dispõe o Tema 138, do STF: “Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”.

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

Ante o exposto, **EXERÇO JUÍZO DE RETRATAÇÃO a fim de REVOGAR parcialmente a medida cautelar de suspensão dos efeitos da Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 4/2/2025, consubstanciada no Despacho n° 533/25, para permitir a majoração dos salários de todos os empregados, bem como a manutenção dos servidores empossados nos cargos comissionados**, mantendo-se os suspenso os demais efeitos.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para intimar, com a urgência que o caso requer, o CISLIPA sobre o teor da presente decisão.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, apresentado pelo **MUNÍCIPIO DE PONTAL DO PARANÁ**, contra o **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO LITORAL DO PARANÁ – CISLIPA**, em razão de supostas irregularidades na 4° Assembleia Geral Extraordinária, ocorrida no dia 04/02/2025, da qual resultou a 9ª Alteração do Protocolo de Intenções do Consórcio.

O denunciante, em manifestação inicial, apontou diversas irregularidades ocorridas na realização da 4ª Assembleia Geral Extraordinária do Consórcio, com destaque para a violação ao art. 22 do Estatuto Social, que estabelece o prazo mínimo de 72 horas para convocação, sendo que a referida assembleia foi convocada com apenas 22 horas de antecedência.

Apontou a ausência de documentos que justificassem o aumento expressivo nas despesas e na remuneração dos agentes do Consórcio, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também indicou a falta de quórum mínimo do Conselho dos Prefeitos, requisito essencial para deliberações extraordinárias, o que compromete a validade das decisões. Acrescentou que a notificação ao município foi feita fora do prazo legal, reforçando a irregularidade da convocação.

Quanto às deliberações, afirmou que o Protocolo de Intenções alterado ainda não possui vigência, pois depende da aprovação legislativa de todos

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

os municípios consorciados, o que ainda não ocorreu, tornando inválidas as alterações.

Ressaltou que os pagamentos retroativos e as remunerações efetuadas carecem de base legal, pois se fundamentaram em norma ainda não vigente, em afronta aos princípios da legalidade e da administração pública.

A título de exemplo, o representante apontou que a remuneração do Diretor Executivo, que no exercício de 2024 era de R$ 9.597,75, passaria a R$ 18.473,60, caso ratificada por lei específica de todos os municípios consorciados, conforme previsto para a eficácia da alteração promovida na assembleia.

Por fim, destacou que houve aumento desproporcional das despesas do Consórcio, sem qualquer estudo técnico ou justificativa prévia, o que compromete a saúde financeira dos municípios e caracteriza, em tese, infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da ausência de comprovação do cumprimento dos limites legais e da falta de transparência no processo deliberativo.

Por meio do Despacho n.º 533/25, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, diante de indícios de irregularidades, concedeu medida cautelar determinando ao Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná que se abstivesse, de promover as alterações decorrentes da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 4 de fevereiro de 2025.

Posteriormente, **em juízo de retratação**, o Relator votou pela **revogação** parcial da medida cautelar anteriormente proferida, ao considerar que, nos termos da Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal, a 9ª Alteração do Protocolo de Intenções já havia produzido efeitos individuais a terceiros. Nessas condições, entendeu que a suspensão do ato dependeria de prévia oitiva dos servidores eventualmente atingidos, providência que não foi realizada.

Em que pese o entendimento do relator, **divirjo** da proposta apresentada.

De fato, conforme ressaltado no voto condutor, a Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal estabelece que:

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

> a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Igualmente, conforme mencionado, o Tema 138 da repercussão geral do STF dispõe que "*ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo*."

A Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal e o Tema 138 da repercussão geral tratam da possibilidade de **revogação** ou **anulação** de atos administrativos, observados os direitos adquiridos e a exigência de contraditório quando os atos tiverem gerado efeitos concretos.

No entanto, tais fundamentos não impedem a adoção de medidas cautelares, como a suspensão temporária da eficácia de atos administrativos, quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade de ilegalidade e o risco de lesão à ordem jurídica ou ao interesse público.

No caso em análise, diante dos indícios suficientemente demonstrados de irregularidades na Assembleia Geral Extraordinária realizada em 04/02/2025 — especialmente a ausência do quórum mínimo de quatro prefeitos para deliberação, com participação de apenas três membros, e a convocação irregular da reunião — mostra-se legítima e necessária a suspensão dos efeitos do referido ato.

Tais vícios formais comprometem a validade da deliberação, o que autoriza a adoção de medida cautelar para resguardar a eficácia de eventual julgamento de mérito.

Além disso, conforme destacado pelo próprio relator, dois municípios consorciados formalizaram questionamentos quanto à legalidade da assembleia, apontando, ainda, a inexistência de estudos técnicos e documentos orçamentários que fundamentassem o expressivo aumento de despesas aprovado, como a criação de cargos e a majoração de salários.

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

Tais alegações, se confirmadas, poderão configurar afronta aos princípios da legalidade, motivação e eficiência, além de potencial violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, a medida cautelar não configura revogação do ato, mas providência instrumental e provisória voltada à preservação do interesse público, conforme autorizado pelos princípios da autotutela administrativa, da precaução e da supremacia do interesse público.

Com base nisso, entendendo necessário a manutenção da determinação contida no Despacho n.º 533/25, para que o CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DA AMUSEP – PROAMUSEP suspenda os efeitos da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 04/02/2025, até decisão final sobre o mérito da presente representação.

Diante do exposto, **VOTO** pela **manutenção** da cautelar, nos termos do Despacho nº 533/25.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 598/25-GCILB (à peça 38).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela manutenção da medida cautelar.

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

Plenário Virtual, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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