



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 608768/21
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DAS ÁGUAS DO PARANÁ
INTERESSADO: ANDRÉ LUIZ LIEVORE, EVERTON LUIZ DA COSTA SOUZA, GERALDO ALVES, INSTITUTO DAS ÁGUAS DO PARANÁ, IRAM DE REZENDE, JOSÉ LEOCI SANTIN, JOSE LUIZ BOVO, JOSÉ LUIZ SCROCCARO, MAURILIO GUERREIRO CAMPOS, MAURO RICARDO MACHADO COSTA, PEROLA MARIA DE LIMA SANTOS
ADVOGADO / PROCURADOR: DOUGLAS DANILLO BARRETO DA SILVA, LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES, MARIA ISABEL MONTEIRO, THAIS FERNANDA MARIANO DE PAIVA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 728/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Divergência de entendimentos acerca da responsabilização do gestor pela execução do orçamento e correta classificação das despesas. Pleito para reconhecimento de regularidade da conduta ou, ao menos, exclusão de multas aplicadas. Acórdão recorrido em conformidade com a jurisprudência prevalecente na Corte. Recurso conhecido e não provido.

I - BREVE RELATO

Trata-se de Recurso de Revisão manejado por *Geraldo Alves, André Luiz Lievore e Iram de Rezende*¹, frente ao Acórdão n.º 2153/21 do Tribunal Pleno, que negou provimento a Embargos de Declaração e manteve os termos do Acórdão n.º 922/21-TP, o qual, por sua vez, não deu provimento a Recurso de Revista e confirmou a decisão contida no Acórdão n.º 1369/20-TP.

No processo originário, esta Corte julgou irregular o objeto de tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Comunicação de Irregularidade formalizada pela 4ª Inspeção de Controle Externo, relacionada à

¹ Os dois primeiros Diretores Administrativo Financeiro e o último Diretor Presidente do Instituto das Águas do Paraná - AGUASPARANÁ, à época dos fatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilização de receitas de capital para cobertura de despesas correntes pelo Instituto das Águas do Paraná - AGUASPARANÁ. A decisão foi no seguinte sentido:

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. Julgar irregular a presente Tomada de Contas Extraordinária instaurada em face do AGUASPARANÁ – Instituto das Águas do Paraná, em razão de: a) utilização irregular de receitas de capital para custeio de despesas correntes; b) irregularidade na elaboração do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos, Anexo XII do RREO, do exercício de 2017; c) descumprimento de medida cautelar expedida por este Tribunal de Contas, com responsabilidade atribuída aos Sra. Iram de Rezende, Geraldo Alves, Andre Luiz Lievore, José Leoci Santin e Maurílio Guerreiro Campos;

II. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Iram de Rezende; ao Sr. Geraldo Alves; ao Sr. Andre Luiz Lievore; e ao Sr. José Leoci Santin, em razão de utilização irregular de receitas de capital para custeio de despesas correntes.

III. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Maurílio Guerreiro Campos, em razão de irregularidades na elaboração do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos, Anexo XII do RREO, do exercício de 2017.

IV. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, II, f, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Iram de Rezende, então Diretor Presidente do AGUASPARANÁ, por descumprimento de determinação dos órgãos deliberativos deste Tribunal de Contas.

V. Determinar a inabilitação do Sr. Iram de Rezende para o exercício de cargo em comissão pelo período de um ano, consoante previsão do art. 85, VI, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, em razão do descumprimento de determinação dos órgãos deliberativos deste Tribunal de Contas, com comunicação acerca de tal medida à Secretaria de Estado da Administração e Previdência;

VI. Determinar ao AGUASPARANÁ – Instituto das Águas do Paraná que observe os ditames da Lei nº 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal na execução orçamentária, classificando devidamente as despesas correntes e de capital, para evitar a dilapidação do patrimônio da entidade e da imputação de práticas de improbidade aos seus gestores e demais responsáveis.

VII. Encaminhar os presentes autos para a Inspeção deste Tribunal de Contas responsável pela fiscalização da AGUASPARANÁ, para que tome conhecimento das questões tratadas nestes autos e avalie eventual necessidade de fiscalizações e instaurações de procedimentos em relação a questões correlatas ou de outros exercícios financeiros.

VIII. Encaminhar os presentes autos para a CGE - Coordenadoria de Gestão Estadual, para que tome conhecimento das questões tratadas nestes autos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tendo em vista eventual necessidade de fiscalizações e instauração de procedimentos cabíveis.

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

De acordo com os recorrentes, o julgamento reflete posicionamento em sentido diametralmente oposto àquele adotado pela Casa no bojo do processo de Tomada de Contas Extraordinária n.º 130244/19, por meio do Acórdão n.º 1835/20-TP.

Buscam, por isso, a reforma da decisão questionada a fim de que seja reconhecida a inexistência de responsabilidade ou irregularidade praticada, ou ao menos que as contas sejam julgadas regulares com ressalvas, ou ainda, em última circunstância, sejam afastadas as penalidades de multa e de inabilitação para o exercício de cargo público.

O recurso foi recebido, nos termos do despacho n.º 1054/21-GCNB.

Na sequência, os autos seguiram à 4ª ICE e ao Ministério Público de Contas para manifestação.

A inspetoria posicionou-se pelo conhecimento e desprovimento do recurso, aduzindo que *a opinião técnica exarada nas instruções foi a do cometimento de várias irregularidades pelos gestores, tanto neste processo de Tomada de Contas Extraordinária quanto nos autos do processo n.º 013.024-4/19. O que foi trazido pelos defendentes não pode afastar o cometimento de atos desconformes e tampouco isentá-los de sanções* (peça n.º 184).

O Órgão Ministerial, por sua vez, entendeu inexistir similaridade de situações entre os acórdãos comparados e também pronunciou-se pelo não acolhimento da insurgência (peça n.º 185).

II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, tendo os recorrentes debatido em sua peça recursal decisão que versou sobre situação semelhante à que se encontra no presente processo e que recebeu tratamento dispar, tem-se por satisfeito o requisito de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

admissibilidade previsto no art. 486, IV, do Regimento Interno² deste Tribunal, motivo pelo qual o recurso de revisão merece ser conhecido.

O acórdão invocado como paradigma encontra-se colocado conforme abaixo:

Relatório de Auditoria. Superavaliação de ativos. Desincorporação de bens móveis por extravio. Elevação desproporcional do valor do passivo, conta PIS/PASEP a Recolher. Controle ineficiente das despesas com manutenção de veículos e máquinas. Classificação de bens móveis em contas contábeis segregadas sem avaliação de seus reais valores. Procedência parcial.

[...]

Em relação às condutas dos interessados, observo que, por se tratar de uma Autarquia vinculada ao Estado do Paraná, o DER tem seguido as orientações emanadas do órgão central da gestão orçamentária e financeira do Estado.

Assim é que a Orientação Conjunta CAFE/DICON/COP/CCI provém da Coordenadoria Administrativo-Financeira do Estado-CAFE, vinculada à Secretaria da Fazenda do Estado – SEFA, a quem compete, entre outras atribuições, elaborar e acompanhar a execução do Orçamento do Estado, orientar, supervisionar e fiscalizar as atividades de administração financeira do Estado, orientar, supervisionar e controlar as atividades contábeis relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.

Inobstante o DER encaminhar para o Executivo sua proposta orçamentária, do que se extrai dos autos é que ele a elabora seguindo as orientações da SEFA, tanto que tal despesa integra as sucessivas leis orçamentárias.

De fato, conforme consta da Comunicação de Irregularidade, a 3ª Inspeção de Controle Externo alertara o DER e a SEFA sobre este mesmo fato nos autos do processo 359.492/15, referente às contas do senhor Nelson Leal Junior, Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem, exercício de 2014, quando então foi elaborada a mencionada Orientação Conjunta.

Neste contexto, não vejo como responsabilizar os gestores da entidade, senhores Nelson Leal Junior, Paulo Montes Luz, Paulo

² **Art. 486.** Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:

IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tadeu Dziedricki e Élbio Gonçalves Maich pela observância de critério contábil oriundo do órgão central de finanças e orçamento do Estado do Paraná, a quem compete, além da elaboração e acompanhamento da execução das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, fiscal e próprio da Administração Direta e Indireta, a contabilidade geral e a administração de todos os recursos financeiros do Estado, nos termos do art. 27, VII e VIII da Lei nº 19.848/2019.

Pelos mesmos fundamentos e com maior razão afasto as responsabilidades do senhor Walmir da Silva - que apenas cumpriu o que dispunha a Lei Orçamentária Anual – e do senhor Luiz Fernando Reis de Macedo e da senhora Silvana Bastos Stumm que, embora exercendo atividades de auditoria e de controle interno, estavam limitados pela estrutura funcional de suas respectivas áreas.

Deixo de acolher a proposta de imposição de determinação ao DER para que corrija as próximas leis orçamentárias quanto à classificação das despesas tidas como de capital, pois tal medida extrapolaria a órbita de atuação exclusiva da entidade. Desta forma, também a Autarquia não pode ser compelida a ajustar os lançamentos contábeis até que o Estado altere o seu entendimento sobre a matéria ou a isso seja compelido mediante decisão deste Tribunal em outra seara de discussão.

Apesar de a referida tese defendida pelos interessados no recurso ser favorável ao afastamento de suas responsabilidades, resgatando os precedentes correlatos verifica-se que o aresto apresentado consiste em decisão isolada, não representativa da jurisprudência dominante na Casa.

Reprovando a atuação dos gestores diante da equivocada classificação das despesas para fins contábeis e da indevida execução do orçamento, mesmo que seja atribuição da Secretaria da Fazenda a liberação e confecção do orçamento geral do Estado, cumpre citar os seguintes julgados da Corte:

Tomada de Contas Extraordinária. DER-PR. Utilização de recursos da Fonte 125 para pagamento de despesas com atualização monetária e juros decorrentes de pagamento de faturas em atraso e serviços atinentes à conservação de pavimentos, manutenção de faixa de domínio. Irregularidades. Pela Procedência com aplicação de Multas e Recomendações.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também não merecem melhor sorte os interessados relativamente ao presente Achado, que trata da utilização indevida de R\$ 376.219.377,41 também de Fonte 125, para o custeio de despesas correntes, qualificadas erroneamente como despesas de capital/investimentos (os serviços pagos com tal montante referem-se à conservação de pavimentos, manutenção de faixa de domínio - roçada e remoção de material das margens das rodovias, consultoria, pagamento de juros, dentre outros).

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.

[...]

Ao contrário do alegado pelos interessados em suas defesas, não foi corroborado pela Inspeção de Controle Externo o posicionamento adotado pelo DER quanto a classificação das despesas de que se tratam. Ao contrário, 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 efetuar-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 Inspeção 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 nº 2458/2000.

[...]

Do exposto, denota-se que as falhas se iniciam na fase do planejamento orçamentário, considerando que é a própria autarquia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. (TCExt. nº 262058/18 - Acórdão nº 419/20-TP)

Tomada de Contas Extraordinária. Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR). Comunicação de Irregularidade. Irregularidades nos Pregões Presenciais n.º 28 a 32/2018, realizados pelo DER/PR. Irregularidade dos Achados 1, 2, 4, 5, 7, 9, 10 e 11. Pela Procedência da Tomada de Contas Extraordinária em exame, com aplicação de multas e expedição de determinações.

[...]

A auditoria inaugural apontou irregularidades na utilização indevida da fonte 125 para fundamentar o custeio de despesas correntes, classificadas irregularmente como de capital, desrespeitando medida cautelar exarada por este Tribunal de Contas, consoante entendimento já titulado nos Processos n.º 026.205- 8/18 – TC e n.º 041.533-4/18 – TC, nos quais diversas despesas correntes foram classificadas inadequadamente como despesas de capital e realizadas pela Fonte 125 (recurso oriundos da Venda de Ações e/ou Devolução de Créditos ou de Capital Subscrito).

Tal ação administrativa desrespeita a Regra de Ouro disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 44, que veda a “aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”, assim como a Regra de Ouro Constitucional, produzindo ativos fictícios no Balanço Patrimonial da entidade.

Cumpre registrar, ainda, em que pese a determinação desta Corte de Contas a respeito da citada impropriedade, que a entidade reiterou a prática, conforme informado pela Unidade Técnica.

Alega a defesa que a utilização da Fonte 125 está pautada na Lei n.º 19397/2017 do estado do Paraná. Nesse contexto, destacou a 4ª ICE que “não basta que se redija e se conclua em lei que são Despesas de Capital (serviços de consultoria) para que a realidade seja encaixada nesta ficta legalidade e fira as Regras de Ouro da LRF e da Constituição Federal, que têm como fundamento proteger a administração de gastos com despesas que não agreguem valor e durabilidade ao patrimônio estatal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com efeito, as diferenças entre despesas correntes e despesas de capital consistem em verificar, na prática, se a despesa está vinculada à geração ou não de um bem de capital (investimento, imobilizado, intangível) ou amortização de dívida, classificando-se como despesas correntes todas as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral e como despesas de capital aquelas despesas que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público da entidade pública, contribuindo para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Nessa toada, conforme exposto no item 2.1 desta manifestação, restou evidenciado que os contratos em voga têm por objetivo a contratação de serviços em substituição da mão de obra dos servidores da autarquia, sendo, por esse motivo, a correta classificação como Despesa Corrente e não de Capital.

[...]

Assim, a despeito da afirmação da entidade de que não utilizará a Fonte 125 para bancar as despesas oriundas dos procedimentos licitatórios em voga, assiste razão à Unidade Técnica pela subsistência da irregularidade no tratamento orçamentário e contábil das despesas, tendo em vista a reiterada utilização de tal classificação. À vista disso, deve o DER/PR adequar as rubricas orçamentárias indicadas com os valores de consultoria nos exatos termos que distinguem as Despesas de Capital e as Despesas Correntes. (TCExt. nº 497837/18 - Acórdão nº 1720/21-TP)

Nessas condições, a cogitada “divergência” de entendimentos é muito tímida, insustentável para fins de promover uma guinada jurisprudencial, de modo que razão não assiste aos interessados.

III. VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pelo conhecimento e desprovemento do presente recurso de revisão, mantendo-se inalterados o Acórdão n.º 2153/21 do Tribunal Pleno e decisões anteriores.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer do presente recurso de revisão e, no mérito, pelo seu desprovemento, mantendo-se inalterados o Acórdão n.º 2153/21, do Tribunal Pleno e decisões anteriores.

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 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, 31 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente