# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 393610/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ITAÚNA DO SUL
INTERESSADO: EVANDRO MARCELO DA SILVA, FRANCISCO INOCENCIO LEITE NETO, MUNICÍPIO DE ITAÚNA DO SUL
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO N° 2465/22 – TRIBUNAL PLENO

Recurso de revista contra parecer prévio pela irregularidade de contas de prefeito – Desprovimento – Mantida a aplicação de multas, em acórdão de parecer prévio, observando-se a regulamentação vigente e a previsão constitucional do inciso VIII do art. 71 quanto à competência do Tribunal de Contas para aplicar "as sanções previstas em lei".

## 1. RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná expediu o Acórdão de Parecer Prévio 122/20-S2C (Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão – Peça 27) nos seguintes termos:

> As contas do **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAÚNA DO SUL**, relativas ao exercício de 2018, foram encaminhadas pelo **Sr. Evandro Marcelo da Silva**, Gestor do exercício, dando cumprimento às disposições e determinações legais.
> (...)
> **ACORDAM**
> Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:
> 1) emitir, na forma do artigo 23 da Lei Complementar n.° 113/2005, **Parecer Prévio** recomendando a **irregularidade** das contas do **Prefeito do Município de Itaúna do Sul**, exercício de 2018, senhor **Evandro Marcelo da Silva, CPF 038.211.599-60**, em decorrência dos seguintes itens:
> a) resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS;
> b) falta de aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal;
> c) ausência de encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

da Previdência Social vigente na data da prestação de contas;
d) ausência de Pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no Laudo Atuarial;
2) aplicar ao Prefeito Municipal, senhor **Evandro Marcelo da Silva, CPF 038.211.599-60**, a **multa** prevista no artigo 87, IV, "g", da L.C.E. 113/05 para cada um dos seguintes itens:
a) resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS;
b) falta de aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da Educação Básica municipal;
c) ausência de encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério da Previdência Social vigente na data da prestação de contas;
d) ausência de Pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no Laudo Atuarial;

Contra tal decisão o Sr. Evandro Marcelo da Silva propôs o recurso de revista ora em exame (Peças 29/30), aduzindo que:

(...) o Município de Itaúna do Sul, Estado do Paraná, trata-se de um Município de pequeno porte, que quando assumimos a administração municipal, encontramos várias situações de irregularidades do período de 2013/2016, o qual alegamos que os déficit ocorridos nos exercícios de 2017/2018, foram consequências de resultados de percentuais negativos que vieram do mandato anterior ao nosso, que trouxe transtornos a nossa administração e aos anseios da comunidade, bem como a falta de aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da Educação Básica Municipal, a ausência de encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e a ausência de Pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no Laudo Atuarial, no qual procuramos apresentar nos devidos contraditórios fontes esclarecedoras, que poderá ser levado em consideração no momento oportuno pelo plenário da E. Corte de Contas, que julgará a prestação de contas.
Portanto, a aplicação das multas de conformidade com a previsão do artigo 87, IV, "g", da L.C.E. 113/05 para cada um dos itens se torna inviável e difícil de ser cumprido, em razão do montante financeiro e na atual circunstância financeira em que o País esta e que estou passando, que pela sensibilidade dos ilustres conselheiros possam amenizar os valores a serem recolhidos, tendo em vista que não pratiquei dentre os apontamentos nenhum ato que resultou contrariedade ou ofensa a normal legal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 885/22 – Peça 37), sem prejuízo da ausência de novos elementos, realizou o reexame de todos os itens de irregularidade, opinando pelo desprovimento do recurso, no que foi seguida pelo Ministério Público de Contas (Parecer 281/22-2PC – Peça 38).

## 2. VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### 2.1 Juízo de Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões exaradas por suas Câmaras; motivos pelos quais conheço parcialmente do presente, consoante exponho a seguir.

### 2.2 Mérito

Com máxima vênia aos argumentos trazidos pelo Sr. Evandro Marcelo da Silva, mostram-se absolutamente inaptos a reverter a decisão atacada.

O fato de o Município ser de pequeno porte não o desobriga do cumprimento de determinações legais. Os resultados deficitários de exercícios anteriores foram devidamente indicados pela própria Coordenadoria de Gestão Municipal em sua análise, porém, não restou demonstrado como inviabilizou o atendimento de normas de equilíbrio financeiro no exercício em exame, assim como não restaram demonstradas medidas adotadas pelo Recorrente visando equalizar a questão.

Quanto à falta de aplicação do índice mínimo em educação, à ausência de CRP do Ministério da Previdência Social e à ausência de pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial, nenhum documento/justificativa foi trazido. Mesmo assim, procedi à reanálise do Acórdão de Parecer Prévio 122/20-S2C, entretanto, parece-me que não merece reparo a bem fundamentada orientação exposta pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Sem prejuízo de todas as questões expostas, entendo que deve esta Corte, de ofício, realizar o afastamento das multas administrativas aplicadas, 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 729.744 e 848.826 apontam para a possibilidade de aplicação de multas e determinação de ressarcimento pelos Tribunais de Contas a prefeitos, porém, desde que não se trate de exame de contas anuais, as quais devem ser apreciadas pelo Poder Legislativo.

Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que concluiu pela impossibilidade de aplicação de sanções a prefeitos por esta Corte em sede de parecer prévio:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

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

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

- receber e negar provimento ao recurso proposto pelo Sr. Evandro Marcelo da Silva contra a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 122/20-S2C;

- rever, de ofício, a decisão atacada, para fim de afastar as multas administrativas aplicadas ao Sr. Evandro Marcelo da Silva;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros de estilo.

## 3. VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

**1.** Divirjo, parcialmente, do voto do Ilustre Relator quanto ao afastamento, de ofício, das multas do art. 87, IV, "g", da LC 113/05, impostas contra o Sr. Evandro Marcelo da Silva.

Observe-se, inicialmente, que a alteração do Regimento Interno levada a efeito por meio da Resolução n° 95/2022, deixou expressamente consignado que o afastamento da imposição de multa por meio de Acórdão de Parecer Prévio, prevista no art. 217-A, §1° e 4°[1] em sua versão anterior, somente será aplicável para as "*prestação de contas anuais dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes*", nos exatos termos do art. 525-E, ficando também

[1] **Art. 217-A**. Pelo parecer prévio o Tribunal manifesta seu juízo acerca das contas de governo prestadas pelos Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal, que serão encaminhadas, após o trânsito em julgado, ao Poder Legislativo competente para o julgamento. (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
§ 1º Além dos requisitos a que se refere o art. 457, § 1º, o parecer prévio deverá conter, em sua conclusão, a indicação de estarem as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, bem como especificará as eventuais determinações, recomendações, ressalvas, e sanções impostas. (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
§ 4º Se do parecer prévio constar proposta de aplicação de multa, condenação à reparação de dano ou outra sanção pecuniária, após o trânsito em julgado do acórdão, a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, feitas as devidas anotações e registros, procederá à execução. (Revogado pela Resolução nº 95/2022 para os processos de prestação de contas anuais dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes. Este § 4º continua aplicável, apenas, aos processos de prestação de contas anuais de Chefe de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros anteriores ao de 2022)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

consignado no parágrafo único, em reforço, que aos processos anteriores aplicam-se as versões originais dos artigos mencionados:

> **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, grifamos).

Verifica-se, assim, que, justamente para evitar o conflito de normas, ou, ainda, a possibilidade de revisão de decisões anteriores, seja ela provocada pelo interessado ou de ofício, promoveu-se uma modulação dos efeitos das alterações regimentais, ficando claro que sua aplicabilidade se daria, apenas, nos processos de contas anuais de Prefeitos do presente exercício de 2022 em diante.

Com relação ao argumento do voto condutor, segundo o qual a orientação do Supremo Tribunal Federal, nos Recursos Extraordinários 729.744 e 848.826, e do Tribunal de Justiça do Estado, no Mandado de Segurança 0004771-05.2020.8.16.0000, deve sobrepor-se a essa modulação de efeitos, ouso, respeitosamente, discordar do Ilustre Relator.

Ainda que se pudesse, dentro da sistemática anterior da emissão de parecer prévio das contas de Prefeitos, identificar uma impropriedade de natureza procedimental na aplicação da sanção, na medida em que, com maior pertinência, ela deveria ser aplicada em processo apartado, não tem esse erro formal o condão de tornar sem efeito ou mesmo de invalidar a decisão do Tribunal.

No caso concreto, as sanções foram impostas em razão dos seguintes itens, discriminados no Acórdão de Parecer Prévio 122/20, da Segunda Câmara, a fls. 13 da peça 27:

> a) resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS;
> b) falta de aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da Educação Básica municipal;
> c) ausência de encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério da Previdência Social vigente na data da prestação de contas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

> d) ausência de Pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no Laudo Atuarial.

Trata-se de situações que se encontram plenamente abrangida no escopo de fiscalização por esta Corte de Contas, no exercício do controle externo, e cuja previsão constitucional do inciso VIII do art. 71[2] não deixa dúvida quanto à competência para aplicar "*as sanções previstas em lei*".

Ou seja, tendo as falhas apontadas, dada sua gravidade, repercutido na recomendação de irregularidade das contas do Prefeito, assim analisadas sob o viés de "*ato de governo*", não se mostra legítimo impedir que esses mesmos fatos possam ser objeto de sanção pelo Tribunal de Contas, dentro de suas competências para o julgamento de atos do Prefeito, conforme jurisprudência já pacificada nesta Corte[3].

Nesse sentido, mostram-se esclarecedores os comentários da Procuradora do Ministério Público do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, Dra. Luciana Campos:

> Em síntese, o sistema de controle das contas de governo é realizado pelo Poder Legislativo. O fato de estas contas tramitarem, em determinado momento, no âmbito do TCE (rito constitucionalmente fixado) – para que este funcione como instância opinativa (ou seja o TCE funciona nas contas de governo como parecerista) –não desloca ou mesmo modifica a autoridade competente para julgar e aplicar as sanções políticas (nesse sistema as sanções são políticas).
> Frise-se: a técnica de avaliação das contas de governo e de gestão (obviamente a técnica científica de avaliação do fato) não muda e nem poderia/deveria mudar, tal como não se muda a lei de Newton ou mesmo a álgebra euclidiana. A análise cientificamente pautada nas finanças, na contabilidade ou na economia do *fatispecie*, não elimina a irregularidade nele encontrada ou as dissonâncias detectadas relativamente aos parâmetros de normalidade pela simples circunstância de a instância de julgamento – Poder Legislativo ou TCE – ter sido modificada. As técnicas de avaliação das irregularidades podem, obviamente, ser as mesmas (no âmbito de julgamentos políticos de contas públicas ou nos julgamentos técnicos das contas de gestão); as consequências jurídicas aplicadas, elas sim!, são essencialmente diversas, como inteiramente diversos são os órgãos julgadores.

---

[2] **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.

[3] A propósito, apenas exemplificativamente, os Acórdãos 806/21 e 536/21, todos da Segunda Câmara e Acórdão 1909/21 - Pleno, além dos processos 20185/16 e 10590/19, em julgamento nesta mesma sessão virtual do Tribunal Pleno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

> (...)
> Infere-se, dessa forma, que mesmo com a utilização da mesma base de dados (documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional) são geradas sanções de naturezas diversas, pelo princípio da redundância, segundo o qual não há vinculação de determinados dados para determinados processos[4].

Ou seja, a atuação do Tribunal de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo, opinando sobre as contas anuais dos Chefes de Poder Executivo, não exclui sua competência para, em relação aos mesmos fatos, por meio de julgamento colegiado, aplicar as medidas que entender cabíveis, dentre as quais se incluem as multas administrativas.

Aliás, dentro desse contexto, garantido à parte o direito ao contraditório e à ampla defesa, o fato de ter sido aplicada sanção contra o Prefeito, por meio da mesma decisão colegiada que recomendou à Câmara de Vereadores o julgamento pela irregularidade das contas, não descaracteriza o legítimo exercício de ambas as competências constitucionalmente reservadas aos Tribunais de Contas.

Acrescente-se que, caso prevalente o voto condutor, o afastamento das multas não poderá ser tido como definitivo, na medida em que, assentada a premissa da competência para o julgamento do Prefeito em relação aos atos de sua responsabilidade, independentemente do resultado do julgamento da Câmara de Vereadores, dada a independência de instâncias, outro processo deverá ser aberto no Tribunal, para essa mesma finalidade, em detrimento dos princípios da eficiência e da celeridade processual.

Nesse ponto, cabe reforçar que, conforme contido na exposição de motivos da Resolução n° 95/22, a mudança no conteúdo do Parecer Prévio, condicionando a aplicação de sanções e outras medidas coercitivas à abertura de processo autônomo, visou, justamente, dar maior celeridade aos processos das contas anuais dos Prefeitos, haja vista que seu escopo foi estendido à análise das políticas públicas do Município, sem, contudo, que fosse tida como inválida ou imprópria a sistemática anterior às contas de 2022, onde não houve esse alargamento de escopo.

**2.** Em face do exposto divirjo, parcialmente, do voto condutor, para propor que seja mantida a aplicação das multas do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, contra o Sr. Evandro Marcelo da Silva.

**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

[4] <https://mpc.rn.gov.br/contas-de-governo-e-gestao-uma-distincao-necessaria> Acesso em 14.09.2022.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G

AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (complementado por voto divergente do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES), por maioria absoluta:

I. receber e negar provimento ao recurso proposto pelo Sr. Evandro Marcelo da Silva contra a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 122/20-S2C;

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros de estilo.

O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi acolhido por unanimidade, excetuando-se a proposta de afastamento da multa administrativa, no que o voto divergente do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

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

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

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro prolator de voto parcialmente vencedor

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 8L2M.E9L9.PA4Y.MV4N.G