TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	531261/18
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS
INTERESSADO:	ANTONIO MARCIO INACIO, JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES, LUCIANO MERHY, MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS, VALDINEI APARECIDO DE OLIVEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR	DOUGLAS DANILLO BARRETO DA SILVA, LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES
RELATOR:	CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 1731/22 - Tribunal Pleno

Denúncia. Município de Congonhinhas. Pagamento de despesas de energia elétrica com recursos da COSIP. Procedência, sem aplicação de multa.

1. RELATÓRIO – VOTO VENCIDO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Trata-se de denúncia formulada por L. M. a em face do Sr. J. O. R. L., por meio da qual se noticia suposta irregularidade consistente no pagamento de despesas de energia elétrica em prédios públicos com recursos da COSIP.

Alegou o denunciante que foi efetuado o pagamento de várias faturas de energia elétrica com recursos da referida contribuição, nos anos de 2014, 2015 e 2016, cujo valor total atingiu o montante de R$ 377.492,52 (trezentos e setenta e sete mil quatrocentos e noventa e dois reais e cinquenta e dois centavos), ao passo que a referida contribuição deve ser utilizada exclusivamente para espaços de uso comum, acessíveis a toda a população, conforme entendimento desta Corte, no qual não se enquadrariam os espaços ocupados pela administração municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

Por meio do Despacho nº 1097/18-GCFC[1] foi determinada a intimação preliminar do denunciado para apresentação de manifestação.

Em atendimento, o gestor apresentou manifestação prévia[2] na qual defendeu a sua ilegitimidade passiva, sob o fundamento de que o enquadramento da despesa pública caberia exclusivamente ao contador do Município e, no mérito, argumentou que as sedes de unidades da Administração são bens públicos de uso especial de modo que sua iluminação pode ser interpretada como iluminação pública e apontou que não teria havido danos ao erário ou ato de improbidade administrativa. Adicionalmente, defendeu que o denunciante se qualificou como prefeito e não preencheria o requisito de cidadão, motivo pelo qual não caberia o recebimento da denúncia e a declaração falsa consistiria em crime de falsidade ideológica.

Na sequência, por meio do Despacho nº 1371/18-GCFC[3], a denúncia foi recebida e foi determinada a citação do denunciado, do ex-contador do Município, Sr. A. M. I., do Município de Congonhinhas e de seu atual gestor.

O Sr. A. M. I. apresentou suas razões de defesa, na qual argumentou que o empenho é ato de despesa emanado de autoridade competente, que no caso seria o prefeito e, na condição de servidor efetivo do Município, apenas seguiu as ordens da autoridade, que também era o responsável por dispor acerca da execução orçamentária no Município, de acordo a sua Lei Orgânica, de modo que, na condição de contador, não foi o agente responsável por definir a fonte de recursos para pagamento das despesas com energia elétrica[4].

O Sr. J. O. R. L. apresentou suas razões de contraditório[5] nas quais trouxe argumentos semelhantes aos da manifestação preliminar, tendo acrescido informação de que o Município continuaria a pagar despesas com energia elétrica de prédios públicos com recursos da COSIP e eventual determinação de ressarcimento consistiria em enriquecimento ilícito do Município.

---

[1] Peça nº 10.
[2] Peças nº 23-30.
[3] Peça nº 31.
[4] Peças nº 39 e 41.
[5] Peça nº 47.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

O Município apresentou manifestação[6] no sentido de que as movimentações de recursos apresentadas pelo ex-gestor se referem a pagamentos de fatura de energia elétrica de iluminação pública e que o Município não paga as despesas de energia elétrica dos prédios públicos municipais com recursos da COSIP, sendo que tais despesas são empenhada e pagas com recursos próprios do Município, tendo apresentado documentos para comprovas as alegações.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 123/22-CGM[7] manifestou-se pela procedência da denúncia com aplicação de sanção ao gestor.

O D. Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 193/22-4PC[8], manifestou-se em consonância com a unidade técnica.

É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO – VOTO VENCIDO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Compulsando os autos observo que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas pela procedência da Denúncia com cabimento de aplicação de multa ao gestor.

Primeiramente, quanto à alegação de falsidade na declaração e ausência de legitimidade ativa do denunciante, reputo que a declaração de inelegibilidade afasta apenas a capacidade eleitoral passiva, de modo que não afasta a condição de cidadão do denunciante e torna a denúncia apresentada legítima. Quanto ao fato de ter se qualificado como prefeito, trata-se de informação facilmente verificável, tendo sido corrigida de plano na instrução do processo, não tendo, por si só, capacidade de gerar prejuízo ao denunciado. De toda sorte, caso entenda de modo diverso, o próprio interessado pode apresentar a notícia de fato ao Ministério Público.

[6] Peça nº 53.
[7] Peça nº 58.
[8] Peça nº 59.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

Pontuado isto, a alegada ilegitimidade passiva do gestor se confunde com o mérito da denúncia, como bem observado pela unidade técnica e sendo correta sua análise desta forma.

Com efeito, embora a defesa tenha argumentado que não caberia ao Prefeito estabelecer a rubrica orçamentária e a fonte de recurso, pois a atribuição de tais atividades seria exclusivamente ao contator, tal fato não afasta sua responsabilidade, pois atuou como autoridade competente nos empenhos emitidos para pagamento das faturas de energia elétrica.

Como bem pontuado pela unidade técnica, o art. 58 da Lei nº 4.320/64[9] define o empenho como ato emanado de autoridade e o referido diploma legal estabelece no seu art. 64[10] que a ordem de pagamento é despacho exarado por autoridade competente. Ainda o art. nº 65, inc. XVI, da Lei Orgânica do Município[11], estabelece competir ao Prefeito dispor sobre a execução orçamentária naquele ente federativo.

Não cabe a este afirmar que não possuía conhecimento das rubricas utilizadas, uma vez que se trata de atividade inerente à função do prefeito, tendo sido demonstrado na instrução que o uso dos recursos da COSIP para pagamento de faturas de energia elétrica de prédios públicos foi opção de sua gestão, havendo liame subjetivo entre a decisão e a execução da despesa.

Quanto à ilegalidade desses pagamentos, há clara distinção entre o que é iluminação pública e o que são bens de uso público, sendo aquela destinada iluminação de logradouros e outros bens de uso comum e aberto ao público, não sendo possível estender para bens públicos segundo o conceito do código civil, pois embora sejam bens públicos, não são de uso do público, mas da gestão, cabendo a ela, com seus recursos ordinários, a responsabilidade pelos custos administrativos de tais bens.

---

[9] Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.
[10] Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.
[11] Art. 65º - Ao Prefeito compete:
(...)
XVI – Dispor sobre a execução orçamentária;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

A definição do serviço de iluminação pública é precisa no art. 2º, inciso XXXIX, da Resolução nº 414/2010 da ANEEL[12], sendo claro que se trata de serviço destinado exclusivamente a logradouros públicos, não a bens públicos.

Nesse sentido, de longa data é o posicionamento desta Corte, firmado no Acórdão nº 1791/15-Tribunal Pleno, que fixou o seguinte entendimento em sede de Consulta:

> I - Conhecer da Consulta formulada pela Prefeita Municipal Regina Massaretto Bronzel Dubay, do Município de Campo Mourão, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:
>
> a. É possível o pagamento dos vencimentos da equipe de eletricistas que fazem a manutenção da rede de iluminação pública com recursos da COSIP, pois são despesas ligadas estritamente ao custeio do serviço de iluminação pública;
>
> **b. Não é possível o pagamento de faturas de energia elétrica em espaços esportivos que não configuram bens públicos de uso comum, acessíveis a toda a população, bem como nos casos em que a fatura de energia elétrica englobe outros itens além da iluminação pública, na definição do art. 2º da Resolução nº 414/2010 da ANEEL;**
>
> c. Não é possível a utilização de recursos da contribuição para custeio de serviço de iluminação pública (COSIP) para aquisição de materiais e serviços (substituição de postes e luminárias) em espaços esportivos, nas condições definidas no item anterior, bem como, em Parques de Exposições de uso especial, em virtude da restrição de acesso da população;

Demostrada a irregularidade e a responsabilidade do gestor pelo pagamento de despesas públicas com recursos de tributo vinculado a outra finalidade entendo que há necessidade de sancionamento. Isso porque, embora não tenha havido danos ao erário, houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos,

[12] XXXIX - iluminação pública: serviço público que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, contínua ou eventual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

sendo cabível a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[13].

Por fim, como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, desnecessária qualquer determinação ao Município, pois a situação foi regularizada nas gestões posteriores.

3. RELATÓRIO – VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

Encerram os presentes autos denúncia formulada por L. M. em face de J. O. R. L., por meio da qual se aponta suposta irregularidade consistente no pagamento de despesas de energia elétrica em prédios públicos com recursos da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (COSIP).

A proposta de voto, da lavra do Cons. Nestor Baptista, considerou procedente a denúncia, reconhecendo a irregularidade do pagamento efetuado e determinando, em razão disso, a aplicação da penalidade de multa tipificada na alínea "g" do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar n.º 113, de 15/12/2005 ao denunciado.

4. FUNDAMENTAÇÃO – VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

Apesar do acima vertido, divirjo parcialmente da proposta de voto apresentada pelo Ilustre Relator, em relação a um aspecto que passo a explicitar.

Diga-se, de plano, que, de fato, em resposta a expediente de consulta, por meio do Acórdão n.º 1791/2015, do Tribunal Pleno, esta Casa deixou assentado que "não é possível o pagamento de faturas de energia elétrica em espaços esportivos que não configuram bens públicos de uso comum". No caso dos autos, prédios públicos se encontram dentro do conceito de bem público de uso

[13] **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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014):
(…)
V - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014):
(…)
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

especial, e não de uso comum, eis que se restringem ao uso pela própria Administração para a prestação de serviços, sendo, incabível, portanto, a utilização dos recursos da COSIP para o pagamento de fatura de energia elétrica diante de tais bens.

Não obstante, há que se destacar que o referido julgado foi exarado em meados do exercício de 2015, o que significa que a irregularidade da conduta ora em epígrafe restou consolidada, em definitivo, a partir desse período. Ocorre que, como ressoa da petição inicial, os pagamentos em voga foram realizados entre os anos de 2014 e 2016, época em que a decisão desta Corte tomara forma. Ou seja, há uma clara insegurança jurídica que o referido aresto acabou por extinguir.

Ademais, ainda que se afirme que o denunciado, na condição de prefeito municipal, detinha a responsabilidade pela execução orçamentária do ente, não pode ser desconsiderado no todo o seu argumento de que as verificações das rubricas orçamentárias e verificação dos saldos, bem como a realizações dos pagamentos dispostos na representação, sempre foram de incumbência e responsabilidade do contador do município, cujas atribuições legais quanto aos empenhos sempre foram de sua responsabilidade. Dito de outro modo, não se pode exigir que o mandatário municipal participe da eleição das rubricas que farão frente a cada despesa sob responsabilidade da municipalidade. Nesse ponto, embora se possa exigir do alcaide um conhecimento mínimo sobre vinculação e desvinculação de receitas, a matéria é, ou deveria ser, corriqueira para um profissional de contabilidade pública. Não se quer com isso acatar a tese de ilegitimidade passiva, mas explicitar as “dificuldades reais do gestor” na prática da conduta tida por irregular, dado o que prescreve o artigo 22, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), quando preconiza que:

> “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

Isso é reforçado por aquilo que acima se lavrou quanto à certeza da irregularidade da conduta apenas manifestada por esta Corte em meados de 2015, e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

pelo que se adiante se afirmará quanto à desvinculação de receitas obrada pela Emenda Constitucional n.º 93, de 08/09/2016, a partir do exercício de 2016.

Como acima referenciado, os gastos contemplaram os exercícios de 2014, 2015 e 2016, e relativamente a esse último, não se pode sequer falar em irregularidade, haja vista que em razão da Emenda Constitucional n.º 93/2016, foi acrescido aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias o artigo 76-B, prescrevendo que:

> "são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes".

Ou seja, 30% do montante arrecado com a COSIP é recurso desvinculado se prestando ao pagamento de qualquer despesa municipal, inclusive a relativa ao fornecimento de energia elétrica. Atente-se que embora a referida emenda tenha sido editada em setembro de 2016, por força do seu artigo 3º, o início da produção dos seus efeitos se deu a partir de 1º de janeiro de 2016, alcançando, portanto, o último exercício em que se verificou a impropriedade, tornando lícitos os pagamentos efetuados nesse exercício.

Tais pontos (definição da irregularidade da conduta apenas em 2015 pelo Acordão n.º 1791/2015, do Tribunal Pleno; responsabilidade e conhecimento específico do contador municipal acerca da vinculação de receitas; e desvinculação de receitas pela Emenda Constitucional n.º 93/2016) esmaecem a gravidade da conduta, descabendo em razão disso a imposição de penalidade pecuniária na forma sugerida pelo relator, notadamente em razão do que impõem os §§ 1º e 2º do já citado artigo 22 da LINDB:

> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Destarte, diante das circunstâncias acima destacadas, entendo por desarrazoada a imposição da sanção pecuniária.

5. VOTO VENCIDO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica e em anuência ao posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Denúncia.

Determino a imputação da penalidade de multa tipificada na alínea "g" do inciso IV do artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. J. O. R. L., ex-prefeito do Município, em razão do pagamento de despesas de energia elétrica de prédios públicos com recursos da COSIP.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, e após à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento.

6. VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

Destarte, em vista do exposto, VOTO:

I) pela procedência da denúncia, sem aplicação de sanção;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno desta Corte.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por maioria absoluta, em:

I – Conhecer a Denúncia, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela procedência, sem aplicação de sanção;

II – Determinar o encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (voto vencedor) e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Conselheiro relator NESTOR BAPTISTA (voto vencido) propôs a procedência da denúncia com aplicação de sanção, sendo acompanhado pelo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA.

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

Plenário Virtual, 1 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Voto Vencedor

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.Z5T2.W3DT.7