



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 255630/22

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOMAZINA

INTERESSADO: ALINE ISHII RIBEIRO, ANGELA MARIA DO PRADO ZANON, FLAVIO XAVIER DE LIMA ZANROSSO, JORDANA DE OLIVEIRA MARQUES, JULIO CESAR LEOCADIO BARBOSA, MUNICÍPIO DE TOMAZINA, RICARDO MELCHIORI PEREIRA, ROSANGELA APARECIDA RAMOS BATISTA, WALQUIRIA DE SOUZA BORGES

PROCURADOR: EDUARDO COUTO ALFERES

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2876/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista – Aplicação de multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica – Caráter subsidiário ou residual – Aplicação do Prejulgado nº 10 – Impossibilidade de rateio do valor das multas – Aditamento das razões recursais – Impossibilidade – Preclusão consumativa – Não provimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Flavio Xavier de Lima Zanrosso, Prefeito Municipal de Tomazina; pela Sra. Aline Ishii Ribeiro, então Secretária Municipal de Governo; pela Sra. Jordana De Oliveira Marques Lima, então Diretora de Administração; pela Sra. Ângela Maria do Prado Zanon, então Chefe da Divisão de Tributação; pelo Sr. Júlio César Leocádio Barbosa, então Diretor de Contabilidade; pelo Sr. Ricardo Melchiori Pereira, Advogado do Município; e pela Sra. Walquiria de Souza Borges, Advogada do Município; em face do Acórdão nº 435/22 (peça 80), proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas.

O Acórdão recorrido julgou irregular a Tomada de Contas Extraordinária nº 59450-0/20, em razão de: a) deficiência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL (Achado 1); b) Irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil (Achado 3); c) inconsistência no registro contábil dos créditos tributários (Achado 12). Além disso, foram aplicadas multas administrativas e expedidas determinações ao Município.

Os Recorrentes alegam (peça 84) que a multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas é exclusiva para prática de atos comissivos; que o Acórdão recorrido imputou aos Recorrentes eventuais omissões; que devem ser afastadas as multas; que a omissão é tipificada no art. 87, I, b, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas; que, subsidiariamente, deve ser aplicada esta multa administrativa aos Recorrentes e que deve ser rateada entre eles; que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subsidiariamente, deve ser aplicada esta multa administrativa individualmente; que, caso não seja este o entendimento deste juízo, deve a multa aplicada no Acórdão recorrido ser rateada entre os Recorrentes; que, quanto ao achado 12, deve ser aplicada a multa prevista no art. 87, III, f, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, por guardar maior similitude com os atos praticados, rateada entre os Recorrentes; que, subsidiariamente, deve tal multa ser aplicada individualmente; que, caso não seja este o entendimento deste juízo, deve a multa aplicada pelo Acórdão recorrido ser rateada entre os Recorrentes; que a maioria dos achados foi devidamente regularizados; que percebe-se a boa-fé dos Recorrentes.

Através do Despacho nº 433/22 (peça 85), foi devidamente recebido o presente Recurso de Revista.

Após a devida distribuição (peça 87), foi determinada a remessa dos autos para a CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, nos termos do Despacho nº 386/22 (peça 88).

A CGM, através da Instrução nº 1731/22 (peça 90), opinou pelo não provimento do presente Recurso de Revista.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 650/22 – 5PC (peça 92), acompanhou o opinativo técnico.

O Sr. Flavio Xavier de Lima Zanrosso, Prefeito Municipal de Tomazina, constituiu advogado e apresentou novas razões recursais (peça 94), onde alega que determinou que fossem realizadas diligências para regularizar as deficiências da fiscalização do recolhimento do ISSQN das empresas optantes pelo SIMPLES NACIONAL; que a Fiscal realiza acompanhamento mensal das notas fiscais emitidas e que verifica os valores informados no PGDAS - Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional Declaratório com o certificado digital do Prefeito; que está providenciando certificado digital para a Fiscal, com delegação de poderes para ter acesso e verificar os dados; que estão sendo realizados estudos para busca e cruzamento de informações por meios informáticos; que tem buscado a implementação de ações para corrigir as falhas; que está buscando atender todas as determinações deste Tribunal; que foi realizada a devida adequação da base de cálculo para apuração do ISSQN; que o setor de tributação ficou responsável pela fiscalização e passou a adotar o percentual de 2% sobre o montante dos serviços para cobrança do Habite-se; que implementou os procedimentos para parametrização, a fim de que os valores dos créditos tributários registrados nos sistemas tributário e contábil fosse equivalentes.

Através do Despacho nº 837/22 (peça 101), foi determinada remessa dos autos para a DP – Diretoria de Protocolo, para que procedesse à autuação do advogado constituído, medida devidamente realizada pela DP, nos termos da Informação nº 6750/22 (peça 103).

Por fim, vieram os autos conclusos.

2. VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após análise dos presentes autos, acompanho os opinativos emitidos pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, para fins de negar provimento ao presente Recurso de Revista.

Conforme bem ressaltado pela CGM, os argumentos apresentados pelos Recorrentes se referem às formas de aplicabilidade das sanções administrativas impostas por este Tribunal de Contas, em especial a prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Prejulgado nº 10, emitido por este Tribunal de Contas nos autos nº 11193-6/09, enfrentou esta questão, firmando o entendimento pela aplicabilidade da multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas quando não houver previsão legal de sanção específica para o ato praticado, nos seguintes termos:

“PREJULGADO – APLICABILIDADE DO DISPOSTO NO ARTIGO 87, IV, “G”, DA LC/PR/113/05 – REGRA ELABORADA NOS MESMOS MOLDES DA REGULAMENTAÇÃO DO TCU, NÃO HAVENDO QUESTIONAMENTOS ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DESTA – POSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA DE NORMA ‘EM BRANCO’ RELATIVA A PENALIDADE ADMINISTRATIVA, COMO OCORRE COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, HAVENDO NORMAS EM BRANCO ATÉ NO DIREITO PENAL – APENAS NÃO CABERÁ MULTA QUANDO PARA A CONDUTA IRREGULAR HOUVE PENALIZAÇÃO ESPECÍFICA – INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA-DEFESA E DO CONTRADITÓRIO – APLICAÇÃO DA MULTA SEMPRE DEPENDERÁ DE EXAME DE RAZOABILIDADE.”

Assim, a multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas possui aplicação subsidiária ou residual, ou seja, se aplica para todos os casos em que não há previsão legal de sanção administrativa específica para o ato ou fato tido por irregular, *in verbis*:

“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.

[...]” (grifo nosso)

Tal fato decorre da impossibilidade fática de o legislador prever todas as condutas ou hipóteses que devem sofrer a aplicação de medidas sancionatórias, atribuindo ao julgador a competência para a correta subsunção do fato à norma.

Desse modo, frente à ausência de tipificação específica prevista no art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, a respeito dos atos praticados pelos Recorrentes, correta a aplicação da multa administrativa prevista em seu inciso IV, alínea g, nos termos do Acórdão recorrido.

A alegação de que tal dispositivo legal não se aplica a atos omissivos também não merece prosperar, pois não há qualquer exigência legal nesse sentido. A interpretação que se extrai de tal dispositivo legal é de que a expressão “atos” se refere tanto a práticas comissivas quanto omissivas, uma vez que não há qualquer delimitação legal neste conceito.

Além disso, a especificação de algumas práticas omissivas previstas em outros dispositivos legais contidos no art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas não atrai a sua aplicação à prática omissiva configurada no Acórdão recorrido, como alegam os Recorrentes, uma vez que não basta somente tipificação da prática como omissiva, mas também a natureza de tal omissão, a exemplo do previsto no inciso I, alínea b, referente à *“deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo”*.

Conforme bem constatou a CGM, as práticas irregulares constatadas no Acórdão recorrido não encontram subsunção em qualquer outra hipótese de aplicação de multa administrativa prevista no art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, atraindo a aplicação subsidiária ou residual o previsto em seu inciso IV, alínea g, nos seguintes termos:

“In casu, a deficiência de procedimentos de acompanhamento/fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional (achado nº 01) não encontra paralelo em nenhum outro inciso, razão pela qual escoreita a aplicação da sanção fixada no artigo 87, IV, “g”. A alegação de que o fato enquadrar-se-ia na previsão do artigo 87, I, “b”, da LO (“deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo”) não parecer ser, com a devida vênia, a mais adequada subsunção dos fatos à norma, configurando hiperbólico exercício interpretativo

No mesmo diapasão, as irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil (achado nº 03)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tampouco se amoldam à perfeição a qualquer dos outros incisos do referido artigo 87 da LCE nº 113/2005 – incluindo-se o já referido inciso I, “b”) – razão pela qual aplicável o citado inciso IV, “g”, de cunho residual.

Ainda sobre o achado nº 03, o acórdão vergastado reconhece que a primeira recomendação desta Corte foi atendida com a alteração da Lei Municipal nº 136/200312. Ocorre que tal alteração não desnatura a irregularidade do achado na medida em que “não se demonstrou se engenheiro civil nomeado teria como função a fiscalização do ISS, não se comprovando a implementação de rotinas e procedimentos de fiscalização dos serviços de construção civil, tampouco procedimentos de notificação e cobrança dos contribuintes.” Aliás, não houve a apresentação, em sede recursal, de justificativas quanto a quaisquer destes pontos, razão pela qual persiste a irregularidade.

Na mesma linha, ao contrário do que apontam os recorrentes, as inconsistências no registro contábil dos créditos tributários não se subsumem idealmente ao artigo 87, II, “f”, da Lei Orgânica (“descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas”), em que pese indubitavelmente constituírem afronta às normas vigentes, motivo pela qual resta adequada a aplicação do inciso IV, “g”. No que concerne a tal achado, importa destacar que restou constatado que os saldos dos créditos tributários a receber pelo Município e registrados no sistema tributário, ao final do exercício de 2016, somavam um montante de R\$ 872.584,59, não correspondendo com o saldo dos créditos tributários a receber registrados no sistema contábil (R\$ 2.629.247,93). Da análise dos presentes autos, todavia, não se comprovou tenha o Município de Tomazina implementado procedimentos de parametrização a fim de que os valores dos créditos tributários registrados nos sistemas tributário e contábil municipal fossem equivalentes, em contrariedade ao contido nos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 48, § 1º, I e II, da LRF.”¹

Quanto ao pedido de rateio das multas administrativas entre os Recorrentes, a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas é expressa em determinar que tais sanções devem ser aplicadas individualmente, para cada um dos agentes que tiverem concorrido para as irregularidades, nos seguintes termos:

“Art. 86. Ficam sujeitos às sanções previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal.

Parágrafo único. A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a

¹ Pg. 07 da peça 90 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cada agente que tiver concorrido para o fato, devendo o Acórdão definir as responsabilidades individuais.”

Por fim, quanto aos novos argumentos e documentos apresentados pelo Sr. Flavio Xavier de Lima Zanrosso, Prefeito Municipal de Tomazina, na peça nº 94, não devem ser conhecidos, tendo em vista a impossibilidade de aditamento das razões recursais, em razão da preclusão consumativa. Além disso, o princípio da unirrecorribilidade das decisões permite a interposição de somente um recurso em face de acórdão preferido por este Tribunal de Contas.

Sobre tal tema o STJ – Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado, concluindo pela impossibilidade de prática de novo ato processual com o intuito de aditar as razões recursais, nos seguintes termos:

"PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. TRIBUNAL DO JÚRI. APELAÇÃO CRIMINAL DEFENSIVA INTERPOSTA NA ORIGEM, ALEGANDO QUE A CONDENAÇÃO SERIA MANIFESTAMENTE CONTRÁRIA À PROVA DOS AUTOS. INOCORRÊNCIA. VERTENTE NARRATIVA CONDENATÓRIA COM RESPALDO PROBATÓRIO. DOSIMETRIA. MATÉRIA NÃO ALEGADA EM TEMPO NA ORIGEM. ADITAMENTO POSTERIOR DAS RAZÕES RECURSAIS. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (...). - A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, "[i]nterposta apelação, a prática de novo ato processual com intuito de aditar às razões recursais fica obstada pela preclusão consumativa" (HC n. 469.281/SP, Relatora Ministra LAURITA VAZ, Sexta Turma, julgado em 8/11/2018, DJe 23/11/2018). - Agravo regimental desprovido." (AgRg no HC 652.079/MG, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 20/04/2021, DJe 26/04/2021) (grifo nosso)

"AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CRIMINAL – INSURGÊNCIA CONTRA NÃO CONHECIMENTO – PRINCÍPIO DA UNICIDADE - PRECLUSÃO - DECISÃO MANTIDA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS – PREQUESTIONAMENTO – COM O PARECER, AGRAVO NÃO PROVIDO. À luz do princípio da unirecorribilidade ou unicidade, a irrisignação em relação a todos os tópicos da sentença deve ser feita por meio de um só recurso de apelação, sob pena de preclusão, notadamente quando o acréscimo, aditamento ou nova apelação desponta quando já consumado o trânsito em julgado, como ocorre no caso versando, tornando inadmissível a interposição de mais de um recurso contra um mesmo decisum. (...)." (TJMS. Agravo Interno Criminal n. 0001449-96.2018.8.12.0019, Ponta Porã,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3ª Câmara Criminal, Relator (a): Des. Jairo Roberto de Quadros, j: 29/10/2020) (grifo nosso)

Se isso não bastasse, as providências indicadas pelo Sr. Flavio Xavier de Lima Zanrosso foram tomadas após a prolação do Acórdão recorrido, não servindo para sanear as irregularidades constatadas em autos de Tomada de Contas Extraordinária, uma vez que se referiam à ausência de providências e saneamentos em relação à apontamentos realizados no PAF – Plano Anual de Fiscalização de 2017.

Além disso, tais providências nem mesmo contemplaram inteiramente as determinações contidas no Acórdão recorrido.

Ocorre que o Sr. Flavio Xavier de Lima Zanrosso teve tempo suficiente para sanar as irregularidades em questão, antes mesmo da instauração da referida Tomada de Contas Extraordinária, uma vez que foi notificado em 2017 para tal, mas, mesmo assim, não o fez, sendo necessário que este Tribunal realizasse novo procedimento para averiguar se houve correção dos apontamentos realizados, ocasionando a instauração de Tomada de Contas Extraordinária no exercício de 2020.

Foi realizada auditoria na área de receita pública do Município em 2017 por este Tribunal de Contas, abrangida pelo PAF – Plano Anual de Fiscalização, onde o Prefeito, Sr. Flavio Xavier de Lima Zanrosso, foi comunicado dos achados detectados e das recomendações emitidas. Nos exercícios de 2019 e 2020 foi realizado novo procedimento fiscalizatório, para monitorar a regularização dos achados e implementação das recomendações, sendo verificado que permaneceram vários apontamentos sem regularização, conforme bem constatou a CMEX – Coordenadoria de Monitoramento e Execuções em sua Comunicação de Irregularidade, nos seguintes termos:

“As irregularidades objeto desta Proposta de Tomada de Contas Extraordinária decorrem de auditoria realizada na área de receita pública do Município de Tomazina em 2017, abrangida pelo Plano Anual de Fiscalização – PAF daquele exercício (Relatório de Auditoria – Peça n.º 04). Na ocasião, o gestor municipal foi comunicado dos achados detectados e das recomendações por meio da remessa da Matriz de Achados e do Relatório de Auditoria via Ofício n.º 344/18-OPD/GP, com aviso de recebimento datado de 16/02/2018 (Peça n.º 05).

Por sua vez, esta Coordenadoria, em 2019 e 2020, realizou novo procedimento fiscalizatório, agora para o monitoramento quanto à regularização dos achados e/ou implementação das recomendações apontadas na fiscalização originária, conforme o Relatório de Monitoramento n.º 29/2020 (Peça n.º 06). Para tanto, foram realizadas duas análises pela equipe de monitoramento. Para a primeira, foi solicitada a manifestação dos gestores e o envio de documentos e informações, as quais foram objeto de análise preliminar. Em seguida, foi dada nova



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oportunidade de manifestação do gestor e efetuada a análise final.

Como resultado do monitoramento, verificou-se que ainda restaram achados não integralmente resolvidos. Dos 13 (treze) achados monitorados, 01 (um) foi regularizado, 01 (um) foi considerado como não mais aplicável e 11 (onze) não foram regularizados, sendo que, dos não regularizados, 07 (sete) apresentaram elementos que justificaram a inclusão no presente instrumento. Conquanto inexistir imputação de débito para aferição do valor de alçada, justifica-se a deflagração do corrente procedimento em razão da relevância dos achados, tendo em vista a potencialidade de gerar danos ao Erário, nos exatos termos do art. 3º, II, da Resolução n.º 60/2017 do TCE/PR, bem como do art. 89, § 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/2005.”²

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

- Negar provimento ao Recurso de Revista interposto, mantendo o Acórdão nº 435/22, proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, em sua integralidade.

- 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.

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:

I - Negar provimento ao Recurso de Revista interposto, mantendo o Acórdão nº 435/22, proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, em sua integralidade.

II - 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL

² Pg. 04 da peça 03 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO
DE MELLO E SILVA

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

Plenário Virtual, 10 de novembro de 2022 – Sessão Virtual nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente