



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 281062/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE PARANAGUÁ S/A (EXTINTO)
INTERESSADO: ANA PAULA RESSETTI ABUD, ANDRE AUGUSTO BRANCO, ANDREY MATHEUS BRANCO ABUD, ANTONIO CARLOS FILUCA ABUD (FALECIDO(A) EM 2021), ANTONIO FLAVIO BRANCO, BRASILIO ABUD NETO, EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN, EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE PARANAGUÁ S/A (EXTINTO), FABIO HENRIQUE BRANCO, FLAVIA HELOISA BRANCO ABUD, JOSE BAKA FILHO, LETICIA CAROLINE BRANCO ABUD, LIDIANE CRISTINA BRANCO ABUD SILVA, LIGIA STEFANIE BRANCO ABUD CORDEIRO, LUCAS EDUARDO BRANCO ABUD, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, RAUDENIR ANDRETE DOS SANTOS, ZELINDA MENDES COSTA BRANCO
ADVOGADO / PROCURADOR: ADALBERTO CORDEIRO ROCHA, ANDRE PORTUGAL CEZAR, CAIO ALEXANDRO LOPES KAIEL, FLAVIA GARCIA QUADROS HACKE, GABRIEL FERREIRA DE CRISTO, IZABELLA FREZA NEIVA DE MACEDO, LARYSSA CECILIA BORTOLINI DUCCI, THIAGO DE ARAUJO CHAMULERA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 373/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de contas ordinária. EMDEPAR. Exercício de 2011. Manifestações uniformes. Conhecimento e não provimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. José Baka Filho, em face do [Acórdão nº 758/25 - Primeira Câmara](#) (peça 279), que julgou irregulares as contas ordinariamente tomadas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá - EMDEPAR, relativas ao exercício financeiro de 2011, nos seguintes termos:

“ACORDAM Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Julgar pela irregularidade das contas ordinariamente tomadas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá, relativas ao exercício financeiro de 2011, em razão da omissão no dever de prestar contas, nos termos do art. 16, III, a, da Lei Complementar n.º 113/05, com as seguintes medidas:

a) ao gestor das contas, senhor Antonio Carlos Filuca Abud, aqui representado por seus possíveis herdeiros, e SUBSIDIARIAMENTE ao senhor José Baka Filho, determinar o ressarcimento aos cofres do município de Paranaguá do valor de R\$ 6.563.643,90 (seis milhões, quinhentos e sessenta e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e noventa centavos) conforme dados extraídos do SIM-AM (Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal), devidamente atualizados, nos termos do art. 85, IV, da Lei Complementar n.º 113/05;

b) aplicar a sanção pessoal disposta no art. 89, caput, e § 1.º, II, no percentual de 10% sobre o valor especificado no item 'a', supra, da LC n.º 113/05, ao Sr. José Baka Filho;

c) aplicar a sanção pessoal prevista no art. 87, IV, 'g', da LC n.º 113/05, ao Sr. José Baka Filho; c) encaminhar cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado do Paraná para as providências cabíveis; d) encaminhar de ofício ao Juízo do Inventário com comunicação da presente decisão, na qual é imputada ao Sr. Antonio Carlos Filuca Abud, neste ato representado por seu Espólio, o ressarcimento aos cofres do Município de Paranaguá da quantia de R\$ 6.563.643,90 (seis milhões, quinhentos e sessenta e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e noventa centavos) a serem corrigidos.

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER. Plenário Virtual, 3 de abril de 2025 – Sessão Virtual nº 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL Conselheiro
Relator IVAN LELIS BONILHA Presidente”

Inconformado com a decisão, mediante o Recibo de Petição Intermediária nº 281062/25 (peças 282/293), o ora Recorrente pleiteia o provimento do presente recurso para a reforma da decisão recorrida.

O Recorrente afirma que não teria sido formalmente citado nos presentes autos, razão pela qual requer o reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória em seu desfavor. Além disso, destaca que os autos estão instruídos com documentação idônea que não foi devidamente analisada para fins de quantificação do suposto dano. Ressalta, ainda, que, no caso em apreço, não se admite a presunção do dano, sob pena de promover o enriquecimento ilícito do erário. Diante disso, requer-se a reforma do acórdão recorrido, a fim de reconhecer a correta aplicação dos recursos públicos pela EMDEPAR e, por conseguinte, afastar a sanção de restituição ao erário imposta ao Recorrente.

Alega que não houve a necessária individualização da conduta imputada ao Recorrente, especialmente considerando que o controle da EMDEPAR, assim como a adoção dos atos essenciais à regular prestação de contas, constitui atribuição exclusiva do gestor da mencionada Empresa Pública. Dessa forma, requer-se a reforma da decisão recorrida, para afastar quaisquer sanções ou responsabilizações indevidamente impostas ao Recorrente, uma vez que este não exercia funções de direção, gestão ou controle sobre as atividades da EMDEPAR.

Por fim, faz os seguintes pedidos:

- “1) Reconhecer a prescrição da pretensão em desfavor de José Baka Filho, diante da ausência de citação válida nos autos;
- 2) Reconhecer a comprovação da destinação de recursos, com fundamento no princípio do formalismo moderado, para afastar a condenação em restituição ao erário diante dos documentos que instruem a demanda;
- 3) Reconhecer a ausência de individualização da conduta do Recorrente, José Baka Filho, diante da autonomia administrativa garantida as Empresas Públicas, afastando sua condenação diante da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ausência de responsabilidade pela prestação de contas da entidade.”

O Recurso de Revista foi recebido mediante Despacho nº 479/25 - GCDA (peça 294), presentes os requisitos de admissibilidade, e determinado o encaminhamento à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestações, nos termos do Despacho nº 479/25 - GCILB (peça 297).

A Coordenadoria de Contas - CCONTAS, mediante Instrução nº 48/25 - CCONTAS (peça 300), opina pelo conhecimento do presente Recurso de Revista interposto pelo Sr. José Baka Filho, ex-gestor do Município de Paranaguá, e, no mérito, pelo seu não provimento, recomendando-se a manutenção da decisão consubstanciada no Acórdão nº 758/25 - Primeira Câmara.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, consoante o Parecer nº 801/25 - 3PC (peça 303), corrobora o entendimento da CCONTAS, ao concluir que os argumentos apresentados pelo Recorrente não foram suficientes para afastar a incidência da prescrição em virtude da alegada nulidade da citação por edital. Ademais, ressalta que os documentos constantes dos autos se mostram insuficientes para comprovar a regular destinação dos recursos repassados ao ente, bem como destaca que cabia ao Município, na qualidade de acionista controlador, o dever de exercer a devida supervisão e controle sobre a EMDEPAR.

É o relatório.

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

Examinando os autos, verifico que o [Acórdão nº 758/25 - Primeira Câmara](#) (peça 279), com fundamento no artigo 16, III, a, da Lei Complementar n.º 113/05¹, exarou decisão pela irregularidade das contas ordinariamente tomadas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá, relativas ao exercício financeiro de 2011, em razão da omissão no dever de prestar contas.

¹ **Art. 16.** As contas serão julgadas:

[...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observo que o Recorrente sustenta, em síntese, (i) a ocorrência de prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória, em razão da ausência de citação válida; (ii) a ausência de dano ao erário e a correta destinação dos recursos; e (iii) a ausência de individualização de sua conduta e ausência de responsabilidade do Prefeito.

2.1. Da nulidade da citação e prescrição.

Verifico que o Senhor José Baka Filho suscitou, nos presentes autos (peça 206), a ocorrência de prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória em razão da ausência de citação válida, sendo tal alegação devidamente apreciada e enfrentada na decisão exarada no [Acórdão nº 758/25 - Primeira Câmara](#) (peça 279).

O Recorrente argumenta que a validade da citação nos processos do Tribunal exige observância ao devido processo legal, sendo a citação pessoal regra e a citação por edital medida excepcional, aplicável apenas após esgotadas todas as diligências possíveis para localização do interessado.

Defende que, no caso dos autos, a citação por edital do Recorrente foi determinada de forma precipitada, sem a realização de diligências efetivas para sua localização, limitando-se a uma tentativa via postal recebida por terceiro, desconsiderando que o Sr. José Baka Filho não exercia mandato à época e não possuía obrigação de manter cadastro atualizado junto ao Tribunal.

Assim, em suas razões recursais, pleiteia a nulidade da citação por edital, em razão da violação do devido processo legal e, conseqüentemente, requer o reconhecimento da prescrição em relação à pretensão punitiva contra o Sr. José Baka Filho.

A alegação de prescrição não merece prosperar.

Nos termos mencionados pela unidade técnica (peça 300), a Diretoria de Protocolo informou, mediante a Informação nº 15223/15 – DP (peça 57 do processo 389471/13), que os dados do Sr. José Baka Filho no cadastro do TCE-PR estavam em conformidade com o site da Receita Federal e com o site da COPEL, constando nos dados da informação o mesmo endereço utilizado para o envio dos Ofícios nº 8859/13 (peça 16) e nº 1192/15 (peças 39 e 63), vejamos:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Processo nº: 27674/13 - Ofício nº: 888/13 OCN-DEP
Data: 30/01/2014
JOSÉ BAKA FILHO
Rua Domingos Pereira, 2275 Jardim Guaraná - Ribeirão
PARANAGUA PR

OS: 021735 / CX: 1 / SEQ: 000005 / PAG: 19

A CCONTAS destaca que o Recorrente, na petição datada de 24 de agosto de 2015 (peça 3 do Processo nº 719014/15 - Pedido de Rescisão), declarou que o seu endereço sempre foi e, naquela data, ainda era o de seu domicílio, conforme excerto abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como se nota do próprio Ofício de Contraditório (Ofício nº 8887/13-OCN-DP) e o cadastro do Tribunal de Contas de **documento nº 18**, o endereço do demandante *sempre* foi "Rua Domingos Peneda, nº 3.275, Jardim Guaraituba, Paranaguá-PR". Aliás, conforme se nota da qualificação do peticionário e da procuração juntada com este Pedido de Rescisão, **este ainda é o endereço atual** do proponente, onde sempre pode ser encontrado. Além do mais, é local acessível pelo serviço de Correios, pois é onde recebe ordinariamente sua correspondência.

Conforme art. 54 da Lei Complementar nº 113/2005 e art. 381 do Regimento Interno, nos processos instaurados por iniciativa do Tribunal, caso o paradeiro do interessado seja desconhecido, incerto ou de difícil acesso, a citação será realizada por meio de edital, publicado no periódico oficial do Tribunal. Em qualquer situação, a publicação mencionada servirá como forma de intimação para todos os demais atos processuais, inclusive para a comunicação da decisão final, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas no Regimento Interno.

Art. 54. As citações e intimações serão feitas:

I – via postal, mediante carta registrada com aviso de recebimento;

II – por despacho publicado nos Atos Oficiais do Tribunal de Contas;

[...]

§ 2º Nos processos de iniciativa do Tribunal, a citação será feita na forma do inciso I; **quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o interessado, será feita por edital, publicado no periódico do Tribunal**, sendo essa publicação, em qualquer caso, nos termos do inciso II deste artigo, o modo de intimação para os demais atos do processo, inclusive da decisão definitiva, ressalvados casos excepcionais a serem regulados no Regimento Interno.

Art. 381. As citações e intimações serão realizadas por uma das seguintes modalidades, conforme o caso: (Redação dada pela Resolução nº 40/2013)

I - quando do comparecimento espontâneo da parte;

II - via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento;

III - por meio eletrônico; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

IV - por publicação, no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

edital ou dos despachos e decisões do Relator ou dos órgãos colegiados; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

§ 2º Revelando-se infrutífera a citação ou intimação, postal ou eletrônica, por estar o interessado em lugar ignorado, incerto ou inacessível, **a comunicação dar-se-á por edital, com prazo de 30 (trinta) dias, a ser publicado uma só vez no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, facultada sua publicação em jornal da região, a critério do Relator, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde, sem prejuízo da afixação em local próprio do Tribunal. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)” (grifos nossos).

Ainda, observa-se que, em conformidade com o art. 256, § 3º, do Código de Processo Civil, cuja aplicação é subsidiária à normativa deste Tribunal, “considera-se o réu em local ignorado ou incerto quando restarem infrutíferas todas as tentativas de sua localização”, *in verbis*:

“Art. 256. A citação por edital será feita:

I - quando desconhecido ou incerto o citando;

II - quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o citando;

III - nos casos expressos em lei.

§ 1º Considera-se inacessível, para efeito de citação por edital, o país que recusar o cumprimento de carta rogatória.

§ 2º No caso de ser inacessível o lugar em que se encontrar o réu, a notícia de sua citação será divulgada também pelo rádio, se na comarca houver emissora de radiodifusão.

§ 3º O réu será considerado em local ignorado ou incerto se infrutíferas as tentativas de sua localização, inclusive mediante requisição pelo juízo de informações sobre seu endereço nos cadastros de órgãos públicos ou de concessionárias de serviços públicos.” (grifo nosso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalte-se que o endereço fornecido pela parte corresponde ao registrado nos sistemas da Receita Federal e da COPEL, além de coincidir com o endereço informado no requerimento de dilação do prazo para apresentação de contraditório referente ao Ofício nº 1192/15 - DP² (Rua Domingos Peneda, nº 3275, Jardim Guaraituba, Paranaguá).

Constata-se que o Sr. José Baka Filho compareceu aos autos para o exercício do contraditório às peças 61 (Recibo de Petição Intermediária nº 206939/15, de 16 de março de 2015) e 70 (Recibo de Petição Intermediária nº 332144/15, de 22 de abril de 2015).

Não procede a alegação de que não foram realizadas diligências para localizar o endereço do ora Recorrente, tampouco se sustenta a tese de que não havia obrigação de manter atualizado seu cadastro perante este Tribunal. Isso porque, nos termos do art. 380, § 4º, do Regimento Interno³, presumem-se válidas as citações e intimações enviadas ao endereço informado pelas partes ou interessados em suas manifestações.

Verifica-se que foram realizadas três tentativas de citação do interessado no endereço constante dos cadastros oficiais, tendo-se, ao final, aperfeiçoado a citação mediante edital, conforme se demonstra a seguir:

² peça 39.

³ **Art. 380.** A comunicação dos atos processuais realizar-se-á por citação ou intimação, nos termos deste Capítulo e na forma prevista no art. 54, da Lei Complementar nº 113/2005.

[...]

§ 4º Presumem-se válidas as citações e intimações dirigidas ao endereço declinado nas manifestações das partes e interessados, cumprindo-lhes atualizar o respectivo endereço, sempre que houver modificação temporária ou definitiva. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AR

PREENCHER COM LETRA DE FORMA

DESTINATÁRIO DO OBJETO / DESTINATAIRE

Processo nº: 274674/13 Ofício nº: 8859/13-OCN-DP
Ilmo. Sr.
JOSÉ BAKA FILHO
Rua Domingos Peneda, 3275 Jardim Guaraituba - Itiúba
PARANAGUÁ PR
83.209-510

ASSINATURA DO RECEBEDOR / SIGNATURE DU RÉCEPTEUR
DATA DE RECEBIMENTO / DATE DE LIVRAISON
CARIMBO DE ENTREGA / UNIDADE DE DESTINO / BUREAU DE DESTINATION

NOME LEGÍVEL DO RECEBEDOR / NOM LISIBLE DU RÉCEPTEUR

Nº DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO RECEBEDOR / ORGÃO EXPEDIDOR
RUBRICA E MAT. DO EMPREGADO / SIGNATURE DE L'AGENT

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO NO VERSO / ADRESSE DE RETOUR DANS LE VERSO

CÓPIA DIGITAL CONFERIDA COM O DOCUMENTO DE ORIGEM

AVISO DE ENTREGA
RK 65547007 5 BR

02 DEZ 2013
CURITIBA-PR

TENTATIVAS DE LIVRAISON

04/12/13	05/12/13	06/12/13
13:30 h	13:50 h	15:50 h

PREENCHER COM LETRA DE FORMA

ENDERECO PARA DEVOLUÇÃO / RETOUR

Tribunal de Contas do Estado do Paraná
DP - Expedição
Praça Nossa Senhora Salete s/nº
Centro Cívico
80530-910 - CURITIBA - PARANÁ

PROCESSO DIGITAL

BRASIL

CÓPIA DIGITAL CONFERIDA COM O DOCUMENTO DE ORIGEM

Nesse contexto, concordo com o entendimento manifestado pela unidade técnica, reconhecendo que este Tribunal de Contas esgotou todos os meios disponíveis na Lei Orgânica e no Regimento Interno para assegurar que o Sr. José Baka Filho tomasse conhecimento dos termos da Tomada de Contas Ordinária nº 274674/13.

Afastada a arguição de nulidade da citação, conforme jurisprudência desta Corte de Contas⁴, nos termos consignados no voto condutor do Acórdão recorrido, verifica-se que a citação do Recorrente foi realizada em 27/01/2014 (peça 20 – Edital nº 51/14-DP), ou seja, em prazo inferior a cinco anos do término previsto para a prestação de contas (30/04/2012). Dessa forma, não há que se falar em prescrição, nos termos do [Prejulgado nº 26](#) deste Tribunal:

⁴Acórdão nº 1872/21 – Tribunal Pleno (Processo nº 938437/16). Acórdão nº 2767/15 – Primeira Câmara (Processo nº 446360/15)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado; I

I - em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no **sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc)** e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;

III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, **a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio.** (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)” (grifos nossos).

Dessa forma, em relação à nulidade da citação e à prescrição, acompanho as manifestações uniformes pelo não provimento do presente recurso.

2.2. Da comprovação da destinação dos recursos e dano ao erário.

O Recorrente sustenta que a obrigação de apresentar as contas recai sobre o gestor responsável à época do compromisso, devendo tal prestação se dar até 30 de abril do ano subsequente.

Aduz, ainda, que, embora não tenha sido observada a formalidade exigida, os autos da Tomada de Contas foram devidamente instruídos com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documentos aptos a comprovar a correta destinação dos recursos no período em questão e que a documentação disponível nos autos não foi apreciada para fins de afastar o dano ao erário presumido.

Conforme o Relatório de Fiscalização nº 08/2020 – INSPEÇÃO (peça 110), a EMDEPAR, entre 2006 e 2013, reiterou a omissão na prestação de contas, o que encobriu falhas graves nos registros de despesas, inconsistências entre sistemas contábeis, contratações sem procedimentos formais, saques irregulares e saldo elevado em conta bancária sem esclarecimento da destinação dos recursos.

A fiscalização constatou (i) descaso com o dinheiro público, (ii) ausência de procedimentos administrativos de compra, (iii) registros contábeis e financeiros não confiáveis, e (iv) descumprimento das normativas do Tribunal, à consideração de que a entidade não apresentou prestação de contas, mesmo após abertas Tomadas de Contas Ordinárias.

Conforme o referido relatório, a existência de inconsistências e a falta de confiabilidade nos documentos e registros contábeis da entidade impossibilitaram a adequada comprovação da destinação dos recursos públicos, sendo constatadas divergências entre os relatórios internos e as informações declaradas ao Tribunal pelo SIM-AM.

Nesse sentido, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio da Instrução nº 1599/23 – CGM (peça 261), atestou que, para fins de defesa e em atendimento às exigências das Instruções Normativas nº 63/2011⁵ e 54/2011⁶, as quais disciplinam o escopo de análise e os documentos exigidos para a prestação de contas de 2011, nenhum dos documentos apresentados se mostrou apto para afastar as irregularidades apontadas.

Verifica-se que a decisão ora recorrida, pautada pelo princípio da busca pela verdade real e respaldada nas manifestações técnicas constantes dos autos, concluiu que os documentos apresentados não comprovaram a destinação

⁵<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-63-de-15-de-dezembro-de-2011/237410/area/249>

⁶<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-54-de-17-de-marco-de-2011/237419/area/249>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos recursos públicos. Assim, impõe-se a manutenção da sanção de restituição ao erário, nos termos do Acórdão nº 758/25 – Primeira Câmara.

Ademais, a ausência de prestação de contas configura, por si só, irregularidade grave, impedindo o controle externo quanto à correta aplicação dos recursos públicos, conforme arts. 16, III, “a”, e 85, IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷.

Dessa forma, em consonância com as manifestações uniformes constantes dos autos e diante da insuficiência da documentação apresentada para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, concluo pelo não provimento do presente recurso.

2.3. Da responsabilidade subsidiária.

O Recorrente alega não ser responsável pelos fatos apurados, fundamentando sua defesa nos artigos 22 e 28 da LINDB, no art. 5º da Instrução Normativa nº 54/11, bem como em princípios constitucionais.

Em oposição ao alegado pela parte recorrente, a Instrução Normativa nº 54/11 dispõe que, para efeito de atribuição de responsabilidade sobre as contas, são considerados gestores das contas e gestores atuais o Diretor-Presidente ou **o titular expressamente indicado na legislação pertinente**, vejamos:

“Art. 5º Para efeito da atribuição de responsabilidades sobre as contas, designam-se gestor das contas e gestor atual, a pessoa do Diretor Presidente ou o titular que a respectiva lei indicar, nas seguintes condições:

I – **gestor das contas**, o(s) nome(s) do(s) representante(s) legal(is) à época pela realização das despesas;

⁷ **Art. 16.** As contas serão julgadas: [...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) *omissão no dever de prestar contas*;

[...]

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

[...]

IV – restituição de valores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – **gestor atual**, o nome do atual representante legal da entidade, ao tempo da entrega da prestação de contas.

§ 1º Deverão estar previamente cadastrados, no Sistema de Cadastro do Tribunal de Contas, todos os gestores que responderam pela entidade durante o exercício, bem como os responsáveis pela Contabilidade, pela Tesouraria e pelo Controle Interno no mesmo período.

§ 2º O responsável técnico pela entidade deverá ser necessariamente profissional de contabilidade, com registro ativo e regular junto ao Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, comprovando esta qualificação junto ao processo.”

Consoante o Parecer nº 1273/24 – 7PC (peça 277), o Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido de reconhecer a existência de corresponsabilidade, em caráter subsidiário, tanto da Municipalidade quanto do então Prefeito Municipal, nos seguintes termos, que transcrevo a título elucidativo:

“A Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S/A, conforme indicado pela d. CGM, foi, com efeito, criada mediante autorização da Lei Municipal nº 1.178/1977, assumindo características de sociedade de economia mista, por ações, mas “(...) diretamente vinculada ao Prefeito Municipal” (art. 4.º da Lei Municipal n.º 1.178/1977) e cuja “(...) maioria das ações com direito a voto, perfazendo um total mínimo de 51% (cinquenta e por cento) pertenc[iam] obrigatoriamente ao Município de Paranaguá” (art. 6.º, § 1.º, da Lei Municipal n.º 1.178/1977). O objetivo precípua da EMDEPAR era, nos termos do art. 5.º da referida lei, “(...) administrar o Fundo de Desenvolvimento Municipal, e exercer atividades específicas na promoção, incorporação, implantação e operação de programas de desenvolvimento do Município nos setores econômicos e urbanos”.

Oportunamente, em 2006, mediante a Lei Complementar Municipal n.º 49/2006, a EMDEPAR, passou a ser denominada “Empresa de Desenvolvimento e Habitação de Paranaguá S/A – EMDEHPAR”, nos termos do art. 86, ocasião em que passou a ser vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (art. 83, II, ‘b’, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Complementar Municipal n.º 49/2006). Por sua vez, em 2009, houve nova mudança nas atribuições e competências da então EMDEHPAR, pois a LCM n.º 107/2009, em seu art. 77, § 2.º, 'b', assim dispôs:

Art. 77 Complementando a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, o Prefeito Municipal submeterá à assembléia dos acionistas as alterações de objeto social, nos respectivos estatutos, de modo a:

(...)

§ 2º Acrescentar as seguintes competências à:

(...)

b) EMDEHPAR - Mantidas as competências e atribuições atuais, acrescentar a competência para promover o desenvolvimento do Município de Paranaguá, o fomento e a atração de novos empreendimentos industriais, de serviços e comerciais; a execução de atividades concernentes ao apoio tecnológico e a estímulos de natureza física e financeira à indústria, a comércio e às empresas de pequeno e médio porte; a participação das definições e implementações de medidas relativas à geração de empregos; a orientação das associações de empresários na condução dos seus interesses perante o município de Paranaguá; a industrialização de insumos de finalidade urbana e outras atividades correlatas.

Já o art. 80 da citada lei operou a modificação da vinculação da então EMDEHPAR à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico para a alçada do Prefeito Municipal, ainda que implicitamente, uma vez que tornou extinta a citada Secretaria e transmitiu suas atribuições e competências à esfera de responsabilidade da empresa em testilha.

A LCM n.º 107/2009, posteriormente, sofreu algumas alterações legislativas que não atingiram esses dispositivos legais, salvo quanto ao retorno à nomenclatura original (LCM n.º 151/2013), e veio a ser revogada em 2016, com a publicação da Lei Complementar Municipal n.º 192/2016, que autorizou, em seu art. 79, a liquidação e a extinção da EMDEPAR, e previu a assunção, por parte do Município, "(...) de direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo, convênio ou contrato civil, inclusive quanto a eventuais obrigações remanescentes, bem assim nas demais obrigações pecuniárias".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Realizadas essas ponderações, este Ministério Público de Contas verifica que, por um lado, **a responsabilidade pela omissão do dever de prestar contas e pelos danos ao erário sempre esteve, ainda que transversalmente, vinculada ao Poder Executivo Municipal**, de sorte que a Municipalidade, na qualidade de acionista majoritária, deveria ter supervisionado e zelado pela aplicação de recursos da entidade, implementando políticas de controle interno para coibir a conduta omissiva em comento; deveria ter tido a iniciativa de requerer a instauração da presente tomada de contas, em tempo hábil; e deveria ter promovido o afastamento dos Gestores da EMDEPAR.

A presente análise se coaduna com a efetuada pela Douta Coordenadoria de Auditorias, em seu Relatório de Fiscalização n.º 08/2020 (originalmente, constante dos autos n.º 274631/13), que aponta a responsabilidade subsidiária do Sr. José Baka Filho, Prefeito Municipal à época dos fatos, no escopo de dois achados de auditoria: “Achado 2 – Ausência de confiabilidade e fidedignidade dos registros contábeis e de comprovação integral da destinação dos recursos públicos repassados pelo Município de Paranaguá”; e “Achado 3 – Compras de bens e serviços efetuadas sem observância ao regular procedimento licitatório” (grifos no original).

Diante disso, a responsabilidade subsidiária do senhor José Baka Filho (ex-prefeito) decorre do dever de supervisão e controle das entidades da administração indireta, especialmente quando o Município figura como acionista controlador, nos termos do art. 238 da Lei Federal nº 6.404/76:

“Art. 238. A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.”

No caso concreto, ficou evidenciado que o Recorrente, na qualidade de Prefeito e representante do acionista controlador, omitiu-se quanto ao dever de zelar pela regular prestação de contas da EMDEPAR, não adotando as providências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessárias para apuração e responsabilização dos gestores da entidade, nem para a instauração tempestiva de tomada de contas especial, em flagrante violação aos deveres de gestão e controle previstos na legislação de regência.

A alegação de autonomia administrativa da empresa pública não afasta a responsabilidade do ente controlador e de seu representante legal, nos termos do art. 116, parágrafo único, e art. 117 da Lei nº 6.404/76, bem como do art. 3º, I, II e III, da Lei Complementar nº 113/2005, *in verbis*:

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

- a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
- b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

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

Responsabilidade

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

§ 1º São modalidades de exercício abusivo de poder:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) promover a liquidação de companhia próspera, ou a transformação, incorporação, fusão ou cisão da companhia, com o fim de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida, em prejuízo dos demais acionistas, dos que trabalham na empresa ou dos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;

c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o interesse da companhia e visem a causar prejuízo a acionistas minoritários, aos que trabalham na empresa ou aos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;

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

e) induzir, ou tentar induzir, administrador ou fiscal a praticar ato ilegal, ou, descumprindo seus deveres definidos nesta Lei e no estatuto, promover, contra o interesse da companhia, sua ratificação pela assembléia-geral;

f) contratar com a companhia, diretamente ou através de outrem, ou de sociedade na qual tenha interesse, em condições de favorecimento ou não equitativas;

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

h) subscrever ações, para os fins do disposto no art. 170, com a realização em bens estranhos ao objeto social da companhia

§ 2º No caso da alínea e do § 1º, o administrador ou fiscal que praticar o ato ilegal responde solidariamente com o acionista controlador.

§ 3º O acionista controlador que exerce cargo de administrador ou fiscal tem também os deveres e responsabilidades próprios do cargo.

Art. 3º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º, desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;” (grifos nossos).

Assim, quanto à responsabilidade do Recorrente, acompanho as manifestações uniformes pelo não provimento do presente recurso.

2.4. Da individualização da conduta.

O Recorrente defende não haver individualização de sua conduta nos autos, argumentando que o controle da EMDEPAR, bem como a adoção dos atos necessários à prestação de contas, seria de responsabilidade exclusiva do gestor da Empresa Pública.

Todavia, a responsabilização do Recorrente encontra-se devidamente fundamentada em sua omissão quanto à adoção das medidas de controle e supervisão inerentes ao cargo de prefeito, conforme detalhado no acórdão recorrido e ratificado pelas manifestações técnicas constantes dos autos.

Noto que, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do artigo 22 da LINDB⁸, a individualização da conduta do senhor José Baka Filho (ex-prefeito) decorre do dever legal de supervisão e controle sobre as entidades da administração indireta, conforme estabelecido nos artigos 116, 117 e 238 da Lei Federal nº 6.404/76.

⁸Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. ([Regulamento](#))

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esclareço que a imputação de dolo ou má-fé na conduta dos agentes públicos, nos termos do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018⁹, comporta conceitos abertos e deve ser considerada quando da avaliação do caso concreto.

Constata-se que o senhor José Baka Filho deixou de adotar as medidas de controle e supervisão inerentes aos deveres e responsabilidades do acionista controlador.

Dessa forma, em consonância com as manifestações uniformes, concluo pelo não provimento do Recurso de Revista, mantendo integralmente os termos do Acórdão nº 758/25 – Primeira Câmara (peça 279).

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **não provimento** do Recurso de Revista interposto pelo Sr. José Baka Filho, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 758/25 - Primeira Câmara (peça 279).

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

Trata-se de Recurso de Revista interposto por **JOSÉ BAKA FILHO**¹⁰ contra o **Acórdão n.º 758/25 – Primeira Câmara** (peça 279), que julgou irregulares as contas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S.A. (EMDEPAR), no exercício de 2011, em razão da omissão no dever de prestar contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, determinando a restituição do valor de R\$ 6.563.643,90 (seis milhões quinhentos e sessenta e três mil seiscentos e quarenta e três reais e noventa centavos) ao gestor das contas, Antônio Carlos Filuca Abud (já falecido, representado por herdeiros), e, subsidiariamente, ao ora **RECORRENTE**.

Às peças 283 a 293, o **RECORRENTE** sustenta, em síntese, que não houve citação válida, sendo nula a citação por edital e devendo ser reconhecida a prescrição; que existem documentos nos autos (extratos, relatórios fiscais e

⁹ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

¹⁰ **RECORRENTE**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

patrimoniais, planilhas, empenhos) capazes de comprovar a destinação dos recursos, aplicando-se o princípio do formalismo moderado; e que, como Prefeito Municipal de Paranaguá entre 01/01/2005 e 31/12/2012, não lhe cabia a responsabilidade direta pela prestação de contas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá (EMDEPAR), por se tratar de empresa pública com autonomia administrativa, devendo ser individualizada a conduta do gestor responsável.

A **Coordenadoria de Contas**, por meio da Instrução n.º 48/25 - CCONTAS (peça 300), opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso, destacando a validade da citação, a insuficiência da documentação para comprovar a regular aplicação dos recursos e a responsabilidade subsidiária do Município de Paranaguá como acionista controlador.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n.º 801/25 - 3PC (peça 303), corroborou a posição da unidade técnica, manifestando-se pelo não provimento do recurso.

É a síntese processual.

Analisando os autos, o Recurso de Revista é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade, devendo ser conhecido.

Quanto à alegação de nulidade da citação, entendo que o ponto não merece provimento. Consta dos autos que houve tentativa de citação postal encaminhada ao endereço informado pelo próprio Recorrente em outras manifestações (peça 17), além de posterior citação por edital (peça 20) e de nova intimação via postal (peças 31, 39 e 63), observados os arts. 380, § 4º, e 381, § 2º, do Regimento Interno. A jurisprudência consolidada deste Tribunal (Prejulgados n.º 26 e n.º 32) admite o reconhecimento da prescrição, mas apenas quando ausente citação válida, o que não se verifica no caso concreto.

Doutro giro, entendo que a manutenção da irregularidade formal pela omissão na prestação de contas não autoriza, por si só, a responsabilização pessoal – para fins de restituição ao erário – do Prefeito Municipal enquanto chefe do Poder Executivo e representante político do respectivo ente detentor de parcela majoritária do capital social da empresa. Isso porque ausentes (i) prova de ingerência operacional, (ii) nexos causal específico e (iii) demonstração de dolo ou erro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

grosseiro, exigências positivadas pelos arts. 22¹¹ e 28¹² da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e acolhidas pela jurisprudência evolutiva deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O primeiro ponto é relativo às responsabilidades legais do Prefeito: a governança estratégica do acionista controlador não se confunde com a gestão cotidiana da empresa integrante da Administração Pública Indireta, que é atribuída a seus órgãos de administração e a agentes técnicos competentes. Nos termos do art. 5º da Instrução Normativa n.º 54/2011 deste Tribunal¹³, a responsabilidade pela prestação de contas recai sobre o gestor das contas (diretor-presidente ou titular indicado em lei), além dos responsáveis pela contabilidade, tesouraria e controle interno, que devem estar previamente cadastrados e responder pelos demonstrativos e peças exigidas.

Essa matriz de atribuições, somada à separação clássica entre propriedade/controle e administração na Lei Federal n.º 6.404/1976 (arts. 116¹⁴ e 117¹⁵), evidencia que eventuais falhas de reporte e de conformidade documental

¹¹ **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

¹² **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

¹³ **Art. 5º** Para efeito da atribuição de responsabilidades sobre as contas, designam-se gestor das contas e gestor atual, a pessoa do Diretor Presidente ou o titular que a respectiva lei indicar, nas seguintes condições:

I – **gestor das contas**, o(s) nome(s) do(s) representante(s) legal(is) à época pela realização das despesas;

II – **gestor atual**, o nome do atual representante legal da entidade, ao tempo da entrega da prestação de contas.

§ 1º Deverão estar previamente cadastrados, no Sistema de Cadastro do Tribunal de Contas, todos os gestores que responderam pela entidade durante o exercício, bem como os responsáveis pela Contabilidade, pela Tesouraria e pelo Controle Interno no mesmo período.

§ 2º O responsável técnico pela entidade deverá ser necessariamente profissional de contabilidade, com registro ativo e regular junto ao Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, comprovando esta qualificação junto ao processo.

¹⁴ **Art. 116.** Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

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

¹⁵ **Art. 117.** O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.

§ 1º São modalidades de exercício abusivo de poder:

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

b) promover a liquidação de companhia próspera, ou a transformação, incorporação, fusão ou cisão da companhia, com o fim de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida, em prejuízo dos demais acionistas, dos que trabalham na empresa ou dos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;

c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pertencem ao plano da execução administrativa, cuja imputação pessoal demanda individualização de condutas e correlação com o resultado tido por lesivo. Ou seja, fica em questão a própria possibilidade de imputação desta responsabilidade da alimentação do sistema ao Prefeito, porque por mais que haja um dever de manutenção da hígidez na gestão pelo Prefeito, é no mínimo discutível a possibilidade de imputar a execução (e em último ponto, a responsabilidade) de uma tarefa de cunho administrativo a um cargo alto de gestão.

O segundo ponto a ser analisado é a configuração de uma possível culpa *in vigilando*; para isso, é necessária a demonstração de erro grosseiro ou dolo, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a qual depende diretamente de que exista nexos causal entre a conduta e o dano.

Mesmo nas hipóteses em que o nexos causal é construído por via jurídica – como ocorre nos casos de condutas omissivas –, a simples indicação de uma obrigação legal não é suficiente para imputar responsabilidade a determinado agente. Nessas situações, a existência do dever jurídico funciona apenas como indício da possibilidade de configuração do nexos causal, mas sua efetiva caracterização exige, indispensavelmente, a individualização da conduta e a demonstração da relação de causa e consequência. Tal exigência subsiste independentemente da teoria adotada – seja a da equivalência das condições, da causalidade adequada ou da causalidade direta e imediata –, consagradas no direito civil e aplicáveis, por analogia, ao direito administrativo sancionador.

Entendimento contrário faria surgir um regime de responsabilidade objetiva no direito administrativo sancionador, o que não se coaduna com o preconizado pelo artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que

interesse da companhia e visem a causar prejuízo a acionistas minoritários, aos que trabalham na empresa ou aos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;

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

e) induzir, ou tentar induzir, administrador ou fiscal a praticar ato ilegal, ou, descumprindo seus deveres definidos nesta Lei e no estatuto, promover, contra o interesse da companhia, sua ratificação pela assembléia-geral;

f) contratar com a companhia, diretamente ou através de outrem, ou de sociedade na qual tenha interesse, em condições de favorecimento ou não equitativas;

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

h) subscrever ações, para os fins do disposto no art. 170, com a realização em bens estranhos ao objeto social da companhia.

§ 2º No caso da alínea e do § 1º, o administrador ou fiscal que praticar o ato ilegal responde solidariamente com o acionista controlador.

§ 3º O acionista controlador que exerce cargo de administrador ou fiscal tem também os deveres e responsabilidades próprios do cargo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

é um regime de responsabilidade subjetiva. A culpa *in vigilando* não é um regime de responsabilidade objetiva, mas sim subjetiva.

Nos autos, não foi demonstrada em nenhum momento a responsabilidade subjetiva do **RECORRENTE**, apenas que poderia haver um caminho jurídico para a estruturação do nexo de causalidade, o que também foi colocado em discussão se seria possível, pois o caráter técnico das ações a serem tomadas e os conhecimentos exigíveis para a supervisão direta dessas atividades teriam o condão de afastar a responsabilidade, por ser inexigível tal tipo de conhecimento ou atuação por parte do Diretor-Presidente dentro do seu âmbito de atuação.

Nessa senda, não se comprovou que o **RECORRENTE** tenha se conduzido (seja por determinações, ações, tolerâncias ou omissões) de modo qualificado quanto a atos de direção administrativa, tampouco que tenha desconstituído controles ou obstado providências técnicas. Ao revés, os autos não trazem a participação específica de agentes operacionais que, por desenho institucional, ocupavam os centros de responsabilidade pela escrituração, pelas conciliações, pela consolidação das demonstrações e pela remessa de informações ao Tribunal de Contas, os quais sequer figuraram como parte ao longo do processo.

Sendo assim, à luz da razoabilidade institucional, da proporcionalidade sancionatória e da boa-fé do gestor, impõe-se dar provimento ao Recurso de Revista para afastar a responsabilização pessoal e o ressarcimento subsidiário do **RECORRENTE**.

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Revista interposto para reformar o item '1.a' do **Acórdão n.º 758/25 – Primeira Câmara** (peça 279), para o fim de afastar a responsabilização e a condenação de **José Baka Filho** ao ressarcimento subsidiário.

Transitado em julgado o processo, remetam-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para os registros pertinentes, nos termos da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, acompanhando as manifestações uniformes, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso de Revista interposto pelo Sr. José Baka Filho, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 758/25 - Primeira Câmara (peça 279).

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

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pelo provimento parcial.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente