



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 364796/21
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO: AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL BRASILEIRA - ADESOBRAS, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, ROBERT BEDROS FERNEZLIAN, VILSON ROGERIO GOINSKI
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA PAULA PAVELSKI, GABRIEL RICARDO BORA, LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, MARCO AURELIO PEREIRA MACHADO, VALMOR ANTONIO PADILHA FILHO, VICTOR AUGUSTO MACHADO SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO MENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2094/21 - Segunda Câmara

Embargos de Declaração. Alegação de existência de obscuridade e omissão na decisão. Inocorrência. Não provimento.

1. Trata-se de Embargos de Declaração opostos por Vilson Rogério Goinski em face do Acórdão nº 953/21 – Segunda Câmara que julgou irregular prestação de contas de transferência voluntária celebrada entre o Município de Almirante Tamandaré e a Agência de Desenvolvimento Educacional e Social Brasileira (ADESOBRAS), determinou a restituição parcial dos recursos repassados, de forma solidária, entre a OSCIP, seu gestor e o Prefeito Municipal à época (ora embargante), imputou multas administrativas aos envolvidos e determinou a inclusão dos nomes no cadastro dos agentes com contas irregulares.

Sustentou a existência de obscuridade na decisão *“especificamente quanto a omissão do aqui Embargante, segundo entendimento deste e. Relator, ‘ao não fiscalizar’ a utilização dos recursos repassados à OSCIP Adesobras, ‘contribuindo diretamente para a configuração do dano’, o que ensejaria na sua responsabilização solidária”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Argumentou que nos termos deduzidos na defesa apresentada, *“a responsabilidade civil do agente público pressupõe a demonstração de dolo ou, no mínimo, culpa na lesão ao erário, não havendo que se falar em responsabilidade objetiva”*, razão pela qual, poder-se-ia, inclusive, apontar que a decisão seria omissa nesse ponto, na medida em que, de acordo com a cláusula oitava do Termo de Parceria nº 009/2010, a gestão e a fiscalização incumbia à Secretaria Municipal de Ação e Desenvolvimento Social, à Secretaria Municipal Extraordinária da Criança e da Adolescência e ao Conselho Municipal de Políticas Públicas.

Asseverou que careceria de melhor análise a declaração firmada pela Sra. Fabiane Periolo Ogassawara, ocupante do cargo de Secretária Municipal da Criança e do Adolescente, no período de junho de 2009 a dezembro de 2012, por meio da qual atestou que a que a OSCIP cumpriu satisfatoriamente as atividades desenvolvidas.

Nesse contexto, afirmou que *“tendo agido nos limites de sua competência não há que se falar em omissão culposa na fiscalização da execução financeira da parceria firmada à época, atribuição esta que não lhe cabia enquanto Prefeito Municipal”*.

Acrescentou que não pode nem mesmo ser apontado como ordenador de despesa, uma vez que *“na estrutura administrativa havia Secretários, Coordenadores, Supervisores e Diretores com competência exclusiva para tal incumbência, sob delegação de poderes”*.

Ainda sob esse mesmo enfoque, detalhou que *“como houve um processo administrativo de liquidação de despesas e este estava a cargo de uma autoridade competente, e, no referido processo, foi atestado pela autoridade responsável que os valores pagos pelo Município foram devidamente comprovados pelo tomador, referido ato reveste-se de presunção de legitimidade, não cabendo do Prefeito reexaminar as notas fiscais e comprovantes apresentados, confrontando-os com as disposições contratuais e legais aplicáveis”*.

Outrossim, apontou que embora do acórdão embargado tenha constado tópico específico relativo à responsabilização solidária entre os agentes envolvidos, não teria abordado *“os efeitos da aplicação conforme entendimento*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encampado pelo Supremo Tribunal Federal, nos recursos extraordinários com repercussão geral nº 848826 e 729744, segundo o qual, 'o julgamento das contas dos prefeitos municipais cabe aos vereadores, ainda que aqueles exerçam a função de ordenadores de despesas'.

Indicou voto vencido proferido pelo Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania fundamentando no entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal que reconheceu que as contas do Prefeito Municipal devem ser julgadas pelo Poder Legislativo e que, embora seja signatário de convênios, na qualidade de representante do Município, não lhe deve ser imputada a responsabilidade individual ou solidária pela execução do convênio, citando, ainda, acórdão do Tribunal de Contas da União que teria adotado entendimento semelhante.

É o relatório.

2. Preliminarmente, reitero o **recebimento** dos presentes Embargos de Declaração, porquanto satisfeitos os requisitos contidos no art. 490, do Regimento Interno.

De plano, em relação à arguição do embargante de que a decisão seria obscura no que se refere à sua responsabilização e, ainda, de possível omissão quanto à alegação da defesa de inexistência de dolo ou culpa do gestor, importa consignar que se trata, a toda evidência, de irresignação do Prefeito Municipal relativamente ao mérito da decisão, e não, propriamente, de vício, o que é incabível na estreita via de embargos de declaração.

Conforme, inclusive, apontado pelo ora recorrente, consta do acórdão embargado tópico específico, intitulado “da restituição de valores e da responsabilidade solidária” que tratou, pormenorizadamente, dos fundamentos que embasaram a responsabilidade e solidariedade do Prefeito Municipal.

A propósito, a responsabilidade entre o repassador e o tomador de recursos está prevista no art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal¹, e, no caso

¹ Art. 233. Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, o órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em apreço, restou configurada em razão do pagamento de despesas indevidas, de modo que eventual atendimento de modo satisfatório pela OSCIP parceira dos objetivos da avença, não afastam, por si só, a configuração da irregularidade, razão pela qual, também neste ponto não merece prosperar a alegação dos embargos de que a declaração fornecida pela Secretária Municipal da Criança e do Adolescente, à época, não teria sido adequadamente analisada.

Nesse ponto, indene de dúvidas que o gestor municipal agiu, ao menos, com culpa grave, ao realizar os pagamentos mensais a ADESOBRAS, sem a exigência da correta demonstração dos custos operacionais, ou mesmo para o pagamento de despesas com provisões ou sem qualquer comprovação.

De mais a mais, em que pese a alegação de que *“na estrutura administrativa havia Secretários, Coordenadores, Supervisores e Diretores com competência exclusiva para tal incumbência, sob delegação de poderes”*, consignou-se no acórdão recorrido que *“além da deficiência nos processos administrativos de pagamento e na correta liquidação de pagamento, não foi identificado nos autos nenhuma providência do gestor municipal no intuito de cobrar a OSCIP a completa prestação de contas, motivo pelo qual o Prefeito Municipal concorreu para a ocorrência de despesas indevidas, atraindo para si a responsabilidade solidária pela reparação do dano causado ao erário municipal”* (fl. 23, Acórdão nº 953/21).

Efetivamente, a existência de atos praticados por outros agentes públicos que antecedem a emissão do empenho da despesa pelo Prefeito Municipal não o exime de responsabilidade enquanto ordenador da despesa, inclusive com fundamento na *culpa in elegendo* e *in vigilando* em relação aos seus subordinados (Secretários e Diretores, por exemplo).

No que tange à afirmação de que o acórdão embargado não teria apreciado *“os efeitos da aplicação conforme entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal, nos recursos extraordinários com repercussão geral nº 848826 e 729744, segundo o qual, ‘o julgamento das contas dos prefeitos municipais cabe aos vereadores, ainda que aqueles exerçam a função de ordenadores de despesas”*, reporto-me, por brevidade, aos fundamentos contidos no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão nº 536/21, da Segunda Câmara, em julgamento, da sessão virtual de 11/03/2021:

Dirirjo do Ilustre Relator, Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania, com relação ao seu entendimento de que “o prefeito municipal somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal”.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no RE 848.826/CE, em que se embasa o voto condutor, teve sua adequada e correta interpretação dada recentemente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na sessão de 16/11/2020, no julgamento, por unanimidade de votos, do Mandado de Segurança Cível nº 0004771-05.2020.8.16.0000, de relatoria da Ilustre Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes.

Na ocasião, após reportar-se a precedente do mesmo Órgão Especial, que até então entendia como “irregular o julgamento do Tribunal de Contas que impeça a prévia apreciação da Casa Legislativa Municipal e impute, diretamente, a obrigação de custear o ressarcimento ao erário e imponha multa”, a Douta Relatora indicou, expressamente, no item “B” desse julgado, a “NECESSIDADE DE REFLEXÃO DA QUESTÃO PELO ÓRGÃO ESPECIAL”.

Nesse sentido, pontuou, inicialmente, à guisa “DA DELIMITAÇÃO DA TEMÁTICA PELO PRÓPRIO STF”, que “Depreende-se das discussões travadas no RE 848.826/CE, que o Relator para o Acórdão (tese vencedora) evidenciou que o alcance do referido precedente é limitado às hipóteses em que o julgamento de contas de gestão ou de governo enseje a inelegibilidade eleitoral nos termos do art. 1º, inciso I, letra g, da Lei Complementar Federal nº 64/90 (intitulada Lei da Ficha Limpa)”.

A propósito, transcreveu diversos excertos dos votos e dos debates no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE nº 848.826 e dos embargos declaratórios, que demonstram o propósito de que os efeitos dessa decisão sejam limitados aos do art. 1º, “g”, I, da Lei da Ficha Limpa, isso é, à inelegibilidade do agente, excluindo-se qualquer outra hipótese dessa conclusão:

Portanto, ao contrário da respeitável compreensão exarada neste Órgão Especial, o precedente do Supremo Tribunal não abarca outras sanções além da ilegitimidade da Lei Complementar Federal nº 64/90, sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irrelevante o exame da conta de governo ou de gestão (grifamos).

Na sequência, a mesma decisão do Egrégio Órgão Especial aborda a “EVIDÊNCIA DE EROÇÃO NA “RATIO DECIDENDI” NO RE 848.826/CE”, mencionando que “Além da delimitação feita pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos referidos recursos extraordinários, observa-se o referido alcance restrito da tese em algumas decisões monocráticas proferidas após o julgamento do RE 848.826/CE”.

A propósito, são indicadas decisões do Ministro Gilmar Mendes (Pet 8425 MC /RO, Julgamento 26/03/20 e RE 1.264.032 SÃO PAULO, Julgado 03/04/20), da Ministra Carmen Lúcia (RE 1.275.300/SP, Julgamento 19/06/20), do Ministro Ricardo Lewandowski ((ARE 1214704/SP, Julgado 12/09/19) e do Ministro Luiz Fux (RE 1.231.883-CE, Julgado 07/10/19), para concluir que “percebe-se que a tese veiculada no RE 848.826/CE precisa ser interpretada restritivamente, uma vez que as várias manifestações dos Ministros do Supremo Tribunal Federal demonstram o caráter limitado, bem como a desconstrução da tese firmada”.

Diante dessa mudança de entendimento do STF, a douta Relatora, Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, defende, para a adequada compreensão da decisão paradigma, a aplicação do instituto do “*antecipatory overruling*” ou superação antecipada, nos seguintes termos:

Dessa forma, depreende-se que as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal Recursos Extraordinários nsº 729.744[12] e 848.826[13] apontam para um interpretação restritiva, notadamente esse último, cujas decisões ulteriores demonstram a existência de erosão nos fundamentos determinantes ao efeito de excetuar a mera aplicação de multa e da pena de ressarcimento, desde que não seja a hipótese de exame das contas anuais, as quais serão decididas pelo Poder Legislativo independente da sanção sugerida pelo Tribunal de Contas em seu parecer prévio.

Considerando-se que o material de análise dos Recursos Extraordinários nsº 729.744 e 848.826 cingia-se ao âmbito sancionatório (a ponto de justificar o âmbito de exame do eleitoral Poder Legislativo Municipal - compreensão essa revelada em alguns dos pronunciamentos posteriores dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que não trataram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de contas anuais), não se observa, com todo respeito, a necessária referibilidade entre os pressupostos fáticos e jurídicos existentes no julgado da repercussão geral e o caso dos autos.

Portanto, como já se decidiu por este C. Órgão Especial "Embora o padrão decisório tenha tendência expansiva - "força gravitacional" na linguagem de Dworkin - a adoção da "ratio decidendi" (fundamentos determinantes) deve observar a coerência e a integridade (isonomia de tratamento jurídico). TJPR - Órgão Especial - AI - 1745864-1 - Curitiba - Rel.: Desembargador Paulo Cezar Bellio - Unânime - J. 15.07.2019).

Posto os argumentos, compreende-se pela necessidade de modificação do entendimento deste Colegiado ante a releitura da aplicabilidade do RE 848.826/CE para compreender pela legalidade da mera aplicação das penas de multa e de ressarcimento ao erário em decorrência de condenação direta do Tribunal de Contas do Estado do Paraná desde, por óbvio, que não se trate de contas anuais prestadas pelos Prefeitos na forma do §2º do art. 31, da Constituição Federal (grifamos).

Dentro desse contexto, não há como deixar de aderir à tese aprovada, por unanimidade de votos, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado que, ao limitar a competência das Câmaras Municipais à deliberação sobre a eventual inelegibilidade dos Prefeitos, mantém absolutamente hígida a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento dos atos de gestão do Prefeitos Municipais, nos termos descritos no art. 71 da Constituição Federal, notadamente, nos incisos II e VIII:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Portanto, em face do transcrito, impõe-se a conclusão de que o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal não tem o alcance desejado pelo embargante, resguardando ao Poder Legislativo o julgamento das contas do Prefeito Municipal apenas para fim de inelegibilidade, mantendo-se hígida a competência dos Tribunais de Contas.

3. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Segunda Câmara **conheça** dos presentes Embargos de Declaração e, no mérito, **negue-lhes provimento**.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

Conhecer dos Embargos de Declaração opostos, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **negar-lhe provimento**.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 26 de agosto de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente