



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 786551/13
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO: CLAUDINE CAMARGO, DINORAH BOTTO PORTUGAL NOGARA, HAMILTON JOSÉ KLEIN, HORÁCIO MONTESCHIO, HUMBERTO MALUCELLI NETO, JOÃO LUIZ MARCON, LILIANE CASAGRANDE SABBAG, LUCIANO DUCCI, LUIZ FERNANDO DE SOUZA JAMUR, MAGALI DO ROCIO MONTALTO BREDAS, MARCELO LINHARES FREHSE, MARIA DO CARMO APARECIDA DE OLIVEIRA, MARILZA DO CARMO OLIVEIRA DIAS, MARIO YOSHIO TOOKUNI, MUNICÍPIO DE CURITIBA, NAZIR ABDALLA CHAIN, PAULO AFONSO BRACARENSE COSTA, SUELY HASS
ADVOGADO / PROCURADOR: MARLUS HERIBERTO ARNS DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 381/24 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária.
Relatório de Inspeção.
Administração municipal. Suposta
infração à norma legal. Realização
de despesas sem prévio
empenho. Precedentes. Pela
improcedência.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada por força do Despacho nº 2011/16 (peça 304), para fins de apuração de responsabilidades e eventual dano ao erário, em razão do achado atinente à realização de despesas sem prévio empenho, durante o exercício de 2012, em unidades da administração do Município de Curitiba, constantes do Relatório de Inspeção nº 2/2014 (peça 114), elaborado pela equipe técnica desta Corte nomeada pela Portaria nº 1028/13-GP (peça 4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando que 25 (vinte e cinco) unidades do Município teriam realizado despesas sem prévio empenho e que, dentre essas, 18 (dezoito)¹ são ligadas à Administração Direta e outras 7 (sete)² são entidades da Administração Indireta do Poder Executivo que prestaram suas contas individualmente, determinou-se, em relação a estas últimas, a extração de cópias dos achados do Relatório de Inspeção e sua juntada aos respectivos processos de prestação de contas, tendo sido reconhecida a perda de objeto dos presentes autos em relação aos apontamentos que passariam a ser apreciados de forma autônoma, em cada um daqueles processos (cf. Despacho nº 2011/16, peça 304).

Após a conversão do Relatório de Inspeção em Tomada de Contas Extraordinária, determinou-se a citação, para apresentação de defesa, de cada gestor apontado como responsável, sem prejuízo do aproveitamento das alegações que já haviam sido anteriormente protocolizadas nos autos.

Em sede de contraditório, foram anexados os esclarecimentos de peças 340/341 e 382/411.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 1307/20-CGM (peça 419), manifestou-se conclusivamente pela procedência da Tomada de Contas, com aplicação de uma multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g”³, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, “pela prática de atos

¹ EGM – Secretaria Municipal de Finanças – Encargos; PGM – Procuradoria Geral do Município; SAM – Secretaria Antidrogas Municipal; SETRAN – Secretaria Municipal de Trânsito; SGM – Secretaria do Governo Municipal; SMAB – Secretaria Municipal do Abastecimento; SMAD – Secretaria Municipal de Planejamento e Administração; SMAM – Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos; SMDS – Secretaria Municipal da Defesa Social; SME – Secretaria Municipal da Educação; SMELJ – Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude; SMF – Secretaria Municipal de Finanças; SMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente; SMOP – Secretaria Municipal de Obras Públicas; SMOP/COHAB – Secretaria Municipal de Obras Públicas (obras COHAB); SMRH – Secretaria Municipal de Recursos Humanos; SMTE – Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego; SMU – Secretaria Municipal do Urbanismo.

² FAS – Fundação de Ação Social; FCC – Fundação Cultural de Curitiba; FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social; FMS – Fundo Municipal de Saúde; IMT – Instituto Municipal de Turismo; IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; FUC – Fundo de Urbanização de Curitiba.

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:

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

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

contrários à norma legal”, a cada um dos agentes públicos responsabilizados, por ela listados na Instrução nº 1010/20-CGM (peça 416).

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 374/20-4PC, peça 420).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

No Relatório de Inspeção elaborado pela equipe técnica desta Corte⁴, há informação de que, no exercício de 2012, foram executadas despesas pelo Município de Curitiba sem que houvesse prévio empenho ou com a emissão de empenho posterior à data de realização da despesa. Afirmou-se que a situação revela o descontrole existente quanto à execução financeira e orçamentária, como também contraria disposições constitucionais e legais acerca da execução das despesas.

Os gastos sem empenho, segundo o Relatório de Inspeção, corresponderam a R\$ 363.914.747,15, para as 25 (vinte e cinco) unidades da Administração Direta e Indireta do Município. Tal valor, segundo a Informação nº 558/16-CGM (peça 299), deveria ser ajustado para R\$ 363.825.152,48, pois seria “o montante real apurado, e materializado através da juntada de documentos fiscais atestados, contratos e outros comprovantes de despesa”.

Entretanto, como foi reconhecida a perda de objeto destes autos relativamente a 7 (sete) entidades⁵, cujas contas seriam julgadas de maneira autônoma, os valores a elas concernentes devem ser desconsiderados.

Portanto, neste processo, o que efetivamente se aprecia são as despesas efetivadas em cerca de R\$ 243.480.380,20 (conforme Instrução nº 1010/20-CGM, peça 416, fl. 50).

Os gestores de cada pasta de onde se originaram as despesas foram devidamente intimados para o exercício do contraditório.

⁴ Relatório de Inspeção nº 02/2014 (peça 114).

⁵ FAS; FCC; FMAS; FMS; IMT; IPPUC; FUC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduziram, em síntese, que houve o descumprimento dos objetivos da inspeção que originaram a Tomada de Contas, pois a equipe técnica apenas compilou os apontamentos já prontos fornecidos pelo Município em 2013, sem análise das despesas em todas as suas fases; argumentaram que, nos documentos anexados, não há menção aos nomes dos gestores das pastas, a não ser na tabela constante do Relatório de Inspeção e que, diante da ausência de especificação da conduta, restou impossibilitado o exercício da ampla defesa e do contraditório; alegou-se também que, inexistindo qualquer ato ou omissão que pudesse gerar punição, deve-se reconhecer a ilegitimidade dos gestores para integrar o rol dos responsáveis.

Asseveraram, em suma, que muitas despesas eram fixas, contínuas e indispensáveis à continuidade do funcionamento das unidades; que foi devidamente contabilizado o valor de contas pendentes ao final do exercício de 2012; que as despesas foram licitadas; que o ato de empenho está vinculado a vários aspectos e não só à qualificação orçamentária da despesa; que não foi realizado pagamento sem empenho; que os processos de pagamento estavam tramitando; que em muitas despesas havia o respectivo empenho que foi cancelado posteriormente; que não houve desvio de recursos; que seria necessário analisar o fluxo de suplementações e reduções orçamentárias ocorridas em 2012, bem como as condições das dotações; que não houve dolo ou má-fé; que não se deve privilegiar os princípios contábeis em detrimento da continuidade da atividade pública; que a Secretaria Municipal de Finanças é que a responsável pelo assunto em questão, possuindo a competência e as condições de analisar e controlar os procedimentos; que não há subsunção de qualquer conduta à norma insculpada no artigo 87, IV, "g", da LC 113/2005.

Pois bem. A inspeção realizada junto ao Município de Curitiba possuía como objetivo específico aferir a eventual realização de despesas sem prévio empenho, durante o exercício financeiro de 2012.

Os estágios da despesa pública são procedimentos definidos em lei que devem ser levados a efeito por três atos: empenho, liquidação e pagamento. O empenho (primeiro estágio) é o instrumento através do qual a administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acompanha e controla a execução do orçamento. As despesas devem ser empenhadas antes de serem realizadas, haja vista que é no momento do empenho que se compromete parte da dotação orçamentária com um dispêndio a ser efetivado.

Nesse sentido, seria possível concluir que não se observou de modo satisfatório o regular processamento das despesas, com o necessário respeito aos seus estágios, em violação ao disposto no artigo 60⁶ da Lei nº 4.320/64.

Entretanto, pondero que inexistem elementos nos autos com o condão de demonstrar que houve, em 2012, eventual dano ao erário, desvio de recursos ou descontrole quanto à execução financeira e orçamentária, tampouco que a gestão, a execução de programas ou a prestação de serviços públicos tivessem sido de alguma forma prejudicadas.

Assim, entendo que as inconformidades identificadas caracterizam-se como de natureza eminentemente formal, não tendo comprometido a fidedignidade das demonstrações contábeis.

À peça 204 do processo de prestação de contas do Município de Curitiba, referentes ao exercício de 2012⁷, consta o Ofício nº 2941/2017, oriundo do Ministério Público do Estado do Paraná - Promotoria de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, o qual foi encaminhado à municipalidade com a notícia do arquivamento do Inquérito Civil nº 0046.13.002427-9, instaurado para apurar a suposta realização de despesas públicas sem prévio empenho e sem o respectivo pagamento no decorrer daquele exercício.

A Promotoria de Justiça afirmou ter feito a análise completa do caso, requerendo ao Município os procedimentos originários da contratação das despesas, não se limitando aos processos de pagamento, e notificando cada gestor para declinar documentos e prestar esclarecimentos.

Relevante transcrever as seguintes conclusões do documento do MPPR:

⁶ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

⁷ Autos nº 13601-1/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

... pela violação aos princípios da legalidade e moralidade, a conduta imputada aos investigados de realizar despesa sem prévio empenho importaria em ato de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92, caso estivessem suficientemente comprovados a **materialidade e elemento subjetivo**.

Porém observando-se as tabelas de despesas efetuadas conforme anexos 82 a 106 do Relatório de Inspeção nº 02/2014 percebe-se que as despesas se referem, em grande parte, a **serviços de limpeza e conservação, equipamentos de escritório e informática, construção, serviços de transporte, táxi, serviços e equipamentos de saúde, alimentação, telefonia, luz, elevadores, ressarcimento a funcionários, serviços de fotocópias**.

Verifica-se assim **despesas de caráter essencial e contínuo**, de “contraprestações que teriam ocorrido durante praticamente todos os meses do ano”, conforme apontado pela auditoria ministerial. [...]

Insta mencionar quanto à informação contida neste Relatório de Auditoria n. 936/2017 de que se cogitou a hipótese de que haviam sido identificados **empenhos estornados que poderiam pertencer ao rol de despesas apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE como sendo despesas sem prévio empenho**.

Repisa-se que o Relatório nº 02/2014 do TCE tem caráter preliminar e somente considerou os procedimentos administrativos de pagamento em andamento naquela época. Logo, foram relacionados casos de despesas, cujos empenhos foram realizados, porém cancelados em momento anterior ao procedimento de pagamento, contudo, tal despesa foi incluída no Relatório como despesa sem prévio empenho, descaracterizando por completo o ato de improbidade administrativa em estudo. [...]

Ademais, não há indícios que comprovem o elemento subjetivo dos gestores públicos de praticar ato, com consciência e vontade, visando fim proibido em lei. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vislumbra-se que as provas contidas neste Inquérito Civil demonstram que a grande maioria dos empenhos **foram emitidos no momento em que contratadas as despesas** elencadas, descaracterizando o elemento subjetivo do ato de improbidade em estudo. [...]

Considerando a dificuldade na colheita de novas provas ou a inexistência de comprovação de dano ao erário, resta somente o arquivamento do presente inquérito civil.

Com efeito, da análise das relações de dispêndios anexadas ao Relatório de Inspeção, extrai-se que se referem, em sua grande maioria, a despesas de caráter contínuo, corriqueiro e essencial ao regular funcionamento das atividades administrativas e dos serviços públicos.

Sob outro enfoque, cumpre ressaltar o que dispõe o Decreto nº 9.830/19, acerca da impossibilidade de responsabilização de agentes públicos com base em meros indícios:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º. Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º. Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º. O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público. [...]

§ 7º. No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à alegada ausência de especificação das condutas dos gestores, desnecessário que houvesse menção expressa a seus nomes nos documentos anexados aos autos, pois, como titulares das pastas, eram responsáveis pelo regular funcionamento das unidades e pela correção dos atos praticados por seus servidores subordinados. Porém, de acordo com o dispositivo acima transcrito, “só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo”.

O período de realização da inspeção foi de 11/11/2013 a 04/12/2013 e, em que pese ter sido analisada farta documentação, os trabalhos tiveram como base essencialmente o exame documental dos procedimentos administrativos de pagamento das despesas.

Sendo assim, destaco que, quanto à aventada prática de atos contrários à norma legal, não há material probatório suficiente que demonstre circunstância fática apta a caracterizar a ocorrência de má-fé, de conduta dolosa ou de erro grosseiro por parte de cada um dos gestores apontados como responsáveis.

Ademais, como já exposto, as supostas falhas verificadas caracterizam-se como inconsistências formais.

No processo de prestação de contas da Fundação de Ação Social de Curitiba - FAS, referentes ao exercício de 2012, por meio do Acórdão nº 269/20-STP⁸, assim restou decidido por este Tribunal quanto ao tema:

(i) Despesas realizadas sem a formalização de prévio empenho

Compulsando-se os autos, inclusive as petições que materializam os recursos de revista, mostra-se incontroverso que a FAS realizou, no exercício de 2012, despesas mediante procedimentos que ofendem ao disposto no art. 60, da Lei 4.320/64.

Todavia, para fim de julgamento das contas de todo um exercício, algumas questões devem ser sopesadas.

⁸ Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Fábio de Souza Camargo, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mostra-se essencial comprovar liame entre a atuação das Recorrentes e as irregularidades apuradas. Salvo máxima vênia à orientação defendida pela CGM, parece-me desarrazoado que a responsabilidade seja imputada simplesmente em função do cargo ocupado. [...]

A responsabilização das gestoras, salvo melhor juízo, apenas seria possível se a irregularidade fosse absolutamente ostensiva, ou se demonstrado inequívoco conhecimento e negligência na adoção de medidas corretivas. Seria possível, no entanto, que se buscasse identificar os agentes diretamente responsáveis pelos procedimentos de desembolso para avaliação das devidas penalizações, o que, porém, não foi realizado.

Também cumpre destacar em relação ao tema a seguinte previsão da Lei 13.655/18, que complementou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos: (...)

Art. 22. 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.

§ 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.

Dentro de todo esse panorama, e em homenagem ao princípio da razoabilidade, entendo que deve a irregularidade ser convertida em ressalva, com exclusão das respectivas multas administrativas.

Por meio de tal Acórdão, esta Corte firmou entendimento por afastar o indicativo de irregularidade e não aplicar multa administrativa.

Solução semelhante foi adotada em processos de prestação de contas do exercício de 2012 de entidades da administração municipal. Cita-se, como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exemplos, o Acórdão nº 784/21-STP⁹ (Fundação Cultural de Curitiba - FCC), o Acórdão nº 761/22-S1C¹⁰ (Fundo Municipal de Saúde de Curitiba - FMS), o Acórdão nº 2875/23-STP¹¹ (Fundo de Urbanização de Curitiba - FUC) e o Acórdão nº 1450/21-STP¹² (Instituto Municipal de Turismo de Curitiba - IMT).

Nessa senda, pondero que, para o deslinde do caso em apreço, deve ser necessariamente observado o princípio da segurança jurídica, cabendo a aplicação tanto do artigo 926 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, como do artigo 30 do Decreto-Lei nº 4.657/42: “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Desse modo, por tudo que dos autos consta, em conformidade com precedentes e num critério de razoabilidade, proporcionalidade e adequação, concluo pela improcedência desta Tomada de Contas Extraordinária.

3. DO VOTO

Ante o exposto, conforme fundamentação, **VOTO** pela improcedência da Tomada de Contas Extraordinária.

Após o trânsito em julgado, fica autorizado o encerramento do processo e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

⁹ Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

¹⁰ Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão e José Durval Mattos do Amaral.

¹¹ Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Por maioria absoluta. Votaram com o Relator os Conselheiros Ivan Lelis Bonilha, Fabio de Souza Camargo e Augustinho Zucchi.

¹² Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

- I- Julgar improcedente a Tomada de Contas Extraordinária; e
- II- autorizar, após o trânsito em julgado, o encerramento do processo e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI

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

Plenário Virtual, 22 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA

Presidente