



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 163542/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PRUDENTOPOLIS
INTERESSADO: ADELMO LUIZ KLOSOWSKI, ANDREI BULKA MACHULA, ARIEL ALEX DOS SANTOS, JOÃO CARLOS BINI, MARIANE BODNAR, MUNICÍPIO DE PRUDENTOPOLIS, OSNEI STADLER, ZENI DE LOURDES ULIACH DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR: AYR AZEVEDO DE MOURA CORDEIRO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2334/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Irregularidades apontadas na auditoria em receita pública realizada em cumprimento ao PAF de 2017 e não solucionadas no decorrer de monitoramento realizado nos exercícios de 2019 e 2020. **Pelo provimento parcial**, unicamente para efeito de afastar a irregularidade do **Achado 10** – inconsistência no registro contábil dos créditos tributários – e as multas dele decorrentes, sem prejuízo da manutenção integral das demais irregularidades e ressalvas apuradas e das demais determinações e sanções aplicadas.

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Município de Prudentópolis e pelos Srs. Adelmo Luiz Klosowski, João Carlos Bini, Andrei Bulka Machula, Mariane Bodnar e Zeni de Lourdes Uliach em face do Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara (peça 164), que julgou irregulares as contas objeto da Tomada de Contas Extraordinária nº 590830/20, referentes a *“irregularidades apontadas na auditoria em receita pública realizada no Poder Executivo do Município de Prudentópolis em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização – PAF de 2017 e não solucionadas no decorrer do monitoramento realizado nos exercícios de 2019 e 2020 pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX”*, em razão da ausência de regularização do **Achado 1** – *“inexistência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Simples Nacional”, e do **Achado 10** – “*inconsistência no registro contábil dos créditos tributários*”, com aposição de ressalva relativamente ao **Achado 3**,¹ expedição de determinações² e imposição das multas administrativas previstas no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por duas vezes, aos Srs. Adelmo Luiz Klosowski, João Carlos Bini e Andrei Bulka Machula, e, por uma vez, às Sras. Mariane Bodnar e Zeni de Lourdes Uliach.

Sustentaram os Recorrentes, em relação ao **Achado 1**, que houve a demonstração da adoção, pelo Município, de ações voltadas ao acompanhamento ou fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, visto que, após serem notificados da ocorrência das irregularidades por ocasião da auditoria realizada, “*os responsáveis passaram a organizar o setor, desenvolver e contratar ferramentas e a corrigir problemas estruturais históricos para que pudessem atingir o resultado da efetiva fiscalização*”.

Alegaram que, apesar das dificuldades enfrentadas em relação a procedimentos de fiscalização, a Municipalidade encontrou alternativas fiscalizatórias e adotou sistema informatizado para monitoramento dos contribuintes, motivo pelo qual a manutenção da irregularidade das contas, com aplicação de multas, seria desproporcional e injusta.

A respeito do **Achado 10**, asseveraram que a inconsistência apontada foi corrigida no exercício de 2020, tendo em vista que os valores constantes dos demonstrativos apresentados junto às razões de contraditório guardam integral correspondência com aqueles que constam do balanço patrimonial, o que seria capaz de confirmar a regularização tempestiva do item. Esclareceram, ainda, que não houve erro de escrituração nem divergência entre valores a cobrar e registrados na contabilidade, mas, somente, “*a ocorrência de equívoco decorrente do agrupamento indevido de contas para emissão de relatório que embasou o achado*”, o que já foi integralmente corrigido.

¹ **Achado 3** – “*inexistência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização do ISSQN sobre serviços tributáveis de instituições financeiras e cartórios*”.

² V - expedir determinações ao Município de Prudentópolis, para que, no prazo de seis meses, comprove:

a) a implantação e a realização de procedimentos de fiscalização em face de contribuintes de ISSQN enquadrados no Simples Nacional, adotando, dentre outras, medidas como comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do Simples Nacional com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais;

b) a implementação de fiscalizações tributárias contínuas nos cartórios extrajudiciais, contribuintes de ISSQN no município;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao final, requererem a reforma do Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara, a fim de que os **Achados 1 e 10** sejam julgados regulares ou ressalvados, com a consequente exclusão das sanções pessoais impostas.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução nº 1317/23 (peça 174), em que opinou pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, unicamente para regularizar o **Achado 10** e excluir as multas administrativas dele decorrentes.

No mesmo sentido, manifestou-se a 7ª Procuradoria de Contas, por meio do Parecer nº 329/23 (peça 175).

É o relatório.

2. Preliminarmente, reitera-se o conhecimento do Recurso de Revista, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade relativos à tempestividade, legitimidade, interesse e adequação.

No mérito, em conformidade com os pareceres uniformes que instruem o feito, o presente recurso merece provimento parcial, com a consequente reforma do Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara, unicamente para efeito de afastar a irregularidade relativa ao **Achado 10** e as multas dele decorrentes (item I, “b”, e parte final do item III da parte dispositiva da decisão recorrida), sem prejuízo da manutenção integral das demais irregularidades, ressalvas, determinações e sanções impostas.

Relativamente ao **Achado 1 – “inexistência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional”**, verifica-se, a partir do relatório da auditoria originária e do Relatório de Monitoramento (respectivamente, peças 4 e 6), que foi constatada a ausência, em 2017, de fiscalização das informações relacionadas à movimentação econômica e ao valor do ISSQN registradas no Portal do Simples Nacional pelos contribuintes do Município, em contrariedade ao art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000,³ ao art. 33, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 123/2006,⁴

³ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao art. 142, parágrafo único, do Código Tributário Nacional⁵ e ao art. 39 c/c art. 179, alínea “p”, art. 253 e art. 265 do Código Tributário do Município de Prudentópolis,⁶ o que ensejou a expedição, dentre outras, da Recomendação nº 389, nos seguintes termos: *“Implantar e realizar procedimentos que visem comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do SIMPLES NACIONAL com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais, no intuito de apurar o ISSQN efetivamente devido ao Município.”*

Durante o monitoramento, realizado nos exercícios de 2019 e 2020, a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções detectou divergências entre valores declarados por empresas contribuintes do Município à Receita Federal e os registros constantes das notas fiscais eletrônicas do Município (vide peça 06, fls. 7 a 10), em face do que, após ser comunicado via ofício, afirmou o gestor que seriam abertos processos de fiscalização para apurar os indícios de divergências apurados, que foram expedidas notificações que comprovariam a existência de fiscalização dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, e que o cruzamento de dados entre as notas fiscais do município e o Simples Nacional somente seria possível quando

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

⁴ Art. 33. A competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações principais e acessórias relativas ao Simples Nacional e para verificar a ocorrência das hipóteses previstas no art. 29 desta Lei Complementar é da Secretaria da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda ou de Finanças do Estado ou do Distrito Federal, segundo a localização do estabelecimento, e, tratando-se de prestação de serviços incluídos na competência tributária municipal, a competência será também do respectivo Município.

⁵ Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

⁶ Art. 39º - Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único - A atividade administrativa do lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

(...)

Art. 179º - Os modelos de livros, notas fiscais e demais documentos, a serem obrigatoriamente utilizados pelos contribuintes, serão definidos em regulamento, sendo que:

(...)

p) a fiscalização do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, será feita sistematicamente pelos Agentes Fiscais Fazendários do Município, nos estabelecimentos, vias públicas e demais locais, onde exerçam atividades tributáveis.

(...)

Art. 253º - Todas as funções referentes à cobrança e à fiscalização dos tributos municipais, à aplicação de sanções por infração à legislação tributária do Município, bem como as medidas de prevenção e repressão às fraudes, serão exercidas pelos órgãos fazendários, repartições a elas hierárquicas ou funcionalmente subordinadas e demais entidades, segundo as atribuições constantes da legislação que dispuser sobre a organização administrativa do Município e dos respectivos regimentos internos daquelas entidades, sendo que caberá à administração fazendária determinar qual a melhor forma, assim como o melhor local, por meio do qual se realizará o procedimento fiscalizatório.

(...)

Art. 265º - A fiscalização será exercida sobre todas as pessoas sujeitas a cumprimento de obrigações tributárias, inclusive aquelas imunes ou isentas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da integração entre os sistemas que o município utiliza (Equiplano Sistemas e Fintel Tecnologia).

Diante desses esclarecimentos, considerando que o próprio gestor confirmou que ainda não era realizada a comparação entre os dados declarados à Receita Federal e aqueles informados ao Município, bem como que as notificações expedidas eram para cobrança de valores não recolhidos e, portanto, não caracterizavam uma fiscalização efetiva, assinalou a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções a ausência de regularização do apontamento.

De modo semelhante, concluiu a decisão recorrida que *“não foi demonstrada a implementação das rotinas de comparação entre os dados declarados à Receita Federal do Brasil e aqueles informados ao município, além do que as notificações enviadas tratam de cobrança dos valores não recolhidos”* (peça 164, fl. 6).

Conforme observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, as razões recursais referentes ao **Achado 1** coincidem em grande parte com as razões defensivas anteriormente apresentadas, no sentido de que foram desenvolvidas ações de fiscalização e acompanhamento dos contribuintes inscritos no Simples Nacional (que inclusive contribuíram para relevante aumento da arrecadação), consistentes: no envio de notificações de cobrança em decorrência do não pagamento de DAS (Documento de Arrecadação do Simples Nacional) desde 2018, o que acarretou a exclusão de 56 empresas do Simples Nacional por não cumprirem o prazo estabelecido; na implantação de ferramenta eletrônica no sistema tributário apta a apontar possíveis divergências entre valores informados pelo contribuinte ao Município e à Receita Federal; na adesão à implantação da REDESIM, que permite a recepção automática de novos cadastros municipais, a abertura automática de alvarás de baixo risco e a fiscalização de recolhimento do ISSQN; e na implantação do Domicílio Tributário Eletrônico, que permite a comunicação eletrônica e legal com os contribuintes.

Em que pese o alegado, deve ser mantida a conclusão da decisão recorrida pelo não atendimento à citada Recomendação nº 389, tendo em vista que, apesar da contratação de ferramenta informatizada, não houve comprovação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetiva implementação de rotinas de comparação entre os dados informados pelos contribuintes à Receita Federal e ao Município, objetivo que não foi atingido pelos envios de notificações de cobranças, por se referirem ao não pagamento de DAS, questão evidentemente estranha a tal rotina de comparação.

Em acréscimo, muito embora os recorrentes sustentem que o Município *“adotou sistema informatizado para realizar o monitoramento dos contribuintes (sistema Fintell), permitindo confrontar os valores declarados no PGDAS X notas fiscais de serviços eletrônicas, objetivando apontar omissão de receitas, segregação incorreta dos valores lançados na base de cálculo (ISSQN devido no município/devido fora)”*, em consulta à documentação acostada aos autos foi possível constatar que o contrato em questão foi celebrado em 13/09/2018 (Contrato nº 452/2018, peça 92), sem que fosse apresentada qualquer documentação comprobatória da efetiva implementação da mencionada rotina de comparação de dados nos quase cinco anos que se sucederam, seja por ocasião da manifestação prévia à instauração da Tomada de Contas Extraordinária em 02/12/2019 (peça 07), do exercício do contraditório em 11/11/2020 (peças 36 e seguintes), ou da interposição do recurso ora em exame em 13/03/2022, de maneira que restou consolidada a situação de omissão, inicialmente constatada no exercício de 2017 (peça 04).

Outrossim, alegaram os recorrentes que a imposição de multas em desfavor de *“agentes que não trabalham diretamente com o fato, mas apenas supervisionam, tal como o prefeito e o secretário de finanças é ainda mais descabida, posto que trata de penalizar de modo objetivo conduta específica e individualizada atribuída por lei a outrem”*.

Diversamente do afirmado, pode-se verificar que a Matriz de Responsabilidade do **Achado 1**, constante do item 2.1.1 da peça inicial (peça 03, fls. 8 a 14, a que se faz remissão), foi clara ao enumerar e individualizar os fatores que caracterizaram as responsabilidades de cada um dos agentes penalizados com multa administrativa, assim como a decisão recorrida especificou os dispositivos legais atinentes aos deveres de fiscalização tributária que deixaram de ser desempenhados por cada um desses agentes (peça 164, fls. 6 e 7, a que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

igualmente se faz remissão). Diante disso, e na ausência de impugnação direta aos fundamentos de ambas as peças pelas razões recursais, resta inviável seu acolhimento.

Especificamente no que se refere à responsabilidade do Prefeito Municipal, vale destacar que a peça inicial caracterizou ainda mais expressamente a situação de omissão, ao expor que *“após a realização de fiscalização, o gestor teve ciência inequívoca da situação imprópria/irregular, nos termos do Ofício n.º 341/2018/OPD/GP, com Aviso de Recebimento datado de 15/02/2018. Contudo, passaram-se mais de 02 (dois) anos sem a regularização total do quadro fático apontado na fiscalização e a demonstração de ações efetivas para a regularização das impropriedades.”*

Desse modo, o presente Recurso de Revista **não merece provimento** relativamente ao **Achado 1**, devendo ser consequentemente mantidas as multas e determinações dele decorrentes.

Por sua vez, como mencionado, o recurso deve ser provido relativamente ao **Achado 10 – “inconsistência no registro contábil dos créditos tributários”**.

Para tanto, adota-se como razões de decidir os fundamentos constantes da análise técnica realizada pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 1317/23, a seguir reproduzidos (peça 174, fls. 4 a 7):

Como já mencionado, com relação ao achado 10) inconsistência no registro contábil dos créditos tributários, o Município relatou que consta dos autos o relatório total por tributo, os quais teriam de ser somados para atingir a totalidades dos créditos tributários. Afirma que não há qualquer divergência que justifique a manutenção do achado, muito menos que justifique o julgamento das contas como irregulares com aplicação e multa em desfavor dos gestores.

Ademais, descreveu que desde que cientificado do presente procedimento, tomou medidas para proceder a inscrição contábil dos Créditos Tributários a recebê-los ainda no exercício de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2018; e que a situação foi completamente corrigida no exercício de 2020 retificando qualquer distorção do demonstrativo contábil.

Por fim, voltou a afirmar que não houve erro de escrituração, tampouco há divergência entre valores a cobrar e consagrados na contabilidade, houve tão somente no momento da fiscalização, a ocorrência de equívoco decorrente de agrupamento indevido de contas para emissão de relatório que embasou o achado, sendo que contudo, a situação foi regularizada em sua totalidade.

De fato, da análise das razões recursais e dos documentos constantes nos autos, verifica-se ser o caso da regularização do achado 10, que discutiu a inconsistência no registro contábil dos créditos tributários. Isto porque, de acordo com o Acórdão recorrido, no balanço patrimonial de outubro de 2020, constava registrado o saldo de R\$ 2.955.184,93 na conta de créditos tributários, no ativo circulante e o Município não teria comprovado a inconsistência.

Todavia, verifica-se desde o Relatório de Apoio para fechamento do SIM-AM (peça n.º 13, fl. 18-26) ainda no trâmite do julgamento da Tomada de Contas Extraordinária que a soma dos valores de taxas, contribuições e tributos é equivalente ao saldo questionado, o que demonstrava já haver fortes indícios de adequada conciliação entre o balanço patrimonial exarado e o registrado no cadastro contábil.

A manifestação desta CGM na Instrução da Tomada (Peça 162), insistiu na comprovação de que deveria haver conciliação entre o sistema informatizado tributário do Município e o Balanço Patrimonial, sendo que só haveria comprovação deste último; o que de fato ocorreu.

Agora, pelo excerto da tela do sistema informatizado tributário do Município às fls. 15 da Peça 168, a presunção de conciliação milita em favor dos Recorrentes.

Com efeito, os Balanços Patrimoniais do SIM/AM comprovam o alegado segundo os Recorrentes:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E o reflexo dos créditos tributários a receber continuaram nos anos seguintes:

(...)

Assim, frente a comprovação por parte do Município, a procedência nesse quesito é medida que se impõe. Portanto, opina-se pela procedência parcial do presente Recurso de Revista, de modo a regularizar-se o achado 10.

Assim, diante da confirmação pela Coordenadoria de Gestão Municipal de que o somatório das taxas, contribuições e tributos apresentados no Relatório de Apoio para fechamento do SIM-AM é equivalente ao saldo registrado no balanço patrimonial de outubro de 2020, bem como de que restou comprovada a conciliação entre o sistema informatizado tributário do Município e o Balanço Patrimonial, com o que corroborou o Parecer nº 329/23, da 7ª Procuradoria de Contas (peça 175), deve-se concluir pela regularização da inconsistência constatada na decisão recorrida, com o consequente afastamento da irregularidade do **Achado 10** e das multas dele decorrentes.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que esta Corte, **conheça** do presente Recurso de Revista, para, no mérito, **dar-lhe parcial provimento** e reformar a decisão contida no Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara para os fins de:

3.1.afastar a irregularidade do Achado 10 – “*inconsistência no registro contábil dos créditos tributários*”, sob a responsabilidade dos Senhores Adelmo Luiz Klosowski, prefeito municipal (gestão 2017-2020), João Carlos Bini, Secretário Municipal de Finanças (desde 23/09/2019), e Andrei Bulka Machula, Secretário Municipal de Finanças (de 19/02/2015 a 31/10/2018); e

3.2.afastar uma das duas aplicações da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, correspondente ao **Achado 10**, imposta pelo item III do Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara, individualmente, aos Srs. Adelmo Luiz Klosowski, João Carlos Bini e Andrei Bulka Machula, sem prejuízo da manutenção integral das demais irregularidades e ressalvas apuradas e das demais determinações e sanções aplicadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de

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 presente Recurso de Revista, para, no mérito, **dar-lhe parcial provimento** e reformar a decisão contida no Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara para os fins de:

1. afastar a irregularidade do Achado 10 – *“inconsistência no registro contábil dos créditos tributários”*, sob a responsabilidade dos Senhores Adelmo Luiz Klosowski, prefeito municipal (gestão 2017-2020), João Carlos Bini, Secretário Municipal de Finanças (desde 23/09/2019), e Andrei Bulka Machula, Secretário Municipal de Finanças (de 19/02/2015 a 31/10/2018); e

2. afastar uma das duas aplicações da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, correspondente ao **Achado 10**, imposta pelo item III do Acórdão nº 79/23 – Segunda Câmara, individualmente, aos Srs. Adelmo Luiz Klosowski, João Carlos Bini e Andrei Bulka Machula, sem prejuízo da manutenção integral das demais irregularidades e ressalvas apuradas e das demais determinações e sanções aplicadas.

Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução.

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

nº 14.

Plenário Virtual, 3 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente