



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 194550/13
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CURITIBA
INTERESSADO: ADRIANO MASSUDA, ELIANE REGINA DA VEIGA CHOMATAS
ADVOGADO LAERZIO CHIESORIN JUNIOR, MARLUS HERIBERTO ARNS DE
PROCURADOR: OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 761/22 - Primeira Câmara

Prestação de contas anual. Classificação incorreta das despesas com publicidade. Realização de despesas sem prévio empenho. Ausência de danos ao erário. Razoabilidade. Precedentes. Regularidade com ressalva das contas.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba, referente ao exercício financeiro de 2012¹, de responsabilidade da Sra. Eliane Regina da Veiga Chomatas.

¹ O retrospecto das prestações de contas dos exercícios anteriores, constante do portal de relatórios deste Tribunal, é o seguinte:

PROCESSO	INTERESSADO	EXERCÍCIO	LOCALIZAÇÃO ATUAL	RELATOR	DATA DA SESSÃO	RESULTADO
128723/09	LUCIANO DUCCI	2008	DP	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	13/07/2010	Aprovação com Ressalva
163375/10	LUCIANO DUCCI	2009	DP	CLÁUDIO AUGUSTO KANIA	25/06/2013	Irregularidade das contas com aplicação de multa
491717/13 Recurso de Revista	LUCIANO DUCCI	2009	DP	IVAN LELIS BONILHA	28/08/2014	Conhecimento e provimento parcial
166378/11	ELIANE REGINA DA VEIGA CHOMATAS	2010	DP	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	13/03/2013	Regular
203580/12	ELIANE REGINA DA VEIGA CHOMATAS	2011	DP	ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO	13/11/2012	Aprovação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O orçamento para o exercício foi inicialmente fixado em R\$ 1.184.268.703,94 (um bilhão, cento e oitenta e quatro milhões, duzentos e sessenta e oito mil, setecentos e três reais e noventa e quatro centavos).

Por intermédio da Instrução nº 3105/13-DCM (peça 21), a então Diretoria de Contas Municipais apontou as seguintes impropriedades: a) responsáveis por despesas não empenhadas - acréscimo/não regularização; b) responsável pelo Controle Interno é cargo em comissão; c) despesas com publicidade - aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior.

Oportunizado o contraditório, a gestora responsável apresentou a manifestação e documentos de peças 29/31 e 33/34.

Em cumprimento ao Despacho nº 246/15-GCDA, exarado no processo nº 78655-1/13, a Diretoria de Protocolo procedeu à juntada de cópia do Relatório de Inspeção nº 02/2014-DCM e seus anexos (peças 37/58), extraída daqueles autos.

Por meio da Instrução nº 1290/15-DCM (peça 60), a unidade técnica considerou regularizada a impropriedade relativa ao Controle Interno, porém manteve as outras duas restrições indicadas.

Nova defesa foi apresentada pela gestora às peças 63/64 e 76/79.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante a Instrução nº 1034/18-COFIM (peça 83), reiterou o opinativo pela manutenção das restrições relacionadas às despesas não empenhadas e às despesas com publicidade.

À vista disso, o Município de Curitiba compareceu aos autos anexando a documentação de peças 91/101, a qual foi admitida pelo Despacho nº 1069/19-GCILB (peça 104).

Após, a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu pela conversão em ressalva do item relativo às despesas com publicidade e, ao manter a impropriedade quanto às despesas não empenhadas, concluiu pela irregularidade das contas, com imposição de multa administrativa (Instrução nº 2794/21-CGM, peça 106).

O Ministério Público junto a este Tribunal corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 628/21-7PC, peça 107).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A então Diretoria de Contas Municipais apontou, de início, que, em contrariedade ao ordenamento jurídico, o responsável pelo Controle Interno, Sr. Luiz Carlos Cantanhêde Fernandes Junior, era servidor ocupante de cargo comissionado (assessor técnico).

Prestados esclarecimentos por ocasião do contraditório, a unidade técnica verificou o cadastro de responsáveis junto a este Tribunal, constatando que o responsável pelo Controle Interno no exercício sob análise era, efetivamente, outro servidor (Sr. Felipe Biscaia), que, de acordo com os dados disponíveis no SIM-AP, ocupa cargo efetivo de agente administrativo.

Assim, acompanho as manifestações uniformes pela regularização do item. Considerando que, para o saneamento, demandou-se somente explicações por parte da entidade, deixo de aplicar ao tópico a Súmula nº 8².

Outra restrição estaria relacionada à realização de despesas com publicidade no primeiro semestre de 2012 em valor superior à média dos gastos nos três anos anteriores ou no ano imediatamente anterior³.

Após a apresentação de justificativas e documentos em sede de contraditório, a unidade técnica afirmou que, tendo em vista que para a análise “utiliza-se a despesa classificada no desdobramento 88, serviços de publicidade e propaganda, e considerando que a entidade efetuou a classificação destas despesas em desdobramentos diversos, faz-se necessário o recálculo do item”.

Efetuada o recálculo, verificou-se que a entidade obteve no exercício de 2012 despesas com publicidade dentro dos parâmetros legais⁴.

² - Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas: regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

³ Demonstrativo do item:

DESCRIÇÃO	VALOR
Exercício de 2009	2.920.251,83
Exercício de 2010	1.368.747,23
Exercício de 2011	4.976,88
Média dos três últimos anos	1.431.325,31
Exercício de 2012	209.800,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, corroboro o opinativo técnico pela conversão da impropriedade em ressalva, haja vista que a classificação da despesa ocorreu em desacordo com o Plano de Contas da Despesa proposto por esta Corte, isto é, 3.3.90.39.88 para Serviços de Publicidade e Propaganda e 3.3.90.39.90 para Serviços de Publicidade Legal.

Quanto ao item “responsáveis por despesas não empenhadas - acréscimo/não regularização”, a unidade técnica apontou a realização de despesas sem prévio empenho e sem respectivo pagamento no exercício de 2012, no montante de R\$ 131.681.528,51 (cento e trinta e um milhões, seiscentos e oitenta e um mil, quinhentos e vinte e oito reais e cinquenta e um centavos).

Posteriormente, com base no Relatório de Inspeção nº 02/2014-DCM (originado da inspeção externa realizada no Poder Executivo de Curitiba, a qual visou aferir as despesas sem prévio empenho efetuadas em 2012), novo valor foi apurado, equivalente a R\$ 110.713.992,01 (cento e dez milhões, setecentos e treze mil, novecentos e noventa e dois reais e um centavo).

Segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal, a defesa apresentada quando do contraditório não possui o condão de afastar a impropriedade, haja vista, em síntese, que as despesas descritas caracterizam-se como contínuas, mensais, licitadas, objeto de contrato permanente com o Município, pertencentes ao exercício de 2012 e que, portanto, deveriam ter sido empenhadas naquele exercício, conforme artigo 60⁵ da Lei nº 4.320/64; que as despesas não empenhadas referem-se a dívidas para as quais não existiam empenhos a ser inscritos em restos a pagar, seja pela sua anulação ou ausência de emissão do empenho no momento oportuno; que houve desrespeito aos princípios orçamentários e contábeis e à Lei de Responsabilidade Fiscal; que o empenho da despesa cujo montante não se pudesse determinar deveria ser feito por estimativa.

Pois bem.

Recálculo da Despesa com Publicidade e Propaganda:

Exercício	Valor	Exclusões – Atos Legais	Valor Líquido
2009	3.126.657,27	74.671,77	3.051.985,50
2010	2.850.535,08	124.046,40	2.726.488,68
2011	2.947.145,58	152.459,49	2.794.686,09
Média			2.857.720,09
2012	1.982.037,33	120.848,63	1.861.188,70

4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se ignora a afronta ao artigo 60, caput, da Lei nº 4.320/64, pois as despesas no âmbito da Administração Pública somente podem ser efetuadas mediante empenho prévio, garantindo-se seu regular processamento e o controle da execução orçamentária.

Cabe ponderar, entretanto, que o valor de R\$ 110.713.992,01 (cento e dez milhões, setecentos e treze mil, novecentos e noventa e dois reais e um centavo) de despesas sem empenho não é muito significativo, se for levado em consideração o total das despesas executadas pela entidade no decorrer do exercício de 2012, que correspondeu a R\$ 1.151.132.284,54 (um bilhão, cento e cinquenta e um milhões, cento e trinta e dois mil, duzentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos⁶); tal circunstância demonstra que a restrição indicada não se caracterizou como a principal maneira de execução das despesas.

Cumprе ressaltar também que a realização de despesas sem prévio empenho não se trata de algo que foi identificado isoladamente, apenas na gestão do Fundo Municipal de Saúde. Essa prática foi adotada de maneira centralizada, ampla e uniforme durante o exercício de 2012 pela Administração do Município de Curitiba.

Conforme evidenciado no Relatório de Inspeção (cópia à peça 37), essa mesma inconformidade foi detectada em várias outras entidades do Município, quais sejam: FAS - Fundação de Ação Social; FCC - Fundação Cultural de Curitiba; FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social; IMT - Instituto Municipal de Turismo; IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; URBS/F UC - Fundo de Urbanização de Curitiba.

Por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2012 de várias dessas entidades (as quais são prestadas individualmente), esta Corte, em sede recursal, decidiu que era justo convertê-las em ressalva. Pode-se citar, como exemplos, o Acórdão nº 269/20-STP⁷, o Acórdão nº 1450/21-STP⁸, o Acórdão nº 3339/20-STP⁹ e o Acórdão nº 783/21-STP¹⁰, todos com trânsito em julgado.

⁵ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

⁶ Cf. peça 21, fl. 6.

⁷ Ref. Processo nº 18882-8/13, de Prestação de Contas da Fundação de Ação Social de Curitiba. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Já quanto à responsabilização pelos mesmos fatos apurados, convém transcrever excertos do Acórdão nº 269/20-STP:

Mostra-se essencial comprovar liame entre a atuação das Recorrentes e as irregularidades apuradas. Salvo máxima vênia à orientação defendida pela CGM, parece-me desarrazoado que a responsabilidade seja imputada simplesmente em função do cargo ocupado. (...)

A responsabilização das gestoras, salvo melhor juízo, apenas seria possível se a irregularidade fosse absolutamente ostensiva, ou se demonstrado inequívoco conhecimento e negligência na adoção de medidas corretivas. Seria possível, no entanto, que se buscasse identificar os agentes diretamente responsáveis pelos procedimentos de desembolso para avaliação das devidas penalizações, o que, porém, não foi realizado.

Nessa senda, entendo que, para o caso em apreço, deve ser aplicado o artigo 926 do Código de Processo Civil: “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Concluo, portanto, que a inconformidade anotada não se mostra hábil a macular todos os atos da gestão sob análise, pois, em suma, seria a única a remanescer nesta prestação de contas, inexistindo elemento processual que indique eventual dano ao erário e há vários precedentes nesta Corte no sentido de se ressaltar circunstância semelhante ocorrida no decorrer do exercício de 2012.

Nessa toada, em conformidade com precedentes e num critério de razoabilidade, proporcionalidade e adequação, converto a impropriedade em ressalva.

3. DO VOTO

Ante o exposto, com fundamento no artigo 16, inciso II¹¹, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **VOTO** pela regularidade com ressalva das contas do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba, referentes ao exercício financeiro de

⁸ Ref. Processo nº 19061-0/13, de Prestação de Contas do Instituto Municipal de Turismo de Curitiba. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.

⁹ Ref. Processo nº 19166-7/13, de Prestação de Contas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e o Auditor Cláudio Augusto Kania.

¹⁰ Ref. Processo nº 18919-0/13, de Prestação de Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de Curitiba. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e o Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

¹¹ Art. 16. As contas serão julgadas:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2012, em razão da classificação incorreta das despesas com publicidade e da existência de despesas sem prévio empenho.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes, ficando autorizado, depois das providências, o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I - Julgar regulares com ressalva as contas do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba, referentes ao exercício financeiro de 2012, em razão da classificação incorreta das despesas com publicidade e da existência de despesas sem prévio empenho.

II - Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes, ficando autorizado, depois das providências, o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 7 de abril de 2022 – Sessão Virtual nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente