



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 763298/19
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CURITIBA
INTERESSADO: ADRIANO MASSUDA, ANTONIO DE OLIVEIRA, ARY GIL
MERCHEL PIOVESAN, FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE
CURITIBA, INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES
DO MUNICÍPIO DE CURITIBA, MARCIA CECILIA HUÇULAK,
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE CURITIBA
ADVOGADO /
PROCURADOR CARLA DADALTO BADIANI GALESKI, LAERZIO CHIESORIN
JUNIOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3579/23 - Tribunal Pleno

RECURSOS DE REVISTA. Prestação de Contas de Anual. Rejeição de preliminar de nulidade diante da efetiva responsabilidade do gestor pela prestação de contas a esta Corte. No mérito, diante da apresentação de base de cálculo e alíquotas que comprovam a regularidade das contribuições patronais ao Regime Próprio de Previdência, pela conversão da irregularidade em ressalva, conforme Súmula 8 desta Corte. Multa administrativa afastada. Provimento parcial do recurso.

1. Trata-se de Recurso de Revista (peça 143) interposto pelo Sr. Adriano Massuda, Presidente do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba no exercício financeiro de 2013 (fl. 4 da peça 44), em face do Acórdão n.º [3203/2019](#) da Primeira Câmara (peça 139).

Pela decisão impugnada, este tribunal decidiu nos seguintes termos:

I. julgar irregular a Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba, referente ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Adriano Massuda, em razão de falta de repasse das contribuições patronais para o regime previdenciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. aplicar multa administrativa prevista no art. 87, §4º, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Adriano Massuda, em razão da irregularidade das contas.

Em seu recurso (peça 143), o Sr. Adriano Massuda, em síntese, requereu a nulidade da decisão atacada, sob o fundamento de que a responsabilidade sobre a demonstração de regularidade das contribuições previdenciárias seria da atual gestão, uma vez que como ex-gestor não teria acesso às informações. Requereu, alternativamente, a realização de diligência para que a atual administração apresente as informações e documentos necessários. Por fim, no mérito, requereu a reforma da decisão a fim de que as contas sejam julgadas regulares, sob o fundamento de que a responsabilidade pelos encargos patronais não seria de responsabilidade do Fundo Municipal de Saúde, enquanto unidade orçamentária do Município de Curitiba, sendo os encargos atribuídos ao próprio Poder Executivo Municipal.

Pelo Despacho n.º 1184/19-GCFAMG (peça 144), o recurso foi conhecido e determinada nova autuação e redistribuição.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, que, pela Instrução n.º 190/22 (peça 151), manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso. Fundamentou que remanesceria a responsabilização do recorrente pela não apresentação do: *“resumo mensal da Folha de Pagamentos do FMS no exercício de 2013, contendo a base de cálculo e alíquota utilizada para a apuração do valor recolhido ao IMPC a título de cota patronal”*.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 93/22 (peça 152), manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso. Em síntese, fundamentou a responsabilidade do gestor do Fundo Municipal de Saúde enquanto ordenador de despesas e a responsabilidade do Fundo pelas contribuições patronais de acordo com a Lei Municipal n.º 14.064/2012.

Pelo Despacho n.º 312/22-GCNB (peça 153), o então relator, Conselheiro Nestor Baptista, promoveu diligência ao Fundo Municipal de Saúde de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Curitiba para que fossem apresentados esclarecimentos e documentos¹ complementares.

O Município de Curitiba se manifestou nas peças 158 a 160.

Pelo Despacho n.º 589/22-GCNB (peça 161), foram os autos encaminhados para nova análise da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas.

Pela Instrução n.º 5812/2022 (peça 162), a Coordenadoria de Gestão Municipal reiterou sua manifestação pelo não provimento do recurso. Destacou que os documentos complementares encaminhados, em síntese, ainda não teriam evidenciado, com precisão, a base de cálculo e a alíquota referente às contribuições patronais.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 1101/2022 (peça 163), manifestou-se pela realização de derradeira diligência ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba a fim de que confirmasse se as diferenças de contribuições patronais seriam efetivamente devidas, conforme instrução dos presentes autos e, em caso afirmativo, quais as medidas adotadas pelo Instituto Previdenciário com vistas à cobrança dos valores.

Os autos foram a mim redistribuídos, conforme Termo de Redistribuição na peça 164, tendo em vista a vacância do cargo do Conselheiro Nestor Baptista, seguindo o art. 342, § 1º, do Regimento Interno.

Pelo Despacho n.º 1561/22-GCIZLI (peça 165), acolhi a diligência proposta pelo Ministério Público de Contas, determinando a intimação do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba.

O referido instituto previdenciário apresentou sua manifestação nas peças 177 a 179.

¹ a) Resumo das folhas de pagamento do período de janeiro a dezembro de 2013 em que conste, de forma individualizada e totalizada, todas as rubricas pagas em determinado mês; b) Resumo detalhando cada uma das rubricas utilizadas para a composição da base de cálculo da Contribuição Patronal ao Regime Próprio de Previdência do Município de Curitiba para cada um dos meses do exercício de 2013; c) Informar, se restou, no exercício de 2013 alguma diferença a ser recolhida a título de contribuição patronal por parte do Fundo Municipal de Saúde do Município de Curitiba.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclusivamente, a Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 3345/23 (peça 180), atestou que foram apresentadas as informações faltantes, com detalhamento do cálculo da contribuição patronal e com a confirmação de seu efetivo repasse ao Instituto Previdenciário Municipal, e, assim, opinou pelo provimento do recurso para que a falha seja convertida em causa de ressalva das contas, com o consequente afastamento da multa do art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 683/23 (peça 181), corroborou a manifestação técnica.

É o relatório.

2. Preliminar de nulidade.

Conforme relatado o recorrente alegou a nulidade da decisão atacada, sob o fundamento de que a responsabilidade sobre a demonstração de regularidade das contribuições seria da atual gestão, uma vez que como ex-gestor não teria acesso às informações. Destacou, ainda, que o Fundo Municipal de Saúde de Curitiba seria apenas unidade orçamentária do Município de Curitiba, nesse sentido, defendeu que seria o Poder Executivo Municipal o responsável pelas diferenças previdenciárias impugnadas.

Razão não lhe assiste.

De acordo com o entendimento consagrado na jurisprudência desta Corte, com suporte na melhor doutrina, a responsabilidade pela prestação de contas anual é do dirigente do órgão, na condição de ordenador de despesas, a quem cabe, portanto, apresentar informações e documentos a esta Corte. A propósito, apenas exemplificativamente, segue trecho do Acórdão n.º 5730/16 da 1ª Câmara:

Nesse ponto, vale trazer à colação o magistério do Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Dr, HELIO SAUL MILESKI, que, tomando por base o §1º do art. 80 do Decreto-Lei n.º 200/67, preleciona que “ordenador de despesa é necessariamente uma autoridade administrativa, de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento de dispêndio de recursos financeiros. Assim, a função de ordenador de despesa está intimamente ligada à atividade administrativa de execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamentária de despesa, envolvendo responsabilidade gerencial de recursos públicos”².

E prossegue:

“Nessa circunstância, para identificação do ordenador de despesa é importante que esse só possa ser assim considerado quando investido de autoridade administrativa, via de consequência, não podendo ser reconhecido na pessoa do agente subordinado. Por isso, o simples assinador do empenho, o servidor que realiza a liquidação da despesa ou o seu pagamento, em princípio, não pode ser identificado como o ordenador da despesa. Ordenador de despesa é a autoridade administrativa, o responsável mor, com poderes e competência para determinar ou não a realização de despesa, de cujo ato gerencial surge a obrigação de justificar o bom e regular uso dos dinheiros públicos.

Dessa forma Ordenador de Despesa é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e bens públicos, de cujos atos resulta o dever de prestar contas, submetendo-se, por isso, ao processo de tomada de contas, para fins de julgamento perante o Tribunal de Contas” (sem grifos no original, fl. 46).

Nesse mesmo sentido é a inteligência do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República:

Art. 70. ...

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Portanto, ainda que o Fundo Municipal de Saúde se constitua em unidade orçamentária, diante da efetiva gestão dos recursos públicos, cabe ao seu gestor prestar contas a esta Corte.

Por último, conforme bem destacado pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer n.º 93/22 (peça 152), deflui do art. 13, inciso II, da Lei Municipal n.º 14.064/2012³, a responsabilidade do gestor do Fundo, enquanto

² MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2011. P. 151.

³ Art. 13. As despesas do Fundo Municipal da Saúde se constituirão da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ordenador de despesas, pelo pagamento de remunerações de pessoal, afastando, nesse ponto, a alegada responsabilidade direta do Município de Curitiba.

Dessa forma, acompanho o Parecer n.º 93/22 do Ministério Público de Contas (peça 152), para afastar a nulidade alegada.

3. Mérito. Falta de repasse das contribuições patronais para o regime previdenciário

Conforme Acórdão n.º 3203/2019 da Primeira Câmara (peça 139), identificaram-se inconsistências que, em princípio, evidenciariam a falta de repasse de contribuições patronais ao RPPS, no valor total apurado de R\$ 19.379.974,47

O demonstrativo dos valores devidos consta na fl. 4 da Instrução n.º 3421/19 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 137):

VALOR DEVIDO - APURADO COM BASE NOS DOCUMENTOS APENSADOS ÀS PEÇAS PROCESSUAIS RELACIONADAS							
Peça Processual	Competência	"Relatório de Empenho da Folha de Pagamento" ¹ PP - pag.	Base/ Folha apresentado na defesa ²	% Contrib. Patronal ³	CALCULO VALOR DEVIDO (Base da Folha X % Aliq. Patronal)	VALOR DECLARADO C/DEVIDO/RECOLHIDO (= emp pagos / Instr 2720/15-PP 44)	DIFERENÇA (valor calculado neste exame x valor declarado c/devido/ recolhido)
71-78-84	jan/13	PP 71- pag.13	29.189.301,52	22	6.421.646,33	5.067.502,30	1.354.144,03
71-78-84	fev/13	PP 71- pag.18-19	28.659.560,47	22	6.305.103,30	5.073.081,12	1.232.022,18
71-78-84	mar/13	PP 71- pag.26 (s/mês ref.)	29.349.787,39	22	6.456.953,23	5.303.585,69	1.153.367,54
71-78-84	abr/13	PP 71- pag.31	30.952.430,65	22	6.809.534,74	5.534.891,51	1.274.643,23
71-78-84	mai/13	PP 71- pag.38 (s/mês ref.)	31.896.515,19	22	7.017.233,34	5.481.938,23	1.535.295,11
71-78-84	jun/13	PP 71- pag.42	32.429.225,96	22	7.134.429,71	5.478.871,12	1.655.558,59
71-72-78-84	jul/13	PP 71- pag.47 (s/mês ref.)	33.325.839,86	22	7.331.684,77	5.667.303,42	1.664.381,35
72-79-85	ago/13	PP 72- pag. 3-4	35.088.692,50	22	7.719.512,35	5.559.665,96	2.159.846,39
72-79-85	set/13	PP 72- pag. 10	34.432.987,75	22	7.575.257,31	5.614.703,99	1.960.553,32
72-79-85	out/13	PP 72- pag. 15	34.458.506,24	22	7.580.871,37	5.601.215,95	1.979.655,42
73-80-86	nov/13	PP 73- pag. 13	35.783.431,61	22	7.872.354,95	5.727.033,27	2.145.321,68
73-80-86	dez e 13º/13	PP 73- pag. 3 e 4	55.293.730,92	22	12.164.620,80	10.899.435,18	1.265.185,62
Soma			410.860.010,06		90.389.202,21	71.009.227,74	19.379.974,47

Nota 1: Documento juntado processo "Relatório de Empenho da Folha de Pagamento" não trata do resumo mensal da Folha de Pagamento mas do Resumo mensal dos Empenhos da FP

Nota 2: dados relativos às VANTAGENS apresentados na defesa no documento denominado "Relatório de Empenho da Folha de Pagamento"

Nota 3: Conforme Laudo Atuarial aplicável ao exercício de 2013 e Lei nº11540/2005(RPPS) que alt. Lei nº9626/1999, juntados ao Processo nº 24205-2/14, peça processual nº 30 e 32.

Em sede recursal, a inconsistência foi esclarecida em diligência realizada junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba. Nesse sentido, preliminarmente, o instituto esclareceu que não possui crédito em face do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba, conforme fl. 2 da peça 178:

I – [...]

II - pagamento de vencimentos, salários e gratificações ao pessoal dos órgãos ou das entidades da administração direta ou indireta que participem da execução das ações e serviços previstos no art. 2º desta lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Porém, o IPMC informa que o recolhimento da contribuição previdenciária patronal durante o exercício de 2013 está correto, não havendo diferenças a serem pagas.

E assim o fazemos considerando que o IPMC é a unidade gestora do RPPS local e não possui crédito a tal título frente ao Fundo Municipal de Saúde, estando todos os repasses corretos.

Prosseguindo, o Instituto de Previdência Municipal esclareceu o motivo da divergência de cálculos em relação à apuração realizada por este Tribunal (fl. 4 da peça 178):

Portanto, essa Colenda Corte deve considerar que na folha de pagamento do Fundo Municipal de Saúde há diversos pagamentos referentes a servidores que não contribuem para o RPPS municipal, além de existirem diversas gratificações ou adicionais que não fazem parte da base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor e, via de consequência, patronal.

Além disso, como informado, algumas verbas tinham apenas uma parte dela correspondendo ao desconto de contribuição previdenciária enquanto outra parcela não o era.

Acrescente-se a isso que, por vezes, a folha de pagamento é flexível, pois um servidor titular de cargo efetivo pode deixar de receber uma gratificação, função gratificada ou cargo em comissão durante período maior que um mês, influenciando também nesse cálculo. Por isso, os resultados são variáveis e não são exatamente iguais todos os meses.

Com base nos esclarecimentos apresentados e planilhas juntadas na peça 179, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 3345/23 (peça 180), identificou a base de cálculo (R\$ 322.769.217,00) e a alíquota aplicável (22%), e identificou a regularidade dos repasses de contribuição patronal ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba.

Assim, com fundamento na Súmula n.º 8 deste Tribunal de Contas, acompanhando as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, dou provimento parcial ao presente recurso a fim de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ressalvar as inconsistências no recolhimento de contribuições patronais e, por consequência, afastar em face do recorrente a aplicação da multa do art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno **conheça** do Recurso de Revista e rejeite a preliminar de nulidade para, **no mérito, dar-lhe provimento parcial** a fim de reformar o Acórdão n.º [3203/2019](#) da Primeira Câmara (peça 139) a fim de converter em causa de ressalva das contas as inconsistências nos repasses das contribuições patronais para o regime previdenciário e afastar, em face do Sr. Adriano Massuda, Presidente do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba no exercício financeiro de 2013, a multa do art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

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:

Conhecer do Recurso de Revista e rejeitar a preliminar de nulidade para, **no mérito, dar-lhe provimento parcial** a fim de reformar o Acórdão n.º [3203/2019](#) da Primeira Câmara (peça 139) a fim de converter em causa de ressalva das contas as inconsistências nos repasses das contribuições patronais para o regime previdenciário e afastar, em face do Sr. Adriano Massuda, Presidente do Fundo Municipal de Saúde de Curitiba no exercício financeiro de 2013, a multa do art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Votaram, nos termos acima, 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 de Contas, VALERIA BORBA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente