TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	448945/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ABELARDO LUIZ LUPION MELLO, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, ELBIO GONÇALVES MAICH, FERNANDO FURIATTI SABOIA, JOSE LUIZ BOVO, LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO, MARCOS ROGERIO DJAZI FAGUNDES, MARIA APARECIDA BORGHETTI, NELSON LEAL JÚNIOR, PAULO MONTES LUZ, PAULO TADEU DZIEDRICKI, SILVANA BASTOS STUMM, VALMIR DA SILVA
ADVOGADO PROCURADOR	ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANGELA BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, BRUNO GOFMAN, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, EDSON LUIZ AMARAL, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, WILLIAM MACEIRA GOMES
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 583/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. DER-PR. Pagamento de obrigações em atraso. Multa e juros no recolhimento de contribuições previdenciárias. Afastamento da responsabilidade do controle interno. Utilização de recursos de fonte 125 inadequados à natureza das despesas. Conversão em ressalva. Provimento parcial.

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto pelos Srs. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno do DER), Nelson Leal Jr. (Diretor Presidente do DER), Marcos Rogério Diazi Fagundes (Coordenador de Gerenciamento Orçamentário do DER), Walmir da Silva (Coordenador de Contabilidade e Finanças do DER) e Élbio Gonçalves Maich (Diretor Administrativo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

Financeiro do DER), em face do Acórdão nº 419/20 – Tribunal Pleno (peça 129) que julgou procedente a Tomada de Contas Extraordinária nº 026.205-8/18,[1] com a aplicação de multas e recomendações nos seguintes termos:

> ***I*** *– Julgar procedente a Tomada de Contas Extraordinária instaurada pela 4ª Inspetoria de Controle Externo em face do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná – DER/PR, de responsabilidade do Sr. Nelson Leal Junior, Diretor Presidente, ante a utilização de recursos da Fonte 125 para o custeio de despesas correntes com juros e atualização monetária de faturas contratuais e uso indevido de receitas de capital para custeio de despesas correntes, julgando irregulares os Achados 1 e 2, com a responsabilização dos seguintes interessados;*
>
> ***II*** *– quanto ao Achado 1: realização de despesas com atualização monetária e juros, devido a pagamentos extemporâneos de faturas contratuais quitadas com Fonte 125:*
>
> *(i) quanto ao sr. Nelson Leal Junior, pelo fato de ter autorizado a Diretoria Financeira a realizar o pagamento de despesas com a incidência de atualização monetária e juros; por omitir-se deixando de supervisionar as atividades exercidas pela Diretoria Financeira e por omitir-se também, permitindo a realização de despesas sem a devida receita para cobrir tais gastos, deve lhe ser imputada a aplicação de multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;*
>
> *(ii) quanto ao sr. Elbio Gonçalves Maich, pelo fato de ter autorizado o pagamento de despesas com incidência de atualização monetária e juros; por ter se omitido ao não planejar e controlar o fluxo de pagamento de despesas e/ou impedir a realização de despesas antieconômicas com atualização monetária e juros; por omitir-se permitindo a realização de despesas sem a devida receita para cobrir tais gastos e por omitir-se não solicitando o aporte de recursos em tempo hábil para a realização dos pagamentos sem incidência de juros, deve lhe ser imputada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;*
>
> *(iii) quanto ao sr. Walmir da Silva, pelo fato de ter se omitido ao não alertar as autoridades a que era subordinado, acerca da realização de tais*

[1] ACHADO Nº 01 - Despesas com atualização monetária e juros decorrentes de pagamentos extemporâneos de faturas contratuais no montante de R$ 2.695.872,51 (pagas com recursos da Fonte 125);
ACHADO Nº 02 - Utilização irregular de Receitas de Capital (Fonte 125) no montante de R$ 376.219.377,41 para custeio de Despesas Correntes (qualificadas erroneamente como Despesas de Capital/Investimentos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

despesas, deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(iv) quanto ao sr. Luiz Fernando Reis de Macedo, pelo fato de ter se omitido ao não realizar a avaliação dos controles administrativos empregados pelo departamento financeiro e não ter identificado riscos explícitos na área que pudessem causar dano ao erário, deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(v) quanto a sra. Silvana Bastos Stumm, pelo fato de ter se omitido ao não realizar avaliação dos controles administrativos empregados pelo departamento financeiro e não ter identificado riscos explícitos na área que pudessem causar dano ao erário, deve lhe ser imputada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

***III** – quanto ao Achado 2: realização de despesas com atualização monetária e juros, devido a pagamentos extemporâneos de faturas contratuais quitadas com Fonte 125:*

(i) quanto ao sr. Nelson Leal Junior, pelo fato de ter autorizado a elaboração de orçamento anual contendo a classificação equivocada de Despesas Correntes como se fossem de Capital/Investimentos; por ter autorizado o Departamento Financeiro a realizar o pagamento de despesas correntes com recursos oriundos de receita de capital (Fonte 125), prática expressamente proibida pelo art. 44, da LRF e pelo art. 4º da Lei Estadual nº 18875/16; pelo fato de omitir-se deixando de supervisionar as atividades exercidas pela Coordenadoria de Gerenciamento Orçamentário e por omitir-se, deixando de supervisionar as atividades exercidas pela Coordenadoria de Contabilidade e Finanças, devem lhe ser imputada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(ii) quanto ao sr. Elbio Gonçalves Maich, pelo fato de ter autorizado o pagamento de despesas correntes com receitas de capital oriundas da Fonte 125 e por ter se omitido ao não impedir a realização de despesas que ocasionaram a descapitalização do patrimônio do Estado, prática expressamente vedada pelo art. 44, da LRF e pelo ar.t 4º da Lei Estadual nº 18875/16, deve lhe ser imputada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(iii) quanto ao sr. Walmir da Silva, pelo fato de ter se omitido ao não alertar as autoridades a que era subordinado, acerca do descumprimento do art. 44 da LRF e do art. 4º da Lei Estadual nº 18875/16, deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

Complementar Estadual nº 113/05; da classificação orçamentária errônea de gastos com a conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de domínio (roçada e remoção de material das margens das rodovias), consultoria, pagamento de juros, dentre outras, como despesa de capital/investimentos, deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(iv) quanto ao sr. Marcos Rogério Djazi Fagundes, por ter se omitido ao não alertar as autoridades a que era subordinado, acerca da classificação orçamentária errônea de gastos com a conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de domínio (roçada e remoção de material das margens das rodovias), consultoria, pagamento de juros, dentre outras, como despesa de capital/investimentos, deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(v) quanto ao sr. Luiz Fernando Reis de Macedo, pelo fato de ter se omitido ao não realizar a avaliação dos controles administrativos empregados pelos setores orçamentário, financeiro e contábil e não identificou riscos explícitos na área que pudessem causar e descapitalização do Patrimônio do Estado, deve lhe ser imputada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

(vi) quanto a sra. Silvana Bastos Stumm, pelo fato de ter se omitido ao não realizar a avaliação dos controles administrativos empregados pelos setores orçamentário, financeiro e contábil e não identificou riscos explícitos na área que pudessem conduzir ao descumprimento do art. 44 LRF e do art. 4º da Lei Estadual nº 18875/16, deve lhe ser aplicada a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05;

***IV** – recomendar que o DER/PR:*

(i) estruture o Setor Financeiro com pessoal especializado em Contabilidade e nas novas regras de Orçamento (NBCASP e MCASP), e ferramentas gerenciais e operacionais que estabeleçam um fluxograma de desembolsos mensais adequado às suas receitas. Ainda, considerando que Autarquia dependa de repasses do Tesouro do Estado para honrar seus compromissos financeiros, que oficie tempestivamente à SEFA solicitando recursos para tal, evitando pagamento de atualização monetária e juros por atraso danosos ao erário;

(ii) para que as futuras leis orçamentárias contenham as classificações dos gastos com a conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

domínio (roçada e remoção de material das margens das rodovias), consultoria, pagamento de juros, dentre outras - as quais não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital - sejam classificados como Despesas Correntes, espelhando a realidade da execução do orçamento;

***V** – comunicar à Secretaria de Fazenda – SEFA (órgão orçamentário central do Estado do Paraná) as disposições contidas neste processo para que adote medidas no sentido de não permitir a utilização de recursos oriundas de receita de capital (venda de direitos e patrimônios do Estado do Paraná) aplicados em despesas correntes (objeto dessa Comunicação de Irregularidade) na Administração Pública Estadual Direta e Indireta;*

***VI** – determinar, a ciência à Inspetoria responsável pela fiscalização da SEFA (visto esta ser o órgão central de orçamento do Estado do Paraná), acerca da classificação de Despesas Correntes como se fossem de Capital (Achado n° 2), que implica no superdimensionamento dos valores aplicados em investimentos causando distorções nas demonstrações contábeis e orçamentárias, já que esta situação pode estar ocorrendo em outros órgãos/entidades paranaenses;*

***VII** – comunicar ao Ministério Público Estadual, todos os fatos tratados neste processo, para as providências que entender cabíveis, conforme disposto no artigo 16, § 4º da Lei Orgânica desta Corte.*

Primeiramente, o Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (peça 144/145) alegou, em síntese, pela: a) Impossibilidade de ser responsabilizado diante da ausência de lotação de profissional de Contabilidade no órgão da Auditoria Interna do DER/PR e da sua impossibilidade em promover a lotação de contador no setor por ele chefiado; b) Citou julgados apontando que o entendimento nesta Corte de Contas é de que não cabe imputar ao controlador falhas decorrentes da fragilidade ou debilidade do sistema de controle interno; c) Ausência de culpabilidade que justifique a responsabilização pelas irregularidades apuradas.

Por sua vez, os Srs. Nelson Leal Júnior, Élbio Gonçalves Maich (peça 147), Marcos Rogério Diazi Fagundes (peça 149/150) e Walmir da Silva (peça 152), todos representados pelos mesmos advogados, apresentaram recursos em peças distintas porém com os mesmos argumentos, a saber: a) Preliminarmente, sua ilegitimidade passiva pois os atrasos nos pagamentos e consequente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

pagamento de juros teria sido ocasionado pela frustação de receitas devido à crise econômica; bem como porque as competências dos cargos que exerciam não possuiriam atribuições relativas às supostas irregularidades; b) No mérito, que os gastos com a Fonte 125 foram realizados com base em orientação da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA que teria informado ao DER/PR que os com gastos com manutenção de rodovias deveriam ser classificadas como despesas de capital, uma vez que sua utilização aumenta consideravelmente a vida útil do bem; c) Que havia orientação expressa quanto ao caráter de investimento dos gastos realizados com os recursos da Fonte 125 e devido a abrupta mudança de interpretação ensejaria regime de transição com fundamento no artigo 23 da LINDB.

Finalmente, a Sra. Silvana Bastos Stumm deixou transcorrer o prazo recursal sem que tenha apresentado qualquer recurso.

Os Recursos foram admitidos e encaminhados à instrução.

Após análise, a 4ª Inspetoria de Controle Externo, mediante a Instrução nº 14/20 (peça 160), aduziu que as razões recursais reproduzem as alegações já amplamente refutadas por essa Inspetoria desde o trâmite inicial do processo. Assim, manteve a discordância quanto às alegações recursais e concluiu pela manutenção das recomendações e sanções nos termos do Acórdão nº 419/20 – Tribunal Pleno.

De igual maneira, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 1101/20 – peça 161) opinou pelo não provimento do Recurso de Revista, com manutenção integral da decisão atacada nos termos propostos pela 4ª ICE, considerando que não houve inovação nos argumentos e principalmente nas provas já apreciadas no contraditório da Tomada de Contas, referentes à alegada isenção de responsabilidade dos Recorrentes sobre os pagamentos fora do prazo de contratos e com a fonte inadequada à natureza da despesa.

Corroborando os referidos pareceres, julgou-se pelo não provimento dos Recursos de Revista interpostos através do Acórdão nº 497/21 – Tribunal Pleno (peça 162), mantendo-se integralmente o Acórdão recorrido.

Na sequência o Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo apresentou recurso de Embargos (peça 174) que restaram providos pelo Acórdão nº 707/21 –

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

Tribunal Pleno (peça 178), para declarar a nulidade do supracitado Acórdão nº 497/21 – Tribunal Pleno em razão do reconhecimento da ocorrência de vício procedimental, consistente na ausência de inclusão dos nomes dos advogados constituídos na pauta de julgamento do Recurso interposto.

Após os devidos trâmites para a renovação da inclusão em pauta e julgamento dos Recursos de Revista, o Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo requereu o recebimento de nova petição acompanhada de documentação (peças 184/190) com o objetivo de demonstrar que o mesmo não deveria ser responsabilizado, tendo apresentado: (i) declarações firmadas em 09/06/21 pela Sra. Regina Hette Neves Golunski, ocupante do cargo de economista na Auditoria Interna, e pelo Sr. Edson Luis Meller, ocupante do cargo de auditor interno, afirmando que "*presenciei e/ou tive conhecimento de algumas oportunidade nas quais LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO requereu verbalmente junto às Diretorias do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná/PR a lotação ou a contratação de um profissional graduado em Ciências Contábeis na unidade de Auditoria Interna do DER/PR.*"; (ii) conjunto de e-mails encaminhados pelo Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo entre os anos de 2017 e 2019, por meio dos quais o então Auditor Interno reiterou, em inúmeras oportunidades, a necessidade de se alocar um profissional contábil na unidade por ele gerenciada para viabilizar a implementação da avaliação de risco das atividades do DER/PR.

Mediante o Despacho nº 893/21 (peça 191) os documentos foram recebidos, em caráter excepcional, com fundamento no princípio da verdade material e remetidos à 4ª Inspetoria de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas para manifestação.

Em atendimento, a 4ª ICE (Instrução nº 18/21 – peça 193) aduziu que os referidos e-mails demonstram que somente em junho de 2018 houve solicitação de profissional de contabilidade, ou seja, após a Comunicação de Irregularidade, que teve início em 17/04/2018 e, ainda, que antes disso já havia apontado as deficiências do setor de Auditoria e recomendado medidas para correção das falhas, que não foram adotadas pelo auditor interno. Diante disso,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

reiterou o opinativo pela manutenção da responsabilização do auditor interno, em razão da prática de ato ilegal por conduta omissiva.

Finalmente, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 538/21 – peça 194) corroborou o entendimento da unidade técnica reconhecendo "que as medidas para adequação dos procedimentos operacionais do setor de Auditoria Interna do DER-PR ocorreram intempestivamente (...) embora o responsável estivesse ciente das falhas muitos meses antes", tendo, assim, reiterado o opinativo do Parecer 1101/20 (peça 161) pela manutenção das responsabilizações e não provimento dos Recursos interpostos.

Após a inclusão do processo na pauta de julgamento, os Srs. Marcos Rogério Djazi Fagundes e Valmir da Silva apresentaram Memoriais (peça 196) que foram recebidos na forma do art. 347, §4º do Regimento Interno e ensejaram o adiamento do julgamento (peça 197), para melhor análise dessas razões.

É o relatório.

2. Preliminarmente, rejeito a alegação de ilegitimidade passiva dos recorrentes, haja vista que o questionamento se confunde com o mérito recursal e, assim, com ele deverá ser analisado.

Do mesmo modo, rejeito o pedido de "produção de prova pericial por terceiro independente e indicado por este e. Tribunal de Contas, com a finalidade de averiguação se as obras do DER/PR em análise possuem caráter de investimento ou não", formulado pelos Srs. Nelson Leal Júnior, Élbio Gonçalves Maich (peça 147), Marcos Rogério Diazi Fagundes (peça 149/150) e Walmir da Silva (peça 152), haja vista sua incompatibilidade com o regramento das provas previsto pelos arts. 357 a 359 do Regimento Interno desta Corte de Contas, nos termos do art. 52 da Lei Orgânica nº 113/2005.

Ademais, nos termos dos mesmos dispositivos supracitados, a produção da referida prova não depende de qualquer atuação desta Corte e poderia, a qualquer momento, ser realizada e protocolado na forma documental pelo próprio interessado, o que não foi realizado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

2.1. Achado 1 - Despesas com atualização monetária e juros decorrentes de pagamentos extemporâneos de faturas quitadas com recursos da Fonte 125:

A irregularidade do Achado 1 trata da conduta dos responsáveis do DER consistente no atraso sistemático na quitação de faturas dos contratos nº 224/2012 (COTRANS Locação de Veículos Ltda) e nº 225/2012 (Terra Brasil Terraplanagem Ltda – ME), que acarretou o dispêndio de R$ 2.695.872,51 (dois milhões seiscentos e noventa e cinco mil oitocentos e setenta e dois reais e cinquenta e um centavos) para a quitação de atualização monetária do principal e de juros de mora havidos.

A propósito, o Acórdão recorrido (peça 129) consignou que:

> A alegação de ocorrência de crise no ano de 2014, a qual teria motivado a diminuição da receita e consequentemente a minoração dos recursos destinados à entidade, assim como o atraso no repasse de recursos da SEFA à autarquia, não houve comprovação de qualquer destas argumentações. Ao contrário, a unidade técnica constatou que fato houve o aumento nos gastos com despesas indevidas no período.
>
> Caberia ao gestor responsável minimamente requisitar à Secretaria da Fazenda o aporte de recursos ao DER-PR para liquidar as obrigações adquiridas no prazo do vencimento destas. Porém, não há nos autos demonstração de que tenha este agido com o zelo que o cargo lhe exige, já que não foram acostados aos autos quaisquer documentos que demonstrem ter havido real preocupação com a falta de recursos para saldar as obrigações decorrentes dos citados contratos.
>
> (...)
>
> Ademais, não há como aplicar o precitado art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB ao caso exatamente por não haver nos autos qualquer elemento probatório atinente a obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor que pudessem ter motivado o atraso nos pagamentos, não podendo ainda, tal norma servir para justificar a má gestão de recursos públicos. Deve restar claro que o pagamento de atualização monetária e juros relacionam-se ao não cumprimento de prazos contratuais e não à prestação dos serviços em si. Tratam-se de encargos aplicados ante ao cumprimento extemporâneo das obrigações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

> Ademais, tais valores foram saldados com recursos da Fonte 125, ou seja, encargos decorrentes da quitação de faturas contratuais (despesas correntes) foram custeadas com receita de capital.

Em contraposição, os recorrentes reiteraram a alegação de que no ano de 2014 houve frustração de receitas próprias do DER/PR, que foram diminuídas em 3,3% em relação a 2013, bem como, que houve redução no repasse de recursos do Tesouro do Estado em 14,3%, de modo que a restrição orçamentária vivenciada impossibilitou o cumprimento da totalidade das obrigações e despesas da autarquia.

As alegações recursais, no entanto, repisam as mesmas justificativas e não trazem qualquer fato ou argumento novo capazes de alterar a decisão combatida.

Conforme observado, independentemente da crise financeira do ano de 2014, os gestores do DER/PR possuíam autonomia gerencial e administrativa para definir e executar as prioridades quanto à realização de despesas, especialmente quanto aos gastos necessários para prestação de serviços contínuos e de manutenção da Administração, no entanto falharam na realização do devido planejamento orçamentário e, posteriormente, na adequação de sua execução orçamentária, em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, mesmo considerando o contexto de crise financeira e de redução de receitas, era obrigação dos gestores solicitar recursos à SEFA em tempo hábil, evitando assim o atraso nas quitações das faturas contratuais, e, por conseguinte, o pagamento de juros, ou ao contrário, a antecipação destas situações mediante a realização dos devidos e necessários contingenciamentos orçamentários, o que não foi demonstrado por nenhum dos recorrentes.

No entanto, de modo contrário ao alegado, a equipe de fiscalização constatou que os recorrentes promoveram o aumento dos gastos públicos da autarquia com despesas indevidas naquele exercício (peça 22, fl.15), o que corrobora a responsabilidade dos recorrentes pela falha de planejamento e execução orçamentária que resultou em prejuízo ao erário, mediante o pagamento de mais de 2,5 milhões em juros e atualizações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

Outrossim, verifico que foram devidamente fundamentadas as condutas irregulares atribuídas aos Srs. Nelson Leal Junior (Diretor Geral do DER/PR), Elbio Gonçalves Maich (Diretor Administrativo Financeiro DER/PR), Walmir da Silva (Coordenador de Contabilidade e Finanças DER/PR), relativamente à falha de planejamento e execução orçamentária e dano causado pelo pagamento de multa e juros resultante de atrasos em pagamento, sendo que a atuação comissiva e omissiva destes agentes para a ocorrência e continuidade da irregularidade ocorreu com elevado grau de negligência, nos termos descritos pelo §3º do art. 248 do Regimento Interno,[2] o que caracteriza a prática de erro grosseiro com culpa grave previsto pelo art. 12, §1º[3] do Decreto nº 9830/2019.

Observo, ainda, que, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e em conformidade com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, o Acórdão recorrido deixou de aplicar a sanção de devolução de valores das despesas recolhidas com atraso, sendo que as multas administrativas impostas revelam-se adequadas em relação à irregularidade praticada.

De modo diverso, merecem reforma as imputações atribuídas ao Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e à Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR), responsabilizados pela conduta omissiva de não terem "*avaliado de modo proativo ou provocado os controles internos administrativos adotados pelo Departamento Financeiro, a fim de mitigar realização de tais gastos com atualização monetária e juros*" (cf. Matriz de Responsabilidade de peça 3, fls.66/67).

Conforme aduzido por estes agentes do Controle Interno em suas defesas: a) O escopo de análise realizada pelo Controle Interno do DER/PR se fundamenta nos formulários enviados pela Controladoria Geral do Estado, com base

[2] Art. 248 (...) § 3º Nas hipóteses dos incisos III, IV e V, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, podendo o Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, bem como dos **responsáveis pelo controle interno**, por ação ou **omissão**. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

[3] Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

na Resolução nº 009/2014-CGE e que o pagamento de juros e multas com recursos da fonte vedada e que não foi parte integrante das análises até então realizadas; b) Que o planejamento e a execução da despesa não são contemplados dentro do escopo do trabalho estabelecidos pelo Planejamento Anual da Auditoria Interna e o controle e o acompanhamento da execução orçamentária recai sobre as atribuições da Coordenadoria de Gerenciamento Orçamentário em conjunto com a Assessoria de Planejamento; c) No entanto, que após a constatação dos atrasos e pagamento de juros e multa, aduziram que foi emitida recomendação meio do Memorando nº 51/2018 para que os setores competentes envidassem esforços para que os empenhos sejam realizados em consonância com a legislação.

Por sua vez, verifico que o segundo fundamento para a responsabilização dos supracitados agentes do Controle Interno decorre do apontamento do Achado 2 ("Uso indevido de receitas de capital para pagamento de despesas correntes custeadas com a Fonte 125"), em razão de conduta omissiva no controle contábil sobre o Departamento Financeiro, considerando a ausência de lotação de profissional de contabilidade no órgão da Auditoria Interna do DER/PR, de modo que a responsabilização atribuída por estes fatos será analisada adiante.

Dentro desse contexto, considerando que, relativamente à irregularidade do Achado 1, restou demonstrado que os agentes do Controle Interno não restaram omissos, tendo atuado no limite de suas atribuições, bem como que não é possível verificar a ausência de qualificação do Auditor Chefe[4] para o desempenho de suas várias atribuições, entendo pelo provimento parcial do Recurso de Revista para afastar a responsabilização e multa aplicada em face do Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e a Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR).

Reforce-se que, a despeito da Sra. Silvana Bastos Stumm não ter interposto recurso, a identidade das razões de decidir possibilita a extensão da

[4] "*(i) mestrado em modelagem computacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1999-2001), (ii) especialização em engenharia de segurança do trabalho; (iii) graduação em engenharia civil, ambos pela Universidade Federal do Paraná; e (iv) (...) trabalhou por dois anos na Coordenação de Recursos Humanos – CRH, o que lhe permitiu conhecer todas as áreas componentes do DER/PR e as operações por elas realizadas.*" (peça 144, fl.20)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

decisão para essa agente do Controle Interno, nos termos do art. 1005 do CPC/2015.[5]

2.2. Achado 2 - Uso indevido de receitas de capital para pagamento de despesas correntes custeadas com a Fonte 125;

A segunda irregularidade diz respeito ao uso indevido de R$ 376 milhões da fonte 125 (R$ 376.219.377,41) para o pagamento e custeio de despesas, como conservação de pavimentos, manutenção de faixa de domínio, roçada e remoção de material das margens das rodovias, consultoria, pagamento de juros, dentre outros, e contabilização como despesas de capital/investimento.

Relembre-se que o Acórdão nº 419/20 – Tribunal Pleno (peça 129), ora recorrido, concluiu pela irregularidade do achado com base nas seguintes razões. *Verbis:*

> Em sua Comunicação de Irregularidade acostada à peça 03, a 4ª ICE demonstra cabalmente que diferentemente do alegado pelos interessados, as despesas com a conservação de pavimentos não podem ser consideradas como despesa de capital, mas sim como despesa corrente. Conforme bem pontuado, a "recuperação de rodovia pavimentada" não confere ao pavimento novo ciclo de vida ou novo "aporte estrutural", e por tal razão, não aumentam significativamente a vida útil do bem, motivo pelo qual estas devem ser classificadas especificamente como despesas de custeio.
>
> Cabe ainda destacar, que conforme resposta da Divisão de Contabilidade Geral do Estado, os recursos utilizados são oriundos da venda de ações, ou seja, claramente o DER com tal prática promove a descapitalização sistemática do Estado, uma vez que emprega recursos destinados a manutenção/ampliação do patrimônio em despesas usuais.
>
> (...) [O art. 44] da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante clara ao vedar a utilização de receitas de capital em despesas corrente. A exceção é tão somente para a constituição de fundos de previdência, o que não é o caso das despesas efetuadas pelo DER-PR no presente processo.

[5] Art. 1.005. O recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os seus interesses.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

> (...)
>
> [Portanto], pode-se dizer que mesmo sabendo, pelo menos desde 2014, que esta Corte vinha questionando o enquadramento destas como despesas de capital, ainda assim, a autarquia continuou sistematicamente a efetuá-las mesmo que sem amparo para tanto, assumindo o risco de ter suas contas reprovadas por este Tribunal.
>
> Ademais, quanto a afirmação de que tais despesas estariam amparadas na Lei Estadual nº 19.397/2017, também não merecem melhor sorte os interessados. Conforme bem exposto pela 4ª Inspetoria de Controle Externo, o próprio DER participa, por meio de seus Diretores, na formação do orçamento e das fontes para coberturas dos gastos, não sendo esta prerrogativa exclusiva da SEFA ou da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, conforme pode se depreender da leitura do Decreto Estadual nº2458/2000, o qual aduz: (...)
>
> Do exposto, denota-se que as falhas se iniciam na fase do planejamento orçamentário, considerando que é a própria autarquia quem elabora a Lei Orçamentária Anual. Ademais, não fosse o próprio DER-PR quem deu causa aos equívocos constantes na Lei Orçamentária Anual, a mera previsão legal não pode se sobrepor aos princípios basilares da Administração Pública, em especial ao da primazia da essência sobre a forma, o qual aduz que as transações devem estar devidamente contabilizadas e apresentadas de acordo com sua substância e realidade econômica e não apenas sua representação formal.

De modo diverso, os recorrentes sustentam que a temática da utilização da fonte 125 para coberturas orçamentárias de obras de conservação e manutenção das rodovias estaduais - inclusas nos subprogramas COP e CREMEP (Projetos de 2015 e Licitações de 2016) - foi objeto de estudos e discussões com a Secretaria da Fazenda - SEFA, sendo que a utilização das fontes e enquadramento contábil dos valores como despesas de capital deveu-se ao atendimento de orientação expressa da SEFA exarada em 2014, consistente no Ofício nº 1.101/2014-GAB/SEFA (peça 66 dos autos).

A alegação recursal merece ser acolhida para fins de revisão das responsabilizações impostas, sem, contudo, que isso implique na modificação do entendimento técnico fixado a respeito da correta forma de classificação contábil.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

Da análise dos autos, verifica-se que, na época dos fatos, a Inspetoria responsável emitiu *recomendação* para que o DER adotasse medidas parar revisar a classificação orçamentária em questão, conforme constou do item 4.3.1 do Relatório de Fiscalização de 2014 (processo nº 359492/15 – Prestação de Contas Anual do Exercício de 2014 do DER).

No entanto, diversamente da decisão recorrida, entendo que o conteúdo dessa recomendação, naquele momento, possuía caráter meramente orientativo, sendo que, a partir disso, os responsáveis da Diretoria Financeira da entidade efetivamente deram início a estudos junto à Secretaria da Fazenda - SEFA, que, ainda em 2014, orientou a manutenção da classificação orçamentária em questão.

Na sequência, consta dos autos que apenas em 10/05/2018, com a prolação de decisão cautelar por esta Corte de Contas (peça 47 – Despacho nº 592/18 homologado pelo Acórdão nº 1135/18 - Tribunal Pleno) é que a referida orientação passou a ter conteúdo de *determinação*, com observância obrigatória e efeito vinculante em relação aos responsáveis do DER, tendo sido emitida a seguinte ordem à entidade:

> a. adote as providências necessárias para que as despesas listadas no achado 2 sejam classificadas como despesas correntes (privilegiando o princípio contábil da essência sobre a forma);
>
> b. cesse de aplicar Receitas de Capital - *recursos oriundos da venda de direitos e patrimônio (fonte de recursos 125) – para custeio das já referidas despesas listadas no achado 2, deixando de provocar uma contínua descapitalização no patrimônio do Estado do Paraná, prática essa vedada pelo art. 44 da LRF e pelo art. 4° da Lei n° 18.875/2016.*"

Observa-se, ainda, que a entidade não foi capaz de promover o imediato cumprimento da ordem cautelar, conforme razões expostas no recurso de Agravo interposto (processo nº 555543/18), o que ensejou a aplicação de multa ao Diretor Geral do DER na época, Sr. Paulo Tadeu Dziedricki, nos termos do Acórdão nº 1925/18 - Tribunal Pleno (peça 97 dos presentes autos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

Dentro deste contexto, considerando que a matéria relativa ao enquadramento contábil das referidas despesas tratou-se de assunto controvertido ao menos até a concessão de medida cautelar por esta Corte de Contas (peça 47), quando então emitiu *determinação* certa e específica ao DER, e que, até então, a Diretoria Financeira do DER vinha embasando suas decisões na orientações emitidas pela SEFA em 2014, sendo essas práticas reiteradas nos exercícios seguintes, entendo pela possibilidade de conversão em ressalva do item e consequente afastamento das responsabilizações impostas aos gestores, pela ausência de constatação de conduta desidiosa ou culpa grave dos responsáveis.

Por outro lado, no que tange à discussão técnica a respeito do enquadramento contábil das despesas em questão, corrobora-se e reitera-se o entendimento fixado por esta Corte de Contas no sentido de que as despesas de conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de domínio (roçada e remoção de material das margens das rodovias), consultoria, pagamento de juros, não preenchem os requisitos característicos de despesas de capital, consoante conceitos vigentes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, fls. 109[6], 111[7] e 173[8]), e, portanto, que a classificação contábil em questão deve ser revista como despesa corrente, a fim de evitar a criação de distorções quanto à situação patrimonial dos investimentos realizados pela autarquia e pelo Estado do Paraná em suas estradas.

Diante disso, conclui-se pela **conversão em ressalva** do apontamento do Achado 2, relativo ao pagamento de despesas correntes com

---

[6] Gastos de manutenção e reparos correspondem àqueles incorridos para manter ou recolocar os ativos em condições normais de uso, sem com isso aumentar sua capacidade de produção ou período de vida útil. Por sua vez, uma melhoria ocorre em consequência do aumento de vida útil do bem do ativo, do incremento em sua capacidade produtiva, ou da diminuição do custo operacional.

[7] 1 4.6.1.3. Obras e Instalações X Serviços de Terceiros Serão considerados serviços de terceiros as despesas com: • Reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações de bens imóveis sem que ocorra a ampliação do imóvel; • Reparos em instalações elétricas e hidráulicas; • Reparos, recuperações e adaptações de biombos, carpetes, divisórias e lambris; e • Manutenção de elevadores, limpeza de fossa e afins.
Quando a despesa ocasionar a ampliação relevante do potencial de geração de benefícios econômicos futuros do imóvel, tal despesa deverá ser considerada como obras e instalações, portanto, despesas com investimento.

[8] Despesas Correntes Despesas Correntes são as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.
Despesas de Capital Despesas de Capital são as despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

receitas de capital oriundas da Fonte 125, e consequente **afastamento das responsabilizações** impostas aos gestores, notadamente, da sanção de multa administrativa do art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Acórdão nº 419/20 - TP, fls. 32/33) imposta aos Srs. Nelson Leal Junior, Elbio Gonçalves Maich, Walmir da Silva, Marcos Rogério Djazi Fagundes, diretores e coordenadores da entidade.

Consequentemente, resta igualmente ressalvada a responsabilização relativa à insuficiência de controle contábil atribuída ao Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e à Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR) e a multa administrativa aplicada.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno conheça e, no mérito, julgue pelo **provimento parcial** dos presentes Recurso de Revista, para, em relação ao Achado 1, afastar a responsabilização e multa aplicada em face do Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e a Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR) e converter em ressalva o Achado 2, com o afastamento das multas impostas.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- Conhecer e, no mérito, julgar pelo **provimento parcial** dos presentes Recurso de Revista, para, em relação ao Achado 1, afastar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3

responsabilização e multa aplicada em face do Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e a Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR) e converter em ressalva o Achado 2, com o afastamento das multas impostas; e

II- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7EW7.YLL1.3A5C.R117.3