



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 360990/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ
INTERESSADO: 1ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, ARI GOMES, CARLOS ALEXANDRE LORGA, DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, FABIO ANDRE MALKO, FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ, MARCELLO AUGUSTO MACHADO, RODRIGO ALEXANDRE DINIZ, SIDNEI BETZEL NAAK
ADVOGADO / PROCURADOR: EDUARDO FEUERHARMEL SOARES DA SILVA, EDUARDO FRANCISCO DE SOUZA GOMES, EVELYN ROSE MENDES WISNIEWSKI, FRANCIANI APARECIDA DE LARA, ISABELLE BUHRER, MILENA DE SOUZA DOS SANTOS, RAFAELA CHIARELO, SERGIO MIGUEL STELKO JUNIOR, SONIA INES ANGELO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 374/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. FUNEAS. Ausência de encaminhamento de dados relativos à folha de pagamento – SIAP – IN 120/16. Não provimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Recurso de Revista interposto por Carlos Alexandre Lorga, ex-Diretor-Presidente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS) em face da decisão proferida no Acórdão nº 1037/25-STP (peça 114), nos seguintes termos:

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em: I – Julgar PROCEDENTE EM PARTE a Representação intentada pela 1ª Inspeção de Controle Externo em face da FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ – FUNEAS PARANÁ e, CARLOS ALEXANDRE LORGA – Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018; DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA – Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019; MARCELLO AUGUSTO MACHADO – Presidente da FUNEAS a partir de 02/01/2019; ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020; II - afastar a responsabilização de ARI GOMES – Contador da FUNEAS no período de 01/01/2016 a 17/05/2016; FÁBIO ANDRÉ MALKO – Contador da FUNEAS no período de 18/05/2016 a 30/09/2018; SIDNEI BETZEL NAAK – Contador da FUNEAS no período de 01/10/2018 a 30/04/2019 e a partir de 02/08/2020; e RODRIGO ALEXANDRE DINIZ – Contador da FUNEAS no período de 01/05/2019 a 01/08/2020, ante o acima aduzido; III - aplicar a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor CARLOS ALEXANDRE LORGA, ex-Diretor Presidente da FUNEAS no período de 19/11/2015 a 04/09/2018, em virtude da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016; IV - aplicar a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal, ao senhor Sr. DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA, ex-Diretor Presidente da FUNEAS no período de 05/09/2018 a 01/01/2019, em virtude da inobservância das obrigações estabelecidas pela Instrução Normativa nº 120/2016; V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI. O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) apresentou voto divergente pela procedência parcial sem aplicação de multas, sendo acompanhado pelo Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Alegou o recorrente, em síntese, que a ausência de dolo ou erro grosseiro afastaria a sua responsabilidade pessoal à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), afastaria sua responsabilização pessoal; que a responsabilidade pela alimentação dos dados junto ao SIAP seria das áreas técnicas da FUNEAS; que a aplicação da multa seria desproporcional e desarrazoada, considerando que a irregularidade restou sanada; que o Tribunal de Contas teria sido tardio na detecção da omissão; as dificuldades operacionais enfrentadas como Presidente da FUNEAS em um período inicial de implementação da entidade deveriam ser consideradas; este Tribunal teria afastado a aplicação de multa em casos análogos ao presente (peça 118).

Mediante Despacho nº 932/25 – GCFAMG (peça 119), o Recurso de Revista foi recebido.

A Primeira Inspeção de Controle Externo opinou pela procedência do presente Recurso de Revista, para o fim de afastar a aplicação de multa administrativa ao Sr. Carlos Alexandre Lorga, considerando que, no caso, em exame “não restou evidenciado nos autos o elemento subjetivo – erro grosseiro ou dolo – da conduta omissiva atribuída ao recorrente” (Instrução 30/25, peça 124).

O Ministério Público de Contas manifestou-se no mesmo sentido (Parecer 745/25-6PC, peça 127).

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

Presentes os pressupostos de admissibilidade, ratifico o recebimento do presente Recurso.

No mérito, divergindo das manifestações da 1ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, entendo que não merece ser provido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seus trabalhos de fiscalização, a 1ICE constatou a ausência de encaminhamento dos dados relativos à folha de pagamento dos funcionários da FUNEAS no sistema SIAP, em descumprimento à Instrução Normativa nº 120/2016, que regulamentou o envio de informações relativas aos cargos/empregos e funções, às verbas, aos veículos de publicação, à folha de pagamento e ao histórico funcional dos servidores e empregados estaduais e municipais.

Nos termos do art. 3º da referida normativa, a responsabilidade pelo descumprimento da obrigação recairá sobre o gestor do órgão:

Art. 3º Detectada a ausência de informação ou de atualização dos dados dos sistemas referidos no art. 2º, o gestor poderá ser responsabilizado, nos termos da Lei Complementar nº 113/05, estando também o ente/entidade sujeito às penalidades cabíveis, inclusive impedimento de emissão de certidão liberatória, nos termos do art. 289 e seguintes do Regimento Interno.

Já a Lei Complementar 113/05 estabelece em seu art. 3º, parágrafo único, a obrigatoriedade dos agentes públicos em fornecer informações necessárias para o desempenho das atribuições deste Tribunal:

Art. 3º (...) Parágrafo único. Os agentes públicos, mencionados neste artigo, ficam obrigados a franquear o acesso e fornecer informações e elementos indispensáveis ao desempenho da competência do Tribunal.

Nesse sentido, a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, “b”¹, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 da Lei Orgânica desta Corte,

¹Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014) III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014) (...) b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada; (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018) (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decorre da não apresentação de informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico.

Consta dos autos que o descumprimento da obrigação de remessa de dados ao SIAP perdurou por mais de 7 (sete) anos, tendo sido regularizada somente após a instauração da Representação.

Em relação ao ora recorrente, não foram demonstradas as medidas que teriam sido adotadas para solucionar o problema desde a data em que o envio das informações se tornou obrigatório, em 21/10/2016, até o final de sua gestão, em 04/09/2018. Além disso, não foram trazidos aos autos elementos que indiquem que a responsabilidade possa ser atribuída exclusivamente a um servidor subordinado da área técnica.

Compete ao Diretor-Presidente, no exercício de suas atribuições, supervisionar os trabalhos das áreas técnicas sob sua responsabilidade, organizando e cobrando a execução das tarefas, incluindo o cumprimento das obrigações relacionadas aos envios de dados e informações ao Tribunal de Contas, instaurando os devidos procedimentos administrativos para apurar eventuais omissões.

Por este aspecto, houve falha e negligência no cumprimento das obrigações perante esta Corte por parte do gestor, que dificultaram o exercício do controle externo.

Em face do exposto, divergindo das manifestações da 1ªICE e do MPC, **VOTO** pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Revista interposto por Carlos Alexandre Lorga.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para proceder à inversão dos processos.

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

Trata-se de Recurso de Revista interposto por Carlos Alexandre Lorga, ex-Diretor-Presidente da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Paraná (FUNEAS) em face da decisão proferida no Acórdão n.º 1037/25 – STP (peça 114), visando afastar a aplicação de multa administrativa determinada por este Tribunal, com base no art. 87, inciso III, alínea b, nos seguintes termos:

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

À peça 118, o **RECORRENTE** sustenta, em síntese, que não se teria configurado dolo ou erro grosseiro de sua parte, o que, à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), afastaria sua responsabilização pessoal, além de que a responsabilidade pela alimentação dos dados no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) seria das áreas técnicas da FUNEAS, e não atribuição direta do Presidente.

Sustenta, além disso, que a aplicação de multa seria desproporcional e desarrazoada, uma vez que a irregularidade foi sanada, que a atuação do controle externo na identificação da omissão teria ocorrido de forma tardia e que, em casos análogos, este Tribunal afastou a imposição de penalidade.

Por fim, pede que as dificuldades operacionais enfrentadas como Presidente da FUNEAS em um período inicial de implementação da obrigação sejam consideradas.

A **1ª Inspeção de Controle Externo**, por meio da Instrução n.º 30/25 – 1ICE (peça 124), opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento do recurso, destacando que não se evidenciou nos autos o elemento subjetivo – erro grosseiro ou dolo – na conduta omissiva atribuída ao Recorrente. Ademais, em razão do caráter estritamente técnico dos aspectos envolvidos, a imputação de responsabilidade pela detecção desse tipo de irregularidade pressuporia dever de atuação que extrapola os conhecimentos exigíveis e as atribuições de supervisão do gestor médio, o que afasta a caracterização de erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n.º 745/25 – 6PC (peça 127), corroborou a posição da unidade técnica, manifestando-se pelo provimento do recurso.

O Exmo. Relator Ivan Lelis Bonilha, divergindo da manifestação da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, entendeu que não foram trazidos aos autos elementos que indicariam que a responsabilidade poderia ser atribuída exclusivamente a um servidor subordinado da área técnica, e que a correção de tais erros estaria dentro das atribuições do cargo de Diretor-Presidente – logo, que houve falha e negligência no cumprimento das obrigações perante esta Corte por parte do gestor, negando provimento ao Recurso de Revista e mantendo a aplicação da multa.

É a síntese processual.

Com a devida vênia ao Relator, ousou divergir da proposta ora apresentada, com fundamento no que passo a expor.

Tal como mencionado pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, para configuração da culpa *in vigilando* é necessária a demonstração de erro grosseiro ou dolo, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e a demonstração de erro grosseiro ou dolo depende diretamente que exista nexo causal entre a conduta e o dano.

Mesmo em situações em que a estruturação do nexo causal é por via jurídica, como nos casos de condutas omissivas, a mera indicação de uma obrigação legal não é o suficiente para a imputação da responsabilidade a um indivíduo. O que existe nesses casos é um indício da configuração de responsabilidade por criar uma via jurídica para configuração do nexo causal, mas mesmo isso depende de uma individualização da conduta e demonstração da relação causa-consequência – qualquer que seja a teoria adotada, seja a teoria da equivalência de condições, da causalidade adequada ou da causalidade direta e imediata, adotadas no direito civil e aplicáveis 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



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 do Recorrente, por ser inexigível tal tipo de conhecimento ou atuação por parte do Diretor-Presidente dentro do seu âmbito de atuação.

Ademais, 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, certamente ocupavam os centros de responsabilidade pela remessa das informações ausentes ao Tribunal de Contas, os quais sequer figuraram como parte ao longo do processo.

Logo, entendo que a manutenção do reconhecimento da irregularidade formal pela omissão no envio de informações relativas ao sistema SIAP não implica, por si só, a responsabilização pessoal do Diretor-Presidente, tendo em vista a natureza técnica da atividade e os conhecimentos específicos respectivamente necessários, além das atribuições existentes na organização da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná.

Isso porque ausentes (i) prova de ingerência operacional, (ii) nexo causal específico e (iii) demonstração de dolo ou erro grosseiro, exigências positivadas pelos arts. 22² e 28³ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

² **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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(LINDB) e acolhidas pela jurisprudência evolutiva deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Sendo assim, à luz da razoabilidade institucional, da proporcionalidade sancionatória e da boa-fé do gestor, em face da ausência de comprovação de nexo causal para configuração da culpa *in vigilando*, impõe-se dar provimento ao Recurso de Revista para afastar a multa aplicada ao **RECORRENTE**.

Em seguida, com base no princípio da oficialidade no Direito Processual Administrativo e nos arts. 358⁴ e 481⁵ do Regimento Interno, entendo também por afastar a multa aplicada a **DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA**, a despeito de não ter peticionado recurso.

Ao se verificar o Acórdão n.º 1037/25 – STP (peça 114), vê-se que a fundamentação para a aplicação de multa a **DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA** decorre da mesma circunstância objetiva que levou à aplicação da multa ao **RECORRENTE**, ou seja, o entendimento de que o exercício do cargo de Diretor Presidente torna o indivíduo automaticamente responsável pelos atos de envio de informações relativas ao sistema SIAP.

Veja-se que não se está analisando circunstância pessoal, porque o fundamento da aplicação da multa a ambos é circunstância objetiva: é a presunção de que o exercício do cargo levaria à responsabilização por atos de envio de informação, que independe de qualquer circunstância pessoal do **RECORRENTE** e de **DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA**.

Logo, diante da aplicabilidade dos arts. 358⁶ e 481⁷ do Regimento Interno ao caso concreto, é imperativa o afastamento da multa também aplicada a **DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA**.

³ **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁴ **Art. 358.** Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas.

⁵ **Art. 481.** Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

⁶ **Art. 358.** Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas.

⁷ **Art. 481.** Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto para reformar o item 'III' do Acórdão n.º 1037/25 – STP (peça 114), para o fim de **afastar** a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal a **CARLOS ALEXANDRE LORGA** e para reformar o item 'IV' do Acórdão n.º 1037/25 – STP (peça 114), para o fim de **afastar** a multa administrativa, cominada no art. 87, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal a **DOMINGOS DE MELO TRINDADE GUERRA**.

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.

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:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, divergindo das manifestações da 1ªICE e do MPC, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso de Revista interposto por Carlos Alexandre Lorga;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo (DP) para proceder à inversão dos processos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentou voto pelo provimento do recurso de revista.

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