



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 288191/23
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: CONSORCIO PUBLICO INTERMUNICIPAL PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL
INTERESSADO: REINALDO GROLA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 238/24 - Primeira Câmara

Prestação de Contas Anual. Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável. Exercício de 2022. Pareceres uniformes pela irregularidade das contas. Regularidade com ressalva. Recomendação.

I – RELATÓRIO PROPOSTA DE DECISÃO VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se da prestação de contas do Sr. Reinaldo Grola, referentes ao Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável, exercício de 2022.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 2.232/23 – peça processual nº 007) em primeira análise apurou que o relatório do controle interno não teria apresentado os conteúdos mínimos exigidos, prescritos pelo Tribunal (arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal¹), ao avaliar como regular o critério

¹ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transparência, entretanto, não foram localizados no portal da transparência indicado, os seguintes documentos: orçamento do consórcio, contratos de rateio, demonstrações contábeis (balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial, demonstração das variações patrimoniais, demonstração do fluxo de caixa e notas explicativas); RREO (publicado somente o 1º bimestre de 2022), balanço orçamentário bimestral e demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção bimestral; e RGF (demonstrativo da despesas com pessoal do consórcio público e demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar), em afronta ao art. 14 da Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016².

Ao final manifestou-se pela irregularidade das contas e concessão de contraditório, além da aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005³.

Por meio do Despacho nº 276/23 (peça processual nº 008) foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para citação do responsável, Sr. Reinaldo Grola, para apresentar defesa quanto à irregularidade apontada pela unidade técnica.

O Sr. Reinaldo Grola (petição intermediária nº 449446/23 – peças processuais nº 010 e 011) solicitou dilação de prazo, deferida por meio do Despacho nº 363/23 (peça processual nº 013).

² Art. 14. Para fins de transparência na gestão fiscal, o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, aos seguintes documentos:

I - o orçamento do consórcio público;

II - o contrato de rateio;

III - as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação; e

IV - os seguintes demonstrativos fiscais:

a) Do Relatório de Gestão Fiscal:

1. Demonstrativo da Despesa com Pessoal;

2. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e

3. Demonstrativo dos Restos a Pagar.

b) Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária:

1. Balanço Orçamentário;

2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.

Parágrafo único. Os documentos citados no caput deverão ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo.

³ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Sr. Reinaldo Grola (petição intermediária nº 461985/23 – peças processuais nº 015 e 016) apresentou novas justificativas e esclarecimentos em face da irregularidade.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4.271/23 – peça processual nº 018) manteve a indicação de irregularidade das contas, após constatar, em consulta ao site do consórcio, indicado como portador das publicações, que a maioria dos documentos anteriormente ausentes, se encontram regulamente publicados, com exceção dos contratos de rateio e do balanço patrimonial, que não foram encontrados na aba dos demonstrativos contábeis.

Ao final, a unidade técnica manifestou-se pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável, prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005³, tendo em vista persistir a irregularidade na transparência da gestão fiscal e omissão no relatório do controle interno.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 826/23 – peça processual nº 019), subsidiada pela análise técnica, manifestou-se pela irregularidade das contas e aplicação da multa sugerida.

II – FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE DECISÃO⁴ VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Acompanho integralmente os pareceres antecedentes quanto à irregularidade das contas.

No que diz respeito à aplicação da multa administrativa prevista na alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05³, conquanto tenha defendido sua inconstitucionalidade, conforme declaração de voto⁵

⁴ Art. 130 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁵ “A violação ao princípio da legalidade decorre da carência de especificação quanto ao tipo sancionador. Fábio Medina Osório é esclarecedor da importância do papel do tipo sancionador administrativo e dos seus requisitos para validade (*in* “Direito Administrativo Sancionador”, Revista dos Tribunais, 2000, p. 210): (grifei)

“A sociedade deve estar habilitada a perceber, de uma perspectiva formal e material, o conteúdo das proibições, de modo que possam os tipos desempenhar importantes funções preventivas, evitando o cometimento de ilícitos. **Daí decorre que os tipos devem ser claros, suficientemente densos, dotados de um mínimo de previsibilidade quanto ao seu conteúdo.** Não basta estruturar condutas proibidas em normas intoleravelmente imprecisas e vagas, ainda que se admitam cláusulas gerais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conceitos jurídicos indeterminados. O tipo possui a fundamental missão de demarcar o ilícito objeto da norma sancionadora, delimitando a esfera do proibido”

A opinião do ilustre doutrinador é corroborada por diversos outros autores. A título ilustrativo, transcrevo os trechos abaixo:

“A tipicidade, não obstante, é corolário obrigatório do princípio da legalidade - visceralmente incompatível com as fórmulas genéricas abertas, por vezes utilizadas no Direito Penal (leis penais em branco).

Ocorre que, no ramo penal, a sanção é aplicada pelo próprio Poder Judiciário, que detém a tutela última da legalidade, o que não ocorre no ramo administrativo do Direito, em que o tipo nele discriminado com a previsão da conduta e da respectiva sanção, pode ser por vezes utilizado como conceito indeterminado, mas, ainda assim, os seus limites devem ser apontados, pois que visam a garantir o princípio da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

Um dos constantes e distorcidos efeitos da proliferação das ferramentas que ampliam o alcance dos tipos sancionadores é o indevido alargamento do espaço discricionário aos intérpretes aplicadores, até mesmo para impor punições imprevistas ou concretamente retroativas, abrindo às autoridades administrativas o perigoso caminho do desvio de poder e do arbítrio. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Sistema Administrativo Sancionador e Direitos Fundamentais: algumas considerações sistemáticas. Disponível em <http://www.iiede.org.br/arquivos/sistemaadministrativosancionadoredireitosfundamentais2.pdf>. Acesso em 01/07/2010.”

“Inexiste discricionariedade para imposição de sanções, inclusive quando se tratar de responsabilidade administrativa. A ausência de discricionariedade se refere, especialmente, aos pressupostos de imposição da sanção. Não basta a simples previsão legal da existência da sanção. O princípio da legalidade exige a descrição da ‘hipótese de incidência’ da sanção. A expressão, usualmente utilizada no campo tributário, indica o aspecto da norma que define o pressuposto da aplicação do mandamento normativo. A imposição de sanções administrativas depende da previsão tanto da hipótese de incidência quanto da consequência. A definição deverá verificar-se através da lei [...] Nem mesmo a penalidade de multa pode ser aplicada se seus pressupostos e sua extensão não forem determinados por lei. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 619.”

O ponto fulcral da discussão não é a validade do dispositivo legal em face de sua natureza de “norma penal em branco”. Tais regras existem e devem ser aplicadas. O que merece ser discutido é a magnitude de seu alcance, que, no presente caso, extrapola os limites da razoabilidade e proporcionalidade, causando insegurança jurídica e enfraquecendo a garantia dos indivíduos perante o Estado:

“Certa, pois, a observação de Soler, segundo a qual a lei penal em branco, que defere a outro a fixação de determinadas condições, não é nunca uma carta branca outorgada a esse poder para que assuma ações repressivas, e, sim, o reconhecimento de uma faculdade regulamentar. A observação tem razão de ser, uma vez que as normas penais em branco, em que o complemento constitui elemento normativo, causam considerável indeterminação no conteúdo do tipo, enfraquecendo sua função de garantia, pois fazem às vezes, depender de órgão que não a União a própria existência da conduta punível. (Damásio E. de Jesus, *in* “Direito Penal”, volume 1, p. 23 e 24, Saraiva, 1999)”

No âmbito do direito administrativo sancionador, conforme lição de Rafael Munhoz de Melo (*in* “Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador, p. 144, Malheiros, 2007), citando como exemplo o art. 44, § 2º, alínea ‘b’, da Lei Federal nº 4.595/1964, defende que a tipificação indireta ali presente, tem seus limites, ou seja, deva ser compreensível ao agente a conduta a ser evitada:

A tipificação indireta não viola o princípio da tipicidade, desde que seja possível identificar a conduta que constitui infração administrativa. Trata-se de modo mais complexo de tipificação que o usualmente utilizado no direito penal, já que torna necessário, para a identificação da infração, o exame de vários dispositivos, e não de um único. Mas a maior complexidade não torna inviável a compreensão do comportamento que dá margem à imposição de sanção administrativa.”

Segundo esse mesmo autor, o que é inaceitável é a tipificação global ou residual, que, a meu ver, é exatamente o que constitui o texto da alínea ‘g’ do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05:

“Coisa distinta é aceitar a tipificação global ou residual, através da qual se pretende se tipificar como conduta sujeita à aplicação de sanção administrativa todo e qualquer descumprimento de norma jurídica, sem qualquer especificação. Na tipificação global utiliza-se uma cláusula onicompreensiva, que abrange todos os comportamentos que violem dispositivo normativo – qualquer dispositivo”

Além disso, conforme já defendi em voto vencido no julgamento da uniformização de jurisprudência nº 10, que tratou da interpretação dada por este Tribunal em relação à aplicação das multas administrativas do art. 87 da Lei Orgânica no caso de aprovação (*sic*) das contas com ressalvas, o legislador constituinte limitou as hipóteses legais das sanções a serem aplicadas pelas Cortes de Contas aos casos de ilegalidade de despesas e irregularidade de contas (art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal). Vê-se que não é qualquer espécie de irregularidade que está sujeita a sanções pelos Tribunais de Contas: apenas aquelas decorrentes de fatos considerados como tal nos processos de contas, no caso da expressão “irregularidade das contas”, ou de ilegalidade atinente à despesa pública (ilegalidade de despesa). Caso o Tribunal se depare com qualquer outra espécie de irregularidade, cabe-lhe representar ao poder competente nos termos do inciso XI do art. 71 da Constituição Federal.

Nesse diapasão, a alínea ‘g’ do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 também extrapola os limites dados pelo art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito trecho doutrinário:

“A análise do inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal resultou na constatação de que a referida competência punitiva encontra limites consubstanciados nos aspectos da irregularidade de contas e ilegalidade de despesas, vetores estes que devem orientar o legislador infraconstitucional na determinação das condutas ilícitas, e o órgão controlador na aplicação das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constante dos autos do Prejulgado nº 010 (peça processual nº 031 do processo nº 111936/09), publicada na fl. 005 da edição nº 265, de 03/09/2010, dos Atos Oficiais do Tribunal de Contas, como não há previsão legal de sanção específica para a ausência de publicação dos demonstrativos de transparência da gestão fiscal, em ofensa art. 14 da Portaria STN nº 274/2016² c/c art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, impõe-se o dever de propor a sua aplicação, seguindo a orientação jurisprudencial desta Corte.

Face ao exposto, proponho que este Colegiado:

1) com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶, julgue irregulares as contas do Sr. Reinaldo Grola, referentes ao Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável, exercício de 2022, em face da ausência de publicação dos demonstrativos de transparência da gestão fiscal e da omissão no relatório do controle interno; e

2) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005³, ao Sr. Reinaldo Grola, em

sanções, de forma que algumas infrações previstas na Lei Federal nº 8.443/92 estão em desacordo com a orientação constitucional.

No caso, a Constituição Federal estabeleceu que competirá à Corte de Contas "aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário" (inciso VIII do artigo 71).

(...)

Assim, os limites ao legislador infraconstitucional estão dados pela Constituição. Está vedada a criação de sanções a serem aplicadas pelos Tribunais de Contas que desbordem das hipóteses delineadas pelo constituinte no dispositivo supra transcrito. Cumpre, portanto, analisar esses contornos.

(...)

Cumple lembrar, a afirmação de que nosso sistema jurídico exige que a lei minimamente descreva as condutas censuradas e respectivas sanções, de forma a garantir a antecipada ciência dos indivíduos, e com isso resguardando em sua plenitude o direito de defesa. Todo indivíduo deve ter a possibilidade de saber antecipadamente se sua ação é punível ou não antes de praticá-la. (PELEGRI, Márcia. A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora – contornos constitucionais. Disponível em http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957. Acesso dia 01/07/2010)"

Além dessas considerações, convém também ressaltar que a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas não constitui potestade, mas obrigação de, constatada a ilicitude do ato, aplicar o dispositivo sancionatório correspondente.

Frise-se que, nos casos de irregularidade de contas sem dano ao erário, o art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/05⁵ prevê multa, com apenamento em valor pecuniário menor do que o previsto na alínea objeto deste prejulgado, devendo prevalecer a aplicação daquela, posto que é mais benéfica ao agente sancionado.

Face ao exposto, proponho que este Tribunal decida pela ineficácia do dispositivo constante do art. 87, inciso IV, alínea 'g' da Lei Complementar Estadual nº 113/05."

⁶ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

face da ausência de publicação dos demonstrativos de transparência da gestão fiscal.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se da prestação de contas do CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, exercício de 2022, de responsabilidade de Reinaldo Grola.

O relator propôs voto pela irregularidade das contas “em face da ausência de publicação dos demonstrativos de transparência da gestão fiscal e da omissão no relatório do controle interno”, com aplicação de multa.

Divirjo do entendimento do relator, considerando que os itens são passíveis de ressalva.

Conforme alegado pela parte, as demonstrações se encontram publicadas no site do Consórcio no endereço <https://www.cidesvaledoivai.com.br>. Tal informação foi confirmada pela unidade técnica, onde constatou que os documentos inicialmente ausentes, foram regularmente publicados.

Conforme consta dos autos, restaram ausentes de publicação os contratos de rateio e balanço patrimonial do exercício de 2022.

Diante dos casos analisados nesta Corte, com processos envolvendo valores vultosos e flagrantes irregularidades, muitas vezes objeto de ressalvas, entendo que a impropriedade apontada não merece culminar no julgamento pela irregularidade das contas.

Trata-se de inconformidade meramente formal, cuja ausência de publicação, ainda que afronte ao princípio da transparência, não demonstra o desequilíbrio das contas do Consórcio, nem mesmo macula as contas como um todo.

Diante do exposto, divirjo do entendimento do relator e proponho **VOTO** pela REGULARIDADE das contas do Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável, exercício de 2022, de responsabilidade de Reinaldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Grola, com RESSALVA quanto à ausência de publicação dos demonstrativos de transparência da gestão fiscal e da omissão no relatório do controle interno.

Proponho, ainda, seja expedida RECOMENDAÇÃO ao Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável, para que observe as regras dispostas na instrução normativa afeta às prestações de contas anuais, bem como aos princípios constitucionais, especialmente os da transparência e publicidade.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por maioria absoluta, em:

I – Julgar **regulares** as contas do Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável, exercício de 2022, de responsabilidade de Reinaldo Grola;

II – **ressalvar** a ausência de publicação dos demonstrativos de transparência da gestão fiscal e da omissão no relatório do controle interno;

III - **recomendar** ao Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável que observe as regras dispostas na instrução normativa afeta às prestações de contas anuais, bem como aos princípios constitucionais, especialmente os da transparência e publicidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido), apresentou proposta pela irregularidade das contas com aplicação de multa.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 1 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência