TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: **140353/25**
ASSUNTO: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**
ENTIDADE: **INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CURITIBA**
RESPONSÁVEL: **ALEXANDRE MATSCHINSKE**
INTERESSADA: **BEATRIZ BATTISTELLA NADAS**
RELATOR: **SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**

ACÓRDÃO N.º 2925/25 – SEGUNDA CÂMARA

EMENTA

1) Prestação de Contas Anual. Exercício de 2024. Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba.

2) Manifestações uniformes pela regularidade das contas.

3) Proposta do Ministério Público de Contas para que seja expedida determinação à entidade a fim de que, no final de cada exercício, publique o relatório completo do Controle Interno em seu Portal da Transparência.

4) Proposta do Relator – não acolhida nesse ponto – no sentido de expedir a determinação sugerida.

4.1) Considerações sobre a distinção conceitual entre recomendações – orientações relacionadas a práticas consideradas adequadas pelo Tribunal de Contas, mas cujo descumprimento não implica violação de normas constitucionais, legais ou infralegais – e determinações – comandos dirigidos ao jurisdicionado cuja observância é obrigatória.

4.2) Observação de que o Tribunal, ao definir o escopo da análise das prestações de contas anuais das entidades municipais quanto ao exercício de 2024, afastou a obrigatoriedade de apresentação do relatório do Controle Interno (prevista nos exercícios anteriores), exigindo-se apenas o envio de "declaração de ciência do relatório anual de Controle Interno" subscrita pelo gestor público.

4.3) Avaliação de que, embora não se possa exigir a publicação do relatório do Controle Interno como requisito para a regularidade das contas, não há impedimento para que o Tribunal indique ao jurisdicionado a obrigação de cumprir

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ

deveres decorrentes de outras normas constitucionais, legais ou infralegais. Reforço do papel pedagógico do Tribunal de Contas sem causar insegurança jurídica ou tumulto processual – já que os quesitos objeto de determinação não influenciariam a análise das contas, especificamente regida pela instrução normativa relativa a cada exercício.

4.4) Entendimento de que a publicação do relatório do Controle Interno visa à observância do princípio constitucional da publicidade e das regras de transparência previstas na legislação brasileira – como, por exemplo, as de que tratam a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) –, o que lhe conferiria natureza impositiva.

5) Voto parcialmente divergente – acolhido – no sentido de, em vez de emitir determinação, expedir recomendação à entidade para que publique o relatório do Controle Interno: entendimento de que fixar a exigência, determinando à entidade o seu cumprimento, ensejaria consequências jurídicas gravosas ao jurisdicionado – possibilitando, por exemplo, a aplicação de sanções em caso de descumprimento. Razoabilidade e proporcionalidade de, em tal contexto – em que não se verifica manifesta ilicitude, desvio de finalidade, afronta direta à norma legal ou prejuízo material –, priorizar o convencimento técnico e pedagógico.

6) **Regularidade das contas. Recomendação à entidade** para que, no final de cada exercício, publique em seu Portal da Transparência o respectivo relatório completo do Controle Interno.

RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do senhor ALEXANDRE MATSCHINSKE, Presidente do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba no exercício de 2024.

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Contas manifestou-se pela regularidade das contas (peça 8).

O Ministério Público de Contas, concordando com a unidade técnica, acrescentou proposta de expedição de determinação para que a entidade "publique, no seu Portal da Transparência, o relatório completo do controle interno ao final de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ

cada exercício financeiro” (peça 18).

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

(Proposta do Relator – parcialmente acolhida)

Acompanho as manifestações uniformes pela regularidade das contas em exame.

No que diz respeito à terminologia e aos conceitos de determinação e de recomendação, reitero as observações que já apresentei em outros processos – a exemplo dos autos n.º 820240/16, apreciados nos termos do Acórdão n.º 3952/19 da Segunda Câmara:

> Recomendações são orientações dirigidas ao jurisdicionado do Tribunal de Contas relacionadas a práticas que o Tribunal entenda como adequadas, mas cujo descumprimento não caracteriza violação de normas constitucionais, legais ou infralegais. Em geral, referem-se a fatos em que há margem de discricionariedade do gestor.
>
> Determinações são comandos dirigidos ao jurisdicionado cuja observância é obrigatória. Decorrem de normas constitucionais, legais ou infralegais que devem ser observadas compulsoriamente pelo gestor. O descumprimento de determinações pode sujeitar o administrador público a sanções [destaquei].

No caso, observo que este Tribunal, ao definir o escopo da análise das prestações de contas anuais das entidades municipais quanto ao exercício de 2024, afastou a obrigatoriedade de apresentação do relatório do Controle Interno (prevista nos exercícios anteriores): nos termos da Instrução Normativa n.º 189/24-TCE/PR, deve apenas ser encaminhada “declaração de ciência do relatório anual de Controle Interno” subscrita pelo gestor público.

No entanto, ainda que não se possa exigir a publicação do relatório do Controle Interno como requisito para a regularidade das contas do gestor, julgo que não há impedimento para que o Tribunal indique ao jurisdicionado a obrigação de cumprir deveres decorrentes de outras normas constitucionais, legais ou infralegais. Trata-se, a meu ver, de prática adequada que fortalece a atividade pedagógica do Tribunal de Contas sem causar insegurança jurídica ou tumulto processual – já que, como exposto, tais quesitos não influenciaram a análise das contas, especificamente regida pela instrução normativa relativa a cada exercício.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ

No presente caso, quanto à publicação do relatório em questão, julgo que a medida decorre da observância do princípio constitucional da publicidade e das regras de transparência definidas na legislação brasileira – como, por exemplo, as fixadas na Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) –, o que lhe conferiria natureza impositiva.

A esse respeito, reproduzo trecho do voto divergente apresentado pelo eminente Conselheiro Fabio de Souza Camargo no âmbito da Prestação de Contas Anual n.º 173200/25:

> A obrigatoriedade de disponibilização pública dos relatórios do controle interno pelos órgãos legislativos municipais decorre diretamente da incidência de normas constitucionais e legais que impõem à Administração Pública o dever de assegurar a transparência ativa de seus atos, dados e documentos, especialmente aqueles relacionados à gestão de recursos públicos.
>
> A Constituição da República, ao prever os princípios da publicidade e da transparência administrativa (art. 5º, inciso XIV; art. 37, *caput*; e art. 163-A), estabelece um mandamento de eficácia plena e aplicabilidade imediata, impondo às entidades públicas a obrigatoriedade de promover, em meio eletrônico de amplo acesso, a **divulgação de informações contábeis, fiscais e orçamentárias**. Tais informações devem ser completas, comparáveis, rastreáveis e atualizadas. Por essa razão, entendo que a ausência de norma infralegal específica não tem o condão de afastar esse dever.
>
> No âmbito fiscal, a Lei Complementar n.º 101/2000 também privilegia a transparência e publicidade de atos, dados e documentos, nos termos do art. 48 da lei. Adicionalmente, a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) consolida esse dever ao estipular que é obrigação do Estado divulgar ativamente informações de interesse coletivo, inclusive por meio de sítios oficiais na internet, com linguagem acessível e atualizada.
>
> Os relatórios de controle interno, por sua natureza e conteúdo, integram o rol de documentos de interesse coletivo e fiscalizatório, sendo instrumentos fundamentais para o controle social e a responsabilização da gestão pública.
>
> A alegação de que a Instrução Normativa que regulamenta a prestação de contas anuais dos Legislativos Municipais não exige expressamente tal publicação **não afasta o comando constitucional e legal** mencionado acima, pois a Instrução Normativa atua como norma complementar e procedimental, não exaurindo o conjunto de deveres impostos aos jurisdicionados. Desse modo, **normas infralegais não limitam obrigações decorrentes diretamente da Constituição ou de leis de observância obrigatória**.
>
> Destaco que, do ponto de vista semântico e funcional, recomendações são orientações de caráter não vinculante, cabíveis quando há espaço para a atuação discricionária do gestor público. Já as determinações são comandos cogentes, baseados em normas de cumprimento obrigatório.
>
> Por consequência, como a omissão na publicação de relatório de controle interno compromete a transparência e não cumpre preceitos constitucionais e legais, mostra-se necessário que este Tribunal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ

> **determine** ação corretiva em face da Câmara Municipal. Ou seja, **a determinação de publicação** desses documentos nos portais da transparência não constitui inovação normativa, mas simples exigência de cumprimento das normas constitucionais e legais vigentes [destaques no original].

Endossando as brilhantes considerações de Sua Excelência, acolho a proposta de expedição de determinação.

Pelo exposto, proponho que o Tribunal:

1) **julgue regulares as contas** em exame; e

2) **determine ao Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba** que, no final de cada exercício, publique em seu Portal da Transparência o respectivo relatório completo do Controle Interno.

VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

(Voto parcialmente divergente – acolhido)

Com vênia ao fundamentado voto do Relator, ouso apresentar divergência no que tange à imposição de determinação de divulgação do relatório de controle interno no Portal da Transparência, uma vez que entendo adequada a imposição de mera recomendação.

É inequívoco que a publicidade das ações estatais, notadamente aquelas voltadas ao controle interno da gestão pública, constitui princípio constitucional basilar da Administração Pública, sendo elemento essencial para o fortalecimento do controle social, da transparência e da *accountability*. A divulgação ampla e tempestiva de relatórios dessa natureza robustece o diálogo democrático e confere maior legitimidade à atuação administrativa.

Todavia, a forma como o Tribunal decide orientar os jurisdicionados no tocante à observância de tal prática deve observar critérios de razoabilidade institucional, de proporcionalidade dos efeitos jurídicos decorrentes e, sobretudo, de coerência com a jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte.

A fixação da exigência sob a forma de determinação traz consequências jurídicas gravosas, entre elas a possibilidade de aplicação de sanções administrativas (como multa) em caso de descumprimento, bem como o impedimento à emissão de certidão liberatória, documento essencial para o recebimento de transferências voluntárias e, portanto, para a continuidade de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ

políticas públicas de interesse coletivo. Essa consequência, por sua natureza severa, deve ser reservada a situações em que haja manifesta ilicitude, desvio de finalidade, afronta direta à norma legal ou prejuízo material, e não simplesmente ao descumprimento de boas práticas administrativas.

Importa destacar que a Corte, em sua jurisprudência mais recente, tem reiteradamente relativizado o impedimento à emissão de certidão liberatória quando o fundamento se assenta em descumprimento de decisões. Há uma consolidação de entendimento no sentido de que a restrição à certidão deve guardar correlação proporcional com a natureza e a relevância da falha identificada, bem como com os efeitos da negativa da certidão liberatória.

A imposição sistemática de determinações para toda espécie de matéria pode acarretar o efeito contraproducente de banalizar o instituto da determinação. Com isso, mina-se a autoridade e a eficácia das decisões desta Corte, já que a proliferação de determinações não acompanhadas de exigência proporcional de cumprimento, por força da jurisprudência flexibilizada, acaba por fragilizar o próprio instrumento de comando.

Portanto, o fato de se adotar a recomendação como forma de manifestação em nada implica diminuição da relevância do tema. Ao contrário, representa ato de responsabilidade institucional que reconhece a importância da publicidade do relatório de controle interno, mas opta por promover sua adoção por meio do convencimento técnico e pedagógico, e não por meio da coerção desproporcional.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

1) **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **julgar regulares as contas** do senhor ALEXANDRE MATSCHINSKE, Presidente do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba no exercício de 2024; e

2) **por maioria absoluta**, nos termos do voto do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, **recomendar ao Instituto Municipal de Administração**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ

Pública de Curitiba que, no final de cada exercício, publique em seu Portal da Transparência o respectivo relatório completo do Controle Interno.

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, acompanhando a proposta do Relator, votou no sentido de que a medida descrita no item 2 seja objeto de determinação (voto não acolhido nesse ponto).

Integraram o *quorum* os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de outubro de 2025 – Sessão Virtual n.º 18.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.IYRJ