



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 647029/17
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SULINA
REPRESENTANTE: MUNICÍPIO DE SULINA
RESPONSÁVEL: ALMIR MACIEL COSTA
INTERESSADOS: PATROMAQ INDÚSTRIA E RECUPERADORA DE MÁQUINAS EIRELI – EPP, PAULO HORN
PROCURADORES: FERNANDO QUEVEM CARDOSO MOURA, NINA ROSA DE LIMA LIEVORE
RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 3441/23 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

Representação. Município de Sulina. Realização de pagamentos por serviços não prestados. Violação ao artigo 62 da Lei n.º 4.320/64, que condiciona o pagamento à regular liquidação da despesa. Multa. Não condenação ao ressarcimento: devolução voluntária dos valores pela empresa contratada. **Procedência da representação.** **Condenação do gestor ao pagamento de multa.**

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo MUNICÍPIO DE SULINA, na pessoa de seu atual Prefeito (senhor Paulo Horn), acerca de possíveis pagamentos irregulares realizados pela Administração municipal em 2016.

De acordo com o representante, o Município pagou o valor total de **R\$ 34.069,97** (trinta e quatro mil e sessenta e nove reais e noventa e sete centavos) à empresa Patromaq Indústria e Recuperadora de Máquinas Ltda. por serviços que não foram efetivamente prestados (peça 3). Tais serviços – relativos à “manutenção da máquina motoniveladora CAT 120K” – foram objeto de quatro notas de empenho emitidas pela Secretaria da Fazenda de Sulina: n.º 5816/16, n.º 5817/16, n.º 5818/16 e n.º 5819/16 (peça 4).

Diante disso, o representante requereu a responsabilização do senhor ALMIR MACIEL COSTA, Prefeito Municipal na época dos fatos, de modo a condená-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lo à devolução dos valores e a considerar os fatos na análise das respectivas contas anuais (de 2016).

Preliminarmente ao juízo de admissibilidade, determinei a citação da Patromaq Indústria e Recuperadora de Máquinas Ltda. a fim de que esclarecesse “os motivos pela ausência de execução dos serviços, se o contrato foi precedido de licitação, quando foi realizada a contratação e quais valores e em que data lhes foram pagos” (peça 9).

Em resposta, a empresa informou que: 1) as atividades de manutenção não foram realizadas por “desinteresse” do próprio Município, que, mesmo depois de vários contatos, não disponibilizou datas para a liberação da máquina – que teria de ser transportada para outro local para a revisão –, alegando que “estava ocorrendo a transição” de gestões; 2) parte dos serviços contratados envolvia o fornecimento de peças, o que efetivamente ocorreu; 3) o contrato decorreu do Pregão Presencial n.º 14/2016 – que teve como objeto o “registro de preços para contratação de empresa especializada em manutenção preventiva, corretiva ou recuperativa, incluindo o fornecimento de peças e de mão-de-obra para máquinas pesadas da frota municipal” –, e foi celebrado em 19/4/2016; e 4) em 13/3/2017, o Município e a contratada firmaram um acordo para devolução dos valores, no total de R\$ 30.000,00 (peças 15 a 30).

Diante da possível prática de atos irregulares, recebi a representação e determinei a citação do senhor ALMIR MACIEL COSTA (peça 35).

O ex-Prefeito, em síntese, sustentou que (peça 54):

1) o pagamento questionado ocorreu “por um mero equívoco, talvez do setor de contabilidade, tesouraria ou do secretário da pasta”, o que deveria ensejar a oitiva dos referidos “responsáveis técnicos pelas etapas da despesa pública” – visto que o Prefeito Municipal “não detém conhecimento técnico e, muito menos, nível de acompanhamento apurado da evolução dos processos e procedimentos burocráticos a encargo de secretários e equipe técnica”;

2) antes de deixar o cargo, determinou o estorno dos pagamentos e o cancelamento de todo o processo da despesa pública, o que não foi possível por “impedimentos do sistema”, diante da proximidade do encerramento do exercício de 2016;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3) os fatos descritos na representação podem ser caracterizados como “antecipação de despesa” – sendo o pagamento antecipado “aceito pelo Tribunal de Contas da União” em situações excepcionais –, na medida em que a manutenção da máquina motoniveladora é serviço contínuo e, portanto, teria de ser realizada de qualquer maneira;

4) como os serviços são contínuos, o pagamento antecipado permitiu que o Município “garantissem os preços referentes a 2016 para peças e serviços que seriam utilizados apenas no ano de 2017”, o que teria resultado em vantagem para o erário, tendo em vista “que o pagamento dos serviços em questão possibilitou que a administração não tivesse que abrir novo procedimento licitatório (caro, dispendioso e demorado), bem como mantivesse os serviços com base em preços defasados de licitação ocorrida em ano anterior”; e

5) diante da devolução total dos valores pela empresa contratada, não se constataria qualquer dano ao erário, o que deveria fundamentar a improcedência da representação.

Examinando os documentos, observei que a quantia definida no acordo celebrado entre a Patromaq Indústria e Recuperadora de Máquinas e o Município de Sulina – R\$ 30.000,00 – era inferior à questionada neste processo – R\$ 34.069,97 (peça 59). Por esse motivo, determinei a intimação do Município para os seguintes fins:

1) informe se houve o **cumprimento integral** do acordo de devolução de valores celebrado com a empresa PATROMAQ INDÚSTRIA E RECUPERADORA DE MÁQUINAS EIRELI – EPP (peça 27);

2) explique por que o referido acordo previu a devolução de apenas **R\$ 30.000,00** (trinta mil reais), embora os pagamentos supostamente devidos tenham totalizado **R\$ 34.069,97** (trinta e quatro mil e sessenta e nove reais e noventa e sete centavos) – **informando, nesse sentido, as providências que adotou para reaver os valores não contemplados no acordo**; e

3) esclareça se adotou outras medidas – administrativas e judiciais – diante dos fatos relatados na representação [destaques no original].

Em resposta, o Município afirmou que foi celebrado novo acordo com a empresa em 22/3/2021, de modo a contemplar o saldo restante – que, com correção monetária, totalizou R\$ 5.307,11 (peça 69). **Tal valor foi integralmente pago em 16/9/2022**, em complementação à quantia devolvida nos termos do acordo anterior,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

também adimplido totalmente (peça 70).

Em sua análise, a Coordenadoria de Gestão Municipal reconheceu que não cabe o ressarcimento neste caso, já que comprovada a devolução dos valores pela empresa (peça 73). Manifestou-se, porém, pela procedência da representação, com a aplicação de multas ao senhor ALMIR MACIEL COSTA: a prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05¹ – por quatro vezes, uma para cada empenho realizado pelo Município – e a de que trata o artigo 89 da referida lei – multa proporcional ao dano, “em percentual a ser definido” pelos julgadores –, em razão de “danos ao erário”.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da unidade técnica, sugerindo, somente, a aplicação do artigo 87, § 2º-A, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005² quanto à imputação por quatro vezes da multa referente aos empenhos (peça 74).

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Diante do reconhecimento de que o Município realizou pagamentos por serviços não prestados, acompanho as manifestações uniformes pela procedência da representação em exame.

Destaco que o artigo 62 da Lei n.º 4.320/64 estabelece expressamente que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” – definindo o artigo 63 da lei que “a liquidação da despesa consiste na

¹ 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)

[...]

IV - 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;

² Art. 87. [...]

[...]

§2º-A. Quando, no mesmo processo, for apurada a prática de duas ou mais vezes a mesma infração administrativa pelo mesmo agente, e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, deverem as subseqüentes ser consideradas como continuação da primeira, será aplicada a sanção correspondente a uma infração, aumentada até o seu décuplo. (Incluído pela Lei Complementar n. 213/18)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

No presente caso, verifico das notas fiscais juntadas aos autos que o Município de Sulina efetuou dois pagamentos em 29/12/2016: um no valor de R\$ 15.000,00 (página 3 da peça 4) – relativo à Nota de Empenho n.º 5819/16 (página 1 da peça 2) – e outro no valor de R\$ 19.067,97 (página 11 da peça 2) – referente às notas de empenho n.º 5816/16, n.º 5817/16 e n.º 5818/16 (páginas 5 a 9 da peça 2) –, totalizando R\$ 34.067,97.

Segundo a empresa contratada – Patromaq Indústria e Recuperadora de Máquinas Ltda. –, o último pagamento (de R\$ 19.067,97) correspondeu à entrega de peças ao Município, o que teria efetivamente ocorrido (peça 15). Nenhuma prova da liquidação da despesa, todavia, foi apresentada pelo Município ou pela empresa; de qualquer maneira, a quantia total paga em 29/12/2016 – ou seja, inclusive o valor das peças – foi contemplada no acordo de devolução celebrado entre o Município de Sulina e a Patromaq.

Portanto, não resta dúvida de que, ao menos quanto à despesa de R\$ 15.000,00 (relativa à manutenção da máquina motoniveladora), houve o pagamento sem a correspondente prestação dos serviços, independentemente da alegação – não comprovada – da empresa a respeito do efetivo fornecimento de bens objeto da outra despesa.

Em relação ao argumento do senhor ALMIR MACIEL COSTA de que o Tribunal de Contas da União admite a antecipação de pagamentos, verifica-se da própria decisão mencionada pelo ex-Prefeito que a medida é excepcional, devendo, portanto, ser devidamente justificada:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pelo interesse público e observadas as devidas cautelas e garantias. (TCU. Acórdão nº 1160/2016 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data do julgamento: 11/05/2016.) [página 8 da peça 54; destaquei].

Neste caso, não foi apresentada justificativa válida para a realização do pagamento antecipado: o ex-gestor afirmou que houve “vantagem para o erário” na prática, tendo em vista que se aproximava “o fim da gestão e da validade da ata do pregão presencial que permitiria a compra de peças e o pagamento pelos serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de manutenção” por “preços referentes a 2016 para peças e serviços que seriam utilizados apenas no ano de 2017” (página 8 da peça 54). Tal fato, a meu juízo, não caracteriza excepcionalidade que enseje a adoção da medida: não se verifica caso fortuito na demora deliberada em providenciar a execução dos serviços contratados perante a empresa, não cabendo à Administração, posteriormente, alegar “situação excepcional” apenas para tentar manter as condições originais do contrato.

Nesse sentido, questionável a argumentação do ex-Prefeito de que a manutenção da máquina motoniveladora é um “serviço contínuo”: a própria definição apresentada na petição – de que a continuidade se observa quando a interrupção “possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional” (página 7 da peça 54) – contradiz os fatos verificados no caso concreto, na medida em que, apesar de haver um acordo celebrado desde 19/4/2016 para a execução das tarefas (peça 15), o Município, **por meses**, deixou de adotar qualquer medida para efetivar a prestação.

Chama a atenção, inclusive, o fato de o pagamento ter sido realizado em 29/12/2016 – no antepenúltimo dia de mandato do Prefeito –, mais de 8 meses depois da celebração do acordo, sem que o serviço tivesse sido prestado ou que as justificativas para tanto fossem expressamente apresentadas.

Deixo de acolher as alegações de que não haveria responsabilidade do ex-gestor por ele apenas se envolver com “diretrizes e decisões em nível superior de administração” (página 9 da peça 54): não me parece, com a devida vênia, que o Município de Sulina – de aproximadamente 3.440 habitantes³ – tenha uma estrutura administrativa complexa que impeça o gestor de acompanhar o cumprimento de tal obrigação, em especial diante da “excepcionalidade” suscitada.

Também não foi apontado pelo ex-Prefeito a qual outro agente público se imputaria a irregularidade, tampouco apresentadas provas acerca do estorno que teria sido tentado na época.

Por essas razões, julgando que a infração à Lei n.º 4.320/64 não tem mera natureza formal no caso em exame – já que, além de denotar desorganização administrativa no cumprimento dos contratos do Município, gera dúvidas acerca das

³ Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponibilizados em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sulina/panorama>>. Último acesso em: 23 out. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

próprias circunstâncias dos pagamentos –, acompanho as manifestações uniformes pela condenação do senhor ALMIR MACIEL COSTA ao pagamento da **multa** de que trata o artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05.

Pondero, todavia, a inexistência de dano ao erário – já que os valores irregularmente pagos foram devolvidos voluntariamente pela empresa contratada – a fim de, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aplicar a sanção apenas **uma vez** (e não quatro vezes, conforme indicado pela Coordenadoria de Gestão Municipal).

Diante da não ocorrência do dano, também deixo de acolher a proposta de aplicação da multa prevista no artigo 89 da lei (multa proporcional ao dano).

Pelo exposto, proponho que o Tribunal:

- 1) **julgue procedente** a representação em exame; e
- 2) **condene** o senhor ALMIR MACIEL COSTA, ex-Prefeito do Município de Sulina, ao **pagamento da multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, tendo em vista a violação ao artigo 62 da Lei n.º 4.320/64.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

- 1) **julgar procedente** a representação em exame; e
- 2) **condenar** o senhor ALMIR MACIEL COSTA, ex-Prefeito do Município de Sulina, ao **pagamento da multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, tendo em vista a violação ao artigo 62 da Lei n.º 4.320/64.

Integraram o *quorum* os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Virtual n.º 20.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente