



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 665202/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO: CLAUDINEI BENETTI, MUNICÍPIO DE PINHALÃO, SERGIO INACIO RODRIGUES
ADVOGADO / PROCURADOR: RENE LEAL BUENO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2468/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista – Atraso na entrega de dados ao SIM-AM - Divergências de saldos entre o Balanço Patrimonial e os dados do SIM-AM - Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa. Não provimento.

I - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Sergio Inácio Rodrigues, Prefeito Municipal de Pinhalão de 2017 a 2020, e pelo Sr. Claudinei Benetti, Prefeito Municipal de Pinhalão de 2009 a 2016, em face do Acórdão de Parecer Prévio nº 473/20, proferido pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, que emitiu parecer pela irregularidade das contas do Prefeito no exercício de 2016, com aplicação de multa administrativa, em razão de: a) divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM; b) obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, conforme critérios fixados no Prejulgado 15. Além disso, foram ressalvados os atrasos de dados ao SIM-AM, mas com aplicação de multa administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Sr. Sergio Inácio Rodrigues, Prefeito Municipal de Pinhalão de 2017 a 2020, alega (peça 72) que os atrasos na entrega de dados ao SIM-AM ocorreram no início de seu mandato, quando ainda estava se inteirando dos assuntos do Município; que o atraso na transmissão do encerramento do exercício foi de 03 dias e do mês de dezembro de 31 dias; que as transmissões de dados tiveram que ser reabertas, em razão da apresentação de alguns erros; que deve ser afastada a aplicação de multa; que não houve dolo nem culpa.

O Sr. Claudinei Benetti, Prefeito Municipal de Pinhalão de 2009 a 2016, alega (peça 76) que, quanto à divergência de saldos do balanço patrimonial, o setor contábil realizou toda a adequação, com a sua devida republicação em 27/10/2020, saneando a irregularidade; que, quanto às obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres sem disponibilidade de caixa, não houve comprometimento das finanças municipais, correspondendo a 2,74% da receita arrecadada em 2016; que é entendimento deste Tribunal tolerar até 5% do déficit orçamentário; que as fontes 103 (MDE 10%), 104 (MDE 25%) e 303 (Saúde 15%) apresentaram saldo financeiro positivos em 31 de dezembro de 2016, sem comprometimento de despesas, permitindo que o novo gestor destinasse percentuais mínimos exigidos pela legislação; que é necessário considerar os valores a receber do FPM e do ICMS que foram gerados no mês de dezembro, mas repassados no mês seguinte; que em 2017 e 2018 foram anulados restos a pagar acumulados até 2016; que, com estes acertos, resta um superavit financeiro no encerramento de 2016 de R\$ 36.861,59; que, quanto ao atraso dos dados ao SIM-AM, não prejudicaram o acompanhamento das contas e não geraram prejuízos ao novo gestor.

Através do Despacho nº 1655/20 (peça 85), os presentes Recursos de Revista foram devidamente recebidos.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 2780/22 (peça 91), opinou pelo não provimento dos Recursos de Revista.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 686/22 – 6PC (peça 92), acompanhou o opinativo técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, vieram os autos conclusos.

II - VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido)

Após análise dos presentes autos, acompanho os opinativos emitidos pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, mas com afastamento da multa aplicada em razão do parecer prévio emitido, conforme passo a expor.

2.1 Entrega dos dados ao SIM-AM com atraso:

O Sr. Sergio Inácio Rodrigues, Prefeito Municipal de Pinhalão de 2017 a 2020, ao assumir a gestão, possuía a obrigação da entrega dos dados ao SIM-AM referentes a dezembro e ao encerramento do exercício de 2016.

No entanto, conforme tabela constante na pg. 04 da peça 91 destes autos, entregou tais dados a este Tribunal com 31 e 03 dias de atraso, respectivamente.

Este Tribunal de Contas possui entendimento de não aplicar sanções aos atrasos ocorridos em até 30 dias. Tal entendimento visa proporcionar uma certa tolerância com os atrasos, que podem decorrer de algumas dificuldades encontradas pelos gestores na entrega de tais dados, inclusive para a correção de erros e necessidade de reabertura dos dados a serem enviados.

Assim, a jurisprudência deste Tribunal de Contas já relevou, por período razoável, o prazo de entrega de dados fixado através de suas normativas, não podendo estender tal prazo além dos 30 dias já permitidos.

Conforme bem ressaltou a CGM, *“cabe ao gestor público manter regulares os envios das remessas ao SIM-AM, conforme disposto nas normativas deste Tribunal e planejar as atividades e demais fatores controláveis, prevenindo riscos relativos a fatores não controláveis pela entidade, de maneira a cumprir tais obrigações”*¹.

¹ Pg. 06 da peça 91 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, o atraso na entrega dos dados ao SIM-AM por mais de 30 dias, como ocorre no presente caso, deve ser penalizado com aplicação de multa administrativa, que possui uma dupla função, preventiva e retributiva, a fim de que os jurisdicionados deste Tribunal de Conta cumpram as obrigações constitucionais e legais a respeito da prestação de contas da gestão de recursos públicos.

Desse modo, deve ser negado provimento ao recurso apresentado pelo Sr. Sergio Inácio Rodrigues, devendo ser mantida a ressalva e a aplicação de multa administrativa.

O mesmo ocorre com o recurso apresentado pelo Sr. Claudinei Benetti, Prefeito Municipal de Pinhalão de 2009 a 2016, que forneceu dados a este Tribunal de Contas em atraso por 08 vezes no exercício de 2016, sendo que 02 deles extrapolaram o prazo de tolerância de 30 dias, em janeiro e agosto, 36 e 31 dias, respectivamente.

Assim, mesmo este Tribunal de Contas possuindo um entendimento tolerante em relação ao prazo de entrega ao SIM-AM, a fim de permitir eventuais correções ou contratempos, tais dados foram entregues além de prazo de tolerância, razão pela qual também não deve ser provido o recurso apresentado pelo Sr. Claudinei Benetti quanto a este ponto, devendo ser mantida a ressalva e a aplicação de multa administrativa.

2.2 Divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM;

O Acórdão recorrido constatou divergências entre os valores dos grupos do Ativo e Passivo do Balanço Patrimonial da contabilidade municipal em relação aos dados constantes no SIM-AM, conforme tabela constante na pg. 07da peça 91 destes autos.

Em sede recursal, o Sr. Claudinei Benetti, responsável pelas contas, apresenta novo Balanço Patrimonial, com a sua respectiva publicação, de acordo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com as normas contábeis aplicáveis e de acordo com os saldos constantes no SIM-AM.

No entanto, conforme bem constatou a CGM, tal Balanço Patrimonial não pode ser acatado por este Tribunal de Contas, uma vez que não possui assinatura do contador responsável pela contabilidade do Município, conforme exige o item 2 do Anexo 1 da Instrução Normativa n.º 128/2017, deste Tribunal de Contas, que dispõe sobre o processo de prestação de contas anual do exercício de 2016, da Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.

A necessidade da assinatura do contador municipal responsável não se trata de mera formalidade, mas de comprovação que o Balanço Patrimonial foi elaborado pelo profissional de direito. Este Tribunal de Contas, em processos de outros municípios, já constatou irregularidades em demonstrativos contábeis, onde pessoas diversas do contador municipal elaboraram, publicaram e elaboraram balanços patrimoniais.

Desse modo, a assinatura do contador municipal responsável é imprescindível para comprovar que o Balanço Patrimonial e sua respectiva publicação refletem, efetivamente, a contabilidade do Município, razão pela qual deve ser negado provimento ao Recurso de Revista quanto a este ponto, devendo ser mantido o parecer pela irregularidade das contas.

2.3 Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, conforme critérios fixados no Prejulgado 15;

O Acórdão recorrido constatou que o Município apresentou origem de recursos com saldo negativo, no valor de R\$ 461.929,65, deixando obrigações de despesas contraídas nos dois quadrimestres do mandato para pagamento no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa, contrariando o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma do Prejulgado nº 15 deste Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inicialmente, não deve prosperar a alegação do Recorrente de que não houve comprometimento das finanças municipais, uma vez que as obrigações deixadas para o gestor seguinte representavam 2,74% do total da receita arrecadada em 2016.

Ocorre que o critério de verificação da ocorrência de irregularidade relativa a obrigações deixadas para o gestor seguinte é objetivo, previsto expressamente no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não cabendo qualquer avaliação subjetiva a respeito do comprometimento, ou não, das finanças municipais da gestão seguinte.

A Lei veda ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Assim, em relação ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não cabe qualquer tipo de avaliação a respeito do comprometimento das finanças da gestão seguintes, tratando-se de critério objetivo, expressamente definido em Lei.

Também não procede a alegação de que este Tribunal de Contas é tolerante em até 5% do déficit orçamentário, uma vez que tal tolerância não se aplica ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal limite de tolerância se refere ao resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas, que exige do gestor a observância dos mecanismos contidos nos art. 9º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, apesar deste Tribunal possuir em sua jurisprudência o entendimento de tolerar até 5% do déficit orçamentário, tal limite de tolerância não se aplica ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por se tratar de obrigações legais diversas.

Quanto à alegação a respeito do superavit das fontes de recursos 103, 104 e 303 ao final do exercício de 2016, conforme bem constatou a CGM, tais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores já foram considerados na apuração do resultado das origens de recursos ordinários/livres realizados inicialmente.

Quanto aos valores a receber do FPM e do ICMS, referentes a dezembro de 2016 e recebidos no início de janeiro de 2017, não podem ser considerados nos cálculos do exercício de 2016, uma vez que as receitas orçamentárias pertencem ao exercício em que ocorreu o seu ingresso, tendo em vista a necessidade de observância do regime de caixa.

Tal medida busca dar efetividade à Lei 4.320/64, que determina que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, *in verbis*:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.”

Além disso, caso os recursos financeiros que tiveram entrada no início do exercício seguinte fossem considerados como disponibilidade financeira do exercício de 2016, como alega o Recorrente, o mesmo deveria ocorrer com os recursos financeiros que ingressaram nos cofres municipais em janeiro de 2016 e são de competência de 2015, o que reduziria a disponibilidade financeira do exercício de 2016 quase na mesma proporção do aumento que o Recorrente pleiteia.

Por fim, quanto aos cancelamentos de empenhos de restos a pagar acumulados até 31 de dezembro de 2016, realizados nos exercícios de 2017 e 2018, a CGM realizou consulta no SIM-AM, localizando tais cancelamentos somente no exercício de 2017, conforme quadros constantes nas pg. 13 a 15 da peça 91 destes autos.

Com isso, considerando tais cancelamentos de empenhos de restos a pagar não processados, o recálculo da disponibilidade líquida da origem de recursos ordinários/livres ficou em R\$ 375.515,49, nos termos do quadro constante na pg. 15 da peça 91 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, mesmo considerando o cancelamento de tais empenhos, ainda assim restam obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato para pagamento no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 375.515,49.

Frente ao exposto, deve ser mantida a irregularidade do presente apontamento, com a negativa de provimento do presente Recurso de Revista.

2.4 Multas aplicadas em decorrência do parecer prévio pela irregularidade das contas.

Apesar de não alegado pelo Recorrente, entendo que as multas administrativas impostas em razão da emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas devem ser afastadas, de ofício, tendo em vista entendimento recente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná a respeito do tema.

As teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários nº 729.744 e 848.826 apontam para a possibilidade de aplicação de multas e determinação de ressarcimento pelos Tribunais de Contas aos prefeitos desde que não se trate de exame de contas anuais, as quais são decididas pelo Poder Legislativo respectivo, após a emissão de parecer prévio pelos referidos Tribunais de Contas.

Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que concluiu pela impossibilidade de aplicação de sanções aos prefeitos municipais quando o Tribunal de Contas emita parecer prévio, tendo em vista a competência dos respectivos Poderes Legislativos para a emissão de decisão, nos seguintes termos:

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.”

(MS nº 0004771-05.2020.8.16.0000 – Relatora Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes – Órgão Especial do TJ-PR)

Desse modo, por se tratar de emissão de parecer prévio, sem caráter decisório, devem as multas aplicadas ao Sr. Claudinei Benetti ser afastadas, uma vez que foram aplicadas em razão dos apontamentos de irregularidade das contas.

O mesmo não ocorre com as multas aplicadas ao Sr. Sergio Inácio Rodrigues e ao Sr. Claudinei Benetti em razão do atraso na entrega dos dados ao SIM-AM, por se tratar de inobservância de obrigação perante este Tribunal de Contas, não estando abarcada no conceito de contas anuais.

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

- Dar parcial provimento ao Recurso de Revista interposto pelo Sr. Claudinei Benetti, para fins de afastar a aplicação das multas administrativas aplicadas em razão de divergências de saldos entre o Balanço Patrimonial e os dados do SIM-AM e das obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa, mantendo-se as demais determinações e conclusões do Acórdão de Parecer Prévio nº 473/20, emitido pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

III - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator designado)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Divirjo, parcialmente, do voto do Ilustre Relator quanto ao afastamento, de ofício, das multas administrativas impostas em parecer prévio.

Em relação à fundamentação utilizada na proposta de voto, entendo que as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários nº 729.744² e nº 848.826³ não afastaram a competência do Tribunal de Contas de aplicar as sanções aos gestores municipais em decorrência de irregularidades identificadas na análise das contas.

O que se afastou, por ocasião daqueles julgamentos, foi a possibilidade de se declarar a inelegibilidade de prefeito com base em parecer prévio ou decisão do Tribunal de Contas que não tenham sido submetidos ao julgamento do Legislativo Municipal.

É certo que a obrigatoriedade de julgamento das contas do prefeito pela Câmara Municipal, para fins de inelegibilidade, não impede a imposição de sanções pecuniárias ao gestor, conforme previsão contida no inciso VIII do art. 71 da Constituição⁴, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Outrossim, observo que a proposta de voto terminou por contrariar também a Resolução nº 95/2022, que estabeleceu que as alterações estabelecidas na análise dos processos de prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo, que incluem, dentre outras, a impossibilidade de se impor multas por meio de acórdão de parecer prévio, serão aplicáveis apenas às “prestação de contas anuais

² Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: "O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo", vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016.

³ Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: "Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016.

⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes”, nos termos do art. 524-E, parágrafo único⁵, do Regimento Interno.

Importante registrar que, mesmo em relação a esses processos, permanece resguardada a possibilidade de imposição de sanção em processos autuados em apartado, conforme previsto no § 2º do art. 217.⁶

Ante o exposto, divirjo, parcialmente, do voto condutor, para propor que sejam mantidas as multas aplicadas ao Sr. Claudinei Benetti.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

Conhecer o Recurso de Revista interposto pelo Sr. Claudinei Benetti, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, dar-lhe negar provimento, mantendo-se o Acórdão de Parecer Prévio nº 473/20, emitido pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas;

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), o Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

⁵ Art. 524-E. As alterações, inclusões e exclusões propostas no art. 32, § 7º, art. 52-A, § 3º, art. 217, art. 217-A, caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, art. 217-C, art. 244, art. 470, art. 484, caput, §§ 1º e 2º, art. 486, § 6º e art. 494, § 4º, serão aplicáveis apenas aos processos de prestação de contas anuais dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes. (Incluído pela Resolução nº 95/2022)

Parágrafo único. Para os processos de prestação de contas anuais de Chefe de Poder Executivo referentes a exercícios financeiros anteriores ao de 2022 aplicam-se o art. 32, § 7º, art. 52-A, § 3º, art. 217, art. 217-A, caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, art. 244, art. 470, art. 484, art. 486, I e IV, e art. 494, em suas redações anteriores às dadas pela Resolução 95/2022. (Incluído pela Resolução nº 95/2022).

⁶ Art. 217-A.

§ 1º-A. O Parecer Prévio das contas dos Prefeitos não conterá indicações de sanção, recomendação ou determinação, nem será objeto de execução ou monitoramento nos mesmos autos, ressalvada a possibilidade do seu tratamento em processo apartado, conforme previsto no § 2º do art. 217. (Incluído pela Resolução nº 95/2022)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente