



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 144880/25
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, BRASÍLIO ABUD NETO, BRASÍLIO ABUD FILHO, EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN, EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO DE PARANAGUÁ S/A (EXTINTO), FÁBIO HENRIQUE BRANCO, FLÁVIA HELOISA BRANCO ABUD, JOSÉ BAKA FILHO, LETÍCIA CAROLINE BRANCO ABUD, LIDIANE CRISTINA BRANCO ABUD SILVA, LÍGIA STEFÂNIE BRANCO ABUD CORDEIRO, LUCAS EDUARDO BRANCO ABUD, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, RAUDENIR ANDRETE DOS SANTOS, ZELINDA MENDES COSTA BRANCO
ADVOGADO / PROCURADOR: FLÁVIA GARCIA QUADROS HACKE, GABRIEL FERREIRA DE CRISTO, IZABELLA FREZA NEIVA DE MACEDO, THIAGO DE ARAUJO CHAMULERA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 565/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Ordinária. Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S.A. Exercício de 2010. Omissão na prestação de contas. Voto divergente. Pelo desprovimento do recurso. Manutenção da decisão recorrida.

1. RELATÓRIO (Conselheiro Fábio de Souza Camargo)

Trata-se de Recurso de Revista interposto por **JOSÉ BAKA FILHO**¹ contra o **Acórdão n.º 96/25 da Primeira Câmara** (peça 300), que julgou irregulares as contas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S.A. (EMDEPAR), no exercício de 2010, 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\$ 7.787.063,58 (sete milhões

¹ RECORRENTE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

setecentos e oitenta e sete mil sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos) ao gestor das contas, *Antônio Carlos Filuca Abud* (já falecido, representado por herdeiros), e, subsidiariamente, ao ora **RECORRENTE**.

Às peças 305 a 325, 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 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 EMDEPAR, por se tratar de empresa pública com autonomia administrativa, devendo ser individualizada a conduta do gestor responsável.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n.º 1147/25 - CGM (peça 333), 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 520/25 - 3PC (peça 335), corroborou a posição da unidade técnica, manifestando-se pelo não provimento do recurso.

É, em síntese, o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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 59), além de posterior citação por edital (peças 67 a 69), 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 grosseiro, exigências positivadas pelos arts. 22² e 28³ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e acolhidas pela jurisprudência evolutiva deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

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 Tribunal⁴, a responsabilidade pela prestação de contas recai sobre o gestor das contas (diretor-presidente ou titular indicado em lei), além dos responsáveis pela contabilidade,

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.

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

⁴ **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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. 116⁵ e 117⁶), evidencia que eventuais falhas de reporte e de conformidade documental pertencem ao plano da execução administrativa, cuja imputação pessoal demanda individualização de condutas e correlação com o resultado tido por lesivo. Nessa senda, não se comprovou que o **RECORRENTE** tenha agido (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

⁵ **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 assembleia-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.

⁶ **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 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 assembleia-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

agentes operacionais que, por desenho institucional, ocupavam os centros de responsabilidade pela escrituração, conciliações, consolidação das demonstrações e 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**.

3. VOTO (Conselheiro Fabio de Souza Camargo)

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Revista interposto para reformar o item 'I.a' do Acórdão n.º 96/25 da Primeira Câmara (peça 300), 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.

4. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por JOSÉ BAKA FILHO contra o Acórdão n.º 96/25 - Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas da Empresa de Desenvolvimento de Paranaguá S.A. (EMDEPAR), no exercício de 2010, em razão da omissão no dever de prestar contas, com determinação de restituição do valor de R\$ 7.787.063,58 ao gestor das contas, *Antônio Carlos Filuca Abud* (já falecido, representado por herdeiros), e, subsidiariamente, ao ora RECORRENTE.

O i. Relator propõe voto pelo provimento parcial do recurso, para o fim de afastar a responsabilização de *José Baka Filho* ao ressarcimento subsidiário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

No campo das responsabilidades, em consonância com as decisões mais recentemente por mim relatadas, divirjo do voto do i. Relator para o fim de manter o entendimento externado na decisão recorrida, de minha relatoria.

Entendo que a situação se difere e foi satisfatoriamente individualizada a conduta do recorrente no caso em apreço, na medida em que desde o advento da Lei Complementar Municipal n.º 107/2009, a EMDEPAR passou para a alçada do Prefeito Municipal.

Repiso que o Município, enquanto acionista majoritário, tinha uma série de deveres que não foram cumpridos, eis que “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”.

Nos termos da Lei n.º 6.404/76, em seu artigo 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”.

Os artigos 116 e 117, por seu turno, prescrevem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, merecendo destaque aqueles abaixo transcritos:

Deveres

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: [...] 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Deste modo, considerando o descumprimento dos deveres do Município enquanto acionista controlador, submete-se juntamente à EMDEPAR à jurisdição deste Tribunal no caso em exame, já que deu causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resultou em prejuízo ao erário público, devendo ser responsabilizado o seu representante legal à época, senhor *José Baka Filho*.

Aliás, como bem destacou o *parquet* no parecer 951/23-7PC, o senhor *José Baka Filho* “cometeu, no mínimo, erro grosseiro, ao negligenciar o dever de supervisionar e zelar pelo regular registro contábil e aplicação dos recursos repassados à entidade sob a administração de terceiros por ele designados, que não observaram os deveres de honestidade, impessoalidade, legalidade, lealdade à instituição e de prestar contas de gestão. Como Chefe do Poder Executivo estava incumbido da organização e direção superior da administração pública direta e indireta, devendo orientar e exercer o controle da gestão da EMDEPAR. Porém, permaneceu inerte mesmo tendo condições de determinar a regularização dos registros contábeis da EMDEPAR, a publicação de demonstrações e balanços, e exigir-lhe a demonstração dos recursos repassados [...]. Além disso, foi omissa quanto à obrigação de determinar a instauração de tomada de contas do Presidente e Diretores da entidade, mesmo ciente da ausência de prestações de contas da EMDEPAR perante o TCE/PR por mais de 07 (sete) exercícios. O ex-prefeito também se omitiu quanto ao dever de promover o afastamento dos gestores da entidade, propiciando a continuidade de práticas irregularidades e lesivas ao erário municipal no período de 2006 a 2012”.

Deste modo, não há dúvidas quanto à responsabilidade pelo ressarcimento ao erário que recai subsidiariamente sobre o senhor *José Baka Filho*,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

razão pela qual **divirjo** do entendimento do i. Relator, para propor o **desprovemento** do Recurso de Revista, mantendo integralmente a decisão originária.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Conhecer e **negar provimento** ao Recurso de Revista, mantendo integralmente a decisão originária.

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

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

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO votou pelo provimento parcial do Recurso para reformar o item 'I.a' do Acórdão n.º 96/25 da Primeira Câmara, para o fim de afastar a responsabilização e a condenação de *José Baka Filho* ao ressarcimento subsidiário, sendo acompanhado pelo Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente