



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



PROCESSO Nº: 734998/16
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA
INTERESSADO: ELIAS CARRER, RICARDO ENDRIGO
PROCURADOR: JOAO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3325/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Recurso de revisão. Conhecimento parcial e desprovimento.

1. DO RELATÓRIO

1.1 Decisões que originaram o recurso de revisão

- Acórdão de Parecer Prévio 154/14-S1C (Peça 43 – exarado no Processo de Prestação de Contas do Prefeito 16316-7/13):

ACORDAM

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

I - Emitir Parecer Prévio pela irregularidade das contas do Poder Executivo do Município de MEDIANEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2012, da gestão de responsabilidade do Sr. ELIAS CARRER, no cargo de prefeito, em razão de (i) divergência dos valores do ativo ou passivo financeiro do balanço patrimonial do SIM-AM e da contabilidade; (ii) divergência dos valores do ativo ou passivo permanente do balanço patrimonial do SIM-AM e da contabilidade; (iii) acréscimo no saldo da conta contábil “responsáveis por despesas não empenhadas”, e (iv) déficit no concernente às obrigações financeiras frente às disponibilidades;

(ii) - Pela ressalva das contas em relação ao resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas e em razão da atribuição irregular da responsabilidade contábil a servidor que não titula cargo de contador;

III - Aplicar 2 (duas) multas ao Sr. ELIAS CARRER, com fulcro no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005 em razão da atribuição irregular da responsabilidade contábil das contas do Município e do Instituto de Previdência do Município de Medianeira a servidor que não titula cargo de contador;

IV - Determinar ao Município de Medianeira que observe, estritamente, as regras constantes do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Prejulgado n.º 6 relativamente à atribuição da responsabilidade contábil;

- Acórdão de Parecer Prévio 198/16-STP (Peça 75 – exarado no Recurso de Revista 44578-6/14):

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I. Conhecer do Recurso de Revista interposto pelo senhor Elias Carrer para, no mérito, dar-lhe parcial provimento para reformar o Item I, subitem “iv” do Acórdão de Parecer Prévio n.º 165/14 – Primeira Câmara, afastando a irregularidade quanto ao déficit das obrigações financeiras frente às disponibilidades, mantendo-se a recomendação pela irregularidade das contas e demais cominações pelos seus próprios fundamentos.

1.2 Alegações recursais

1.1 Divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas.

No primeiro caso, no qual houve a realização de despesas sem o prévio empenho, entendeu o e. Relator, por meio do Acórdão de Parecer Prévio nº 198/16, que essa ação configura irregularidade grave e que, por esse motivo, a continuidade do serviço, argumento utilizado pelo Recorrente, não afastaria a sua responsabilidade.

Contudo, Excelências, ao menos por duas vezes, em casos semelhantes, o entendimento do Tribunal Pleno desta C. Corte de Contas foi distinto daquele. O primeiro e mais importante desses casos, é o Acórdão nº 6313/2015, no qual o Tribunal Pleno, ao analisar a ausência de prévio empenho para a realização de despesas concluiu que, apesar da falta de formalização configurar falta grave, a sua ocorrência só deve implicar em irregularidade “em face de efetivo descontrole contábil de modo generalizado na gestão”.

Portanto, o dissídio jurisprudencial está configurado no presente caso a partir deste entendimento, conforme se demonstra no quadro abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



ACÓRDAO RECORRIDO	ACÓRDAO PARADIGMA
<u>ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 198/16</u> - Pleno	ACÓRDÃO N.º 6313/15 – Pleno
[...] A realização de despesas sem o prévio empenho configura irregularidade grave (...). <u>A continuidade do serviço público, genericamente alegada, não afasta a responsabilidade do gestor público, cuja conduta deve estar adstrita ao princípio da legalidade.</u>	[...] No que se refere à posterior emissão do empenho, o fato, efetivamente, configura falha em face do artigo 60 da Lei Federal n.º 4.320/64. Contudo, entendo que <u>sua ocorrência só deve implicar a irregularidade das contas em face de efetivo descontrole contábil de modo generalizado na gestão.</u>

No presente caso, já se demonstrou inexistir descontrole contábil generalizado. Demonstrou-se em sede de contraditório que o Município, à época, tomou as devidas providências ao instaurar processo de sindicância administrativa (Documento Anexado aos autos em sede de Recurso de Revista) para fins de apuração das responsabilidades que, diga-se, foi realizada por orientação desta Eg. Corte.

Além disso, a anomalia foi devidamente sanada, não voltando a ocorrer no ano seguinte. Embora o Exmo. Relator tenha entendido se tratar de alegação genérica, com a devida vênia, essa posição é de todo equivocada. Deve-se levar em conta que o motivo da ocorrência de despesa sem prévio empenho foi devidamente justificado nos presentes autos, inclusive com a juntada de documentos que a comprovaram.

(...)

O segundo caso no qual esta C. Corte analisou a ausência de prévio empenho foi julgado através do acórdão 2136/07, da Primeira Câmara deste Tribunal. Neste caso, a posição adotada pelo Exmo Conselheiro Relator, acompanhando a Instrução tanto da Diretoria de Análise de Transferências quanto o Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal foi o de que, diante da correção do equívoco havido, as contas mereceriam aprovação com ressalvas. Veja-se o posicionamento no quadro abaixo:

ACÓRDAO RECORRIDO	ACÓRDAO PARADIGMA
<u>ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 198/16</u> - Pleno	ACÓRDÃO N.º 2139/07 – 1ª Câmara
[...] A realização de despesas sem o prévio empenho configura irregularidade grave (...). <u>A continuidade do serviço público, genericamente alegada, não afasta a responsabilidade do gestor público, cuja conduta deve estar adstrita ao princípio da legalidade.</u>	[...] <u>restando ressalvado o descumprimento de dispositivo legal quanto a ausência de prévio empenho, que, segundo o gestor, já foi corrigido.</u> Sendo assim opina pela regularidade com ressalva do processo, o que é acompanhada pelo Parecer nº8810/07 do Ministério Público junto a este Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



No caso em apreço, o descumprimento do dispositivo legal igualmente já foi corrigido. Prova disso, como já tratado acima, é a abertura de sindicância a fim de investigar as causas do pagamento sem prévio empenho, conforme aconselhada a Prefeitura por esta C. Corte, a apresentação dos documentos e justificativas que se seguiram, mostrando a necessidade de continuação da prestação dos serviços públicos de saúde e, por fim, a correção dos rumos pelo Recorrente, comprovado pelo fato de que, nos anos posteriores, esses equívocos não voltaram a ocorrer.

(...)

1.2 Dissídio jurisprudencial – Divergência Expressa de decisão do Tribunal de Contas de União

No que se refere à incompatibilidade da aplicação de multa cumulativamente com a ressalva da mesma irregularidade, o acórdão recorrido manteve a aplicação de multa, mesmo nos itens os quais julgou regular com ressalva, sob o argumento de que "(...) nada impede que a conduta do gestor, então objeto de ressalva, seja sancionada pecuniariamente como medida pedagógica ou mesmo coercitiva para prevenir eventual reincidência".

Neste item, porém, o posicionamento do Tribunal Pleno está em divergência expressa com decisão do Tribunal de Contas da União. Aquela Corte, ao julgar caso idêntico ao presente, decidiu que "Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação aos responsáveis, na forma do art. 18 da Lei 8.443/1992". Desse modo, "Ao dar quitação, não deverá o TCU cominar multa ao gestor na mesma ocasião em que julgar o mérito das contas ordinárias regulares com ressalva".

Veja-se que as determinações constantes da Lei 8.443/1992 são as mesmas da Lei Complementar Estadual 113/2005. Conforme se apontou em sede de Recurso de Revista, o art. 17 da lei Paranaense, cumulado com seu parágrafo único, afirmam que o julgamento das contas representam "quitação ao responsável", de modo semelhante, portanto, aos artigos 18 e 23, da Lei Federal. O entendimento, portanto, está em posição diametralmente oposta àquela adotada por esta C. Corte. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



ACÓRDAO RECORRIDO	ACÓRDAO PARADIGMA
<u>ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 198/16</u> - Pleno	ACÓRDÃO N.º 4843/2013 – 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União
[...]nada impede que a conduta do gestor, então objeto de ressalva, seja sancionada pecuniariamente como medida pedagógica ou mesmo coercitiva para prevenir eventual reincidência	[...] em matéria penal, a interpretação do Direito deve-se dar sempre de modo restritivo, acompanho os entendimentos adotados pelo Tribunal em diversas oportunidades (acórdãos 329/1996 – 2ª Câmara e 2.428 e 2.865/2008 – 1ª Câmara, entre outros), os quais abarcam a interpretação dada pelo MPTCU no presente recurso a respeito da impossibilidade de, nos casos da espécie, julgar regulares com ressalva as contas e aplicar multa aos responsáveis.

1.3 Parecer 13659/16 do Ministério Público de Contas (Peça 94)

5. Verifica-se que o Recorrente não realiza o cotejo analítico do Acórdão paradigmático e o Acórdão recorrido. Apenas o compara um com outro por meio de um quadro demonstrativo.

6. Denota-se que o Acórdão nº 6313/15 – Tribunal Pleno converteu em ressalva a irregularidade atinente à ausência de empenho prévio tendo em vista o caso concreto, que naquela oportunidade tratou de inexigibilidade de licitação para contratação de estadias em hotel da cidade que sediará o I Seminário Internacional de Gestão Portuária cujo valor foi de R\$ 14.029,35. Considerando a excepcionalidade do evento e verificando-se que foi a única impropriedade que violou o disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/64, as contas foram julgadas regulares com ressalva.

7. Não é o mesmo que ocorreu no presente autos. O montante de despesa executada sem prévio empenho foi de R\$ 991.256,37, cujo valor não se refere a um caso específico e excepcional, mas sim de vários atos de despesas ao longo do exercício financeiro de 2012, conforme se verifica dos documentos acostados à peça nº 29.

8. Nesse sentido, além do não atendimento da formalidade de demonstrar analiticamente a divergência de entendimento no âmbito desta Corte, o Acórdão paradigma trata de situação excepcional que não possui similitude com o contexto deste processo.

9. No que tange ao segundo ponto do Recurso – virtual incompatibilidade da sanção de multa com a decisão de regularidade com ressalva –, a Súmula 09 desta Corte consolidou o entendimento de que

(...) É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente prevista.

10. O artigo 16 da LOTCE/PR prevê as formas de decisões nos processos de prestação e tomada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



contas, classificando-as em regulares, regulares com ressalva ou irregulares:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;

11. Denota-se do dispositivo que a essência das contas regulares com ressalva é uma anomalia de menor significância para o conjunto das impropriedades identificadas, vez que o texto legal ainda menciona “impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal” qualificada pela ausência de dano.

12. O parágrafo único do artigo 17 da LOTCE autoriza o Tribunal de Contas a adotar as medidas necessárias que previna a ocorrência das impropriedades ou faltas formais, de modo que as multas administrativas evidenciam um desses mecanismos aptos a proporcionar a reprovabilidade das condutas ressalvadas:

Art. 17

Parágrafo único. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe de terminará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

13. Uma vez que os aspectos postos em evidência para o conhecimento do pedido são os mesmos que pretende o recorrente ver reformados, caso conhecido o recurso o não provimento se impõe, pelas mesmas razões arguidas pela unidade técnica com as quais está de acordo este MPC.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado e por parte legalmente legitimada a fazê-lo. Porém, entendo não totalmente preenchido o requisito recursal relativo ao cabimento, uma vez que não demonstrada a existência de divergência de entendimento no âmbito desta Corte.

Com relação à questão da ausência de prévio empenho das despesas, observa-se que os acórdãos paradigmas tratam de um gasto junto a hotel, decorrente de inexigibilidade de licitação, no montante de R\$ 14.029,35

¹ Responsável Técnico – Davi Gemael de Alencar Lima (TC 51455-1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



(Acórdão 6313/15-STP), e de algumas despesas decorrentes de prestação de contas de transferência cujo valor total era de R\$ 66.764,08 (Acórdão 2139/07-S1C).

No presente caso, de outra banda, como bem indica o *Parquet*, o “montante de despesa executada sem prévio empenho foi de R\$ 991.256,37, cujo valor não se refere a um caso específico e excepcional, mas sim de vários atos de despesas ao longo do exercício financeiro de 2012, conforme se verifica dos documentos acostados à peça nº 29”.

Portanto, a divergência de entendimento não restou demonstrada analiticamente, uma vez que os substratos fáticos eram extremamente diversos, não devendo ser conhecido o recurso em relação a este aspecto.

No que tange ao dissídio jurisprudencial, de outra banda, com vênua à orientação do Órgão Ministerial, entendo que efetivamente o Acórdão 4843/13-1CAM do Tribunal de Contas da União adota posicionamento contrário à decisão atacada em relação a questão idêntica.

Mérito

(i) Divergência de entendimento no âmbito do TCE/PR

Caso não acolhida a preliminar acima exposta para não recebimento parcial do recurso, entendo que os mesmos argumentos devem ser transferidos para o afastamento da pretensão recursal em sede análise de mérito.

Estamos diante de situação na qual verificada a execução de despesas no montante de R\$ 991.256,37, relativa a vários atos ao longo de todo um exercício, sem prévio empenho, o que demonstra completa inadequação dos procedimentos administrativos aos aplicáveis ditames legais, de modo que não deve ser provido o recurso.

(ii) Dissídio jurisprudencial em relação ao TCU

Observa-se a existência de julgamento do Egrégio Tribunal de Contas da União no seguinte sentido:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE DEU PROVIMENTO, AINDA QUE PARCIALMENTE, A RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO PARA JULGAR REGULARES / REGULARES COM RESSALVA CONTAS DE RECORRENTES, SEM PREJUÍZO DA APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 58, INCISO II, DA LEI 8.443/1992. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE EMITIR JUÍZO DE REGULARIDADE COM RESSALVA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



DAS CONTAS E IMPOR MULTA NO MESMO PROCESSO. PROVIMENTO DOS EMBARGOS. QUITAÇÃO E EXCLUSÃO DA MULTA. PARCELAMENTO DE DÉBITOS OBJETO DE DETERMINAÇÃO. 1. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação aos responsáveis, na forma do art. 18 da Lei 8.443/1992. 2. Ao dar quitação, não deverá o TCU cominar multa ao gestor na mesma ocasião em que julgar o mérito das contas ordinárias regulares com ressalva.

(Acórdão 4843/2013-1CAM – Rel. Min. Ana Arraes – grifos nossos)

Em sentido diametralmente oposto, a decisão ora atacada aplicou multa administrativa por ato que foi considerado motivo de mera ressalva.

Sem prejuízo de existir efetivamente dissídio, não há como se acolher a tese do TCU, uma vez que a decisão desta Corte se encontra sedimentada em sua jurisprudência, inclusive de acordo com orientação fixada em sede da Uniformização de Jurisprudência 42346-2/08, senão vejamos:

Acórdão 1582/08-Pleno

E, finalmente, no tocante a contradição levantada pelo Relator, que nos casos de contas regulares com ressalva, a Lei impõe a quitação ao responsável (art. 17, parágrafo único), entendo que a quitação se reporta ao fato do gestor ter prestado as contas de forma regular, conforme fixado em ato normativo, sendo que eventual cominação pecuniária deve ser observado norma própria neste sentido, sendo para este fim o estatuído nos arts. 100 e 101, da LC nº 113/2005.

Sendo assim, proponho que as propostas contidas no voto do Auditor Claudio Augusto Canha, numeradas de 1 a 4, não sejam aceitas, e que este incidente de uniformização de jurisprudência seja resolvido nos seguintes termos:

1. O Tribunal de Contas tem competência constitucional e legal para impor as sanções administrativas, nos termos prescritos na própria lei.

2. É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente previsto.

(grifos nossos)

Desta feita, não merece acolhimento o recurso.

3. DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. conhecer parcialmente o recurso de revisão interposto por Elias Carrer contra a decisão materializada no Acórdão de Parecer Prévio 154/14-S1C (alterada pelo Acórdão de Parecer Prévio 198/16-STP) e negar provimento ao mesmo;

3.2. manter integralmente a decisão contida no Acórdão recorrido.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I. conhecer parcialmente o recurso de revisão interposto por Elias Carrer contra a decisão materializada no Acórdão de Parecer Prévio 154/14-S1C (alterada pelo Acórdão de Parecer Prévio 198/16-STP) e negar provimento ao mesmo;

II. manter integralmente a decisão contida no Acórdão recorrido.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 20 de julho de 2017 – Sessão nº 23.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente