



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO Nº: 300487/17
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL
INTERESSADO: CEZAR GIBRAN JOHNSON, KARIME FAYAD
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 105/21 - Segunda Câmara

Prestação de Contas de Prefeito. Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas. Divergência de valores entre o Balanço Patrimonial, emitido pela contabilidade, e os dados encaminhados pelo SIM-AM. Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa – Art. 42, LRF. Falta de reconhecimento de despesa previdenciária. Ressalvas. Déficit orçamentário/financeiro de fontes financeiras não vinculadas. Despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições. Entrega dos dados do SIM-AM com atraso. Infrações administrativas da mesma espécie. Razoabilidade e proporcionalidade. Aplicação de apenas 1 sanção. Precedentes: Acórdãos nºs 316/18 e 4242/14, ambos do Tribunal Pleno, e Acórdão nº 4636/16 – Segunda Câmara. Imputação de multas.

1. Trata-se da prestação de contas do Sr. CEZAR GIBRAN JOHNSON, prefeito do Município de Rio Branco do Sul, relativa ao exercício financeiro de 2016.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após análise do contraditório, por intermédio da Instrução nº 3175/19 (peça 88), conclui que as contas estão irregulares em função dos seguintes itens:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

1) – “Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS” – déficit acumulado do exercício – 3,24% (fls. 06/09);

2) – “Divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM” (fls. 09/12);

3) – “Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, conforme critérios fixados no Prejulgado 15” (fls. 13/16);

4) – “Falta de Reconhecimento de Despesa Previdenciária” (fls. 19/22); e

5) – “Despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições (exceto a publicação legal das normas, regulamentos e editais)” (fls. 22/24).

Para cada um dos itens acima, a coordenadoria sugere a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Na mesma instrução, a unidade técnica ressalva os seguintes apontamentos:

a) – “Entrega dos dados do SIM-AM com atraso”, sugerindo a aplicação da multa prevista no art. 87, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (fls. 01/04);

b) – “Ausência de encaminhamento do Relatório do Controle Interno” (fls. 04/06);

c) – “Ausência de comprovação da Realização da Audiência Pública para avaliação das metas fiscais relativa ao Primeiro Quadrimestre do exercício de 2016” (fls. 16/18); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

d) – “Ausência de comprovação da Realização da Audiência Pública para avaliação das metas fiscais relativa ao Segundo Quadrimestre do exercício de 2016” (fls. 18/19).

Noutro giro, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 736/19 (peça 89), entendendo que o percentual deficitário indicado pela unidade técnica se encontra dentro do limite tolerado por esta Corte de Contas, conclui pela ressalva do apontamento, assim como em relação as despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições, pois entende que o valor despendido não afetou a igualdade dos candidatos no pleito eleitoral, afastando, conseqüentemente, as multas sugeridas pela unidade técnica.

No demais, o *parquet* corrobora a manifestação técnica.

Depois de proferidas essas manifestações, no entanto, tendo em conta a literalidade do disposto no art. 42 da LRF, bem como, o entendimento compartilhado por outros relatores na interpretação desse dispositivo, por intermédio do Despacho nº 1345/19 - GCIZL (peça 90), voltaram os autos à unidade técnica para, com base nos dados do sistema SIM-AM, elaborar novo demonstrativo em relação ao item “*Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandado que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa*”, considerando, para efeito de cálculo, as diretrizes contidas no referido despacho.

Assim, pela Informação nº 632/20 (peça 91), a coordenadoria atendeu a cota nos termos solicitados.

Ato contínuo, considerando que em relação ao item “Despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições”, a manutenção da irregularidade deveu-se, segundo a unidade, porque “[...] não foram enviadas notas fiscais acompanhadas das cópias das respectivas publicações, de forma que resta inviável afastar a irregularidade somente por meio das informações orçamentárias das despesas, (...)”, excepcionalmente, pelo Despacho nº 1538/20 – GCIZL (peça 92), foi determinada a intimação do Sr. Cezar Gibran Johnsson, responsável pelas contas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

defesa acerca das irregularidades advindas do exame do contraditório e complementasse a instrução em relação ao referido item, nos moldes indicados pela unidade técnica, sem prejuízo de que, querendo, se manifestasse sobre os demais apontamentos existentes na Instrução nº 3175/19 (peça 88).

Todavia, apesar de regularmente intimado (peça 95), não houve qualquer apresentação de resposta, segundo consta da Certidão de Decurso de Prazo nº 54/21, juntada na peça 96.

É o relatório.

2. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas são dissonantes em suas conclusões.

Isto porque, no entendimento do *parquet*, o percentual deficitário apurado pela unidade, “[...] *é inferior ao limite de 5% tolerado pela jurisprudência consolidada do Tribunal, motivo pelo qual o item deve ser convertido em ressalva, com afastamento da multa.*”

Além disso, relativamente às despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições, o Órgão Ministerial entende que o apontamento pode ser convertido em ressalva, com exclusão da multa, pois “[...] *o valor apontado pela unidade técnica (R\$ 25.272,06) não tem o potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (art. 73, caput, da Lei nº 9504/1997), (...).*”

2.1. Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS:

Em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal, acompanho o posicionamento adotado pelo Órgão Ministerial, no sentido de que a irregularidade apontada pode ser objeto de conversão em ressalva, e, conseqüentemente, afastada a multa sugerida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Em sua instrução inicial, contida na peça nº 76, a coordenadoria apontou, de acordo com o quadro evolutivo de fls. 07/08, o encerramento do exercício de 2016 com o resultado financeiro acumulado negativo de R\$ 2.353.134,23, equivalente a 3,24% da receita arrecadada oriunda de fontes livres (R\$ 72.691.741,47).

Quando do contraditório (peça 81 – fls. 02), o responsável alega, basicamente, que o déficit ocorreu devido à grave crise financeira que o município atravessou, bem como à queda na arrecadação, além da necessidade em dar continuidade nos serviços públicos.

Ao final, a defesa pugna pela ressalva do apontamento, considerado que o déficit apurado foi de apenas 3,24%, aliado ao fato de que houve um superávit de 0,73% em relação a todas as fontes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal manteve seu posicionamento, pois entende que a defesa não conseguiu descaracterizar a irregularidade do apontamento.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas pondera que, em situações análogas, de déficit inferior a 5%, este Tribunal tem convertido a irregularidade em ressalva, motivo pelo qual adoto esse mesmo posicionamento, por entender que, neste caso, o resultado negativo não seria motivo suficiente para caracterizar desequilíbrio orçamentário.

2.2. Divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM:

Este item foi tido por irregular, pela coordenadoria, uma vez que o Balanço Patrimonial juntado aos autos apresenta divergência em relação aos dados encaminhados pelo SIM-AM, o que evidencia desatenção aos arts. 105 e 106 da Lei 4320/64, bem como ao art. 24, § 2º, da LCE 113/05 c/c art. 215, § 4º, do Regimento Interno, conforme se observa do quadro abaixo transcrito (peça 76 – fls. 19/20):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

VALORES DO EXERCÍCIO ATUAL

DESCRIÇÃO DO ITEM	BP - SIM AM (R\$)	BP - ENTIDADE (R\$)	DIFERENÇAS (R\$)
Ativo circulante	19.567.247,55	15.922.803,63	3.644.443,92
Ativo não circulante	24.678.525,62	25.245.479,94	-566.954,32
Total do ativo	44.245.773,17	41.168.383,57	3.077.389,60
Ativo financeiro	4.341.504,72	4.124.841,34	216.663,38
Ativo permanente	39.904.268,45	37.043.542,23	2.860.726,22
Saldo Patrimonial	9.198.630,68	5.589.056,75	3.609.573,93
Saldo dos atos potenciais ativos	0,00	0,00	0,00
Passivo circulante	4.609.428,51	5.138.612,84	-529.184,33
Passivo não circulante	30.406.336,44	30.409.336,44	-3.000,00
Total do passivo	35.015.764,95	35.547.949,28	-532.184,33
Total do patrimônio líquido	9.230.008,22	5.620.434,29	3.609.573,93
Total do passivo e patrimônio líquido	44.245.773,17	41.168.383,57	3.077.389,60
Passivo financeiro	3.761.625,35	4.293.809,68	-532.184,33
Passivo permanente	31.285.517,14	31.285.517,14	0,00
Saldo dos atos potenciais passivos	0,00	0,00	0,00
Total do superávit/déficit financeiro*	579.879,37	822.557,98	-242.678,61

OBS.: * Refere-se ao total das fontes de recursos do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, conforme MCASP – STN vigente para o exercício.

VALORES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

DESCRIÇÃO DO ITEM	BP - SIM AM (R\$)	BP - ENTIDADE (R\$)	DIFERENÇAS (R\$)
Ativo circulante	19.625.263,35	19.625.263,35	0,00
Ativo não circulante	20.609.676,38	20.609.676,38	0,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

DESCRIÇÃO DO ITEM	BP - SIM AM (R\$)	BP - ENTIDADE (R\$)	DIFERENÇAS (R\$)
Total do ativo	40.234.939,73	40.234.939,73	0,00
Ativo financeiro	7.438.904,16	7.438.904,16	0,00
Ativo permanente	32.796.035,57	32.796.035,57	0,00
Saldo Patrimonial	9.827.599,73	9.827.599,73	0,00
Saldo dos atos potenciais ativos	0,00	0,00	0,00
Passivo circulante	2.888.340,14	2.888.340,14	0,00
Passivo não circulante	27.487.622,32	27.487.622,32	0,00
Total do passivo	30.375.962,46	30.375.962,46	0,00
Total do patrimônio líquido	9.858.977,27	9.858.977,27	0,00
Total do passivo e patrimônio líquido	40.234.939,73	40.234.939,73	0,00
Passivo financeiro	2.849.219,64	2.849.219,64	0,00
Passivo permanente	27.558.120,36	27.558.120,36	0,00
Saldo dos atos potenciais passivos	0,00	0,00	0,00
Total do superávit/déficit financeiro*	4.589.684,52	0,00	4.589.684,52

OBS.: * Refere-se ao total das fontes de recursos do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, conforme MCASP – STN vigente para o exercício.

Os documentos relativos ao Balanço Patrimonial e sua publicação, peças processuais nº 4 e 5, **não estão estruturados conforme as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP**, estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP – STN – 6ª Edição) e na NBC T 16.6 (CFC), contendo:

- a. Quadro Principal;
- b. Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

- c. Quadro das Contas de Compensação (controle);
- d. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro; e
- e. Notas explicativas.

Verifica-se a ausência de notas explicativas, bem como da coluna do saldo do exercício anterior no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro.

Sobre esse item, a defesa informa estar juntando novo Balanço Patrimonial com a sua publicação, devidamente corrigido (peça 82).

Ao apreciar o documento juntado na peça 82, a coordenadoria mantém a condição de irregularidade, pois constatou que “[...] houve divergência nos saldos do Superávit/Déficit dos exercícios de 2016 e de 2015, (...)”

O quadro abaixo transcrito demonstra a situação ora delineada (peça 88 – fls. 12):

Ano	Item	Saldo SIM-AM	Saldo Entidade	Diferença	Ano	Item	Saldo SIM-AM	Saldo Entidade	Diferença
2015	ATIVO CIRCULANTE	59.625.263,35	59.625.263,35	-	2016	ATIVO CIRCULANTE	19.567.247,55	19.567.247,55	-
2015	ATIVO NÃO-CIRCULANTE	20.609.676,28	20.609.676,28	-	2016	ATIVO NÃO-CIRCULANTE	34.678.525,62	34.678.525,62	-
2015	TOTAL DO ATIVO	80.234.939,73	80.234.939,73	-	2016	TOTAL DO ATIVO	44.245.773,17	44.245.773,17	-
2015	ATIVO FINANCEIRO	7.438.904,16	7.438.904,16	-	2016	ATIVO FINANCEIRO	4.341.504,72	4.341.504,72	-
2015	ATIVO PERMANENTE	32.796.035,57	32.796.035,57	-	2016	ATIVO PERMANENTE	39.904.268,45	39.904.268,45	-
2015	SALDO PATRIMONIAL	9.827.599,73	9.827.599,73	-	2016	SALDO PATRIMONIAL	9.198.636,68	9.198.636,68	-
2015	Saldo dos Atos Potenciais Ativos	-	-	-	2016	Saldo dos Atos Potenciais Ativos	-	0,00	-
2015	PASSIVO CIRCULANTE	2.888.340,14	2.888.340,14	-	2016	PASSIVO CIRCULANTE	4.609.428,51	4.609.428,51	-
2015	PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	27.487.622,32	27.487.622,32	-	2016	PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	30.406.326,44	30.406.326,44	-
2015	TOTAL DO PASSIVO	30.375.962,46	30.375.962,46	-	2016	TOTAL DO PASSIVO	35.015.754,95	35.015.754,95	-
2015	TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	9.858.977,27	9.858.977,27	-	2016	TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	9.230.008,22	9.230.008,22	-
2015	TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	40.234.939,73	40.234.939,73	-	2016	TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	44.245.773,17	44.245.773,17	-
2015	PASSIVO FINANCEIRO	2.849.219,64	2.849.219,64	-	2016	PASSIVO FINANCEIRO	3.761.625,25	3.761.625,25	-
2015	PASSIVO PERMANENTE	27.526.742,82	27.526.742,82	-	2016	PASSIVO PERMANENTE	31.285.517,14	31.285.517,14	-
2015	Saldo dos Atos Potenciais Passivos	-	-	-	2016	Saldo dos Atos Potenciais Passivos	-	0,00	-
2015	Total do Superávit/Déficit Financeiro	4.589.684,52	3.046.393,04	1.543.291,48	2016	Total do Superávit/Déficit Financeiro	579.879,37	600.021,94	- 20.142,57

Considerando que o contraditório não conseguiu sanear a divergência apontada pela unidade técnica e dada a expressividade do seu montante, resta configurada a irregularidade, com ofensa aos arts. 89 e 105, da Lei 4320/64, motivo pelo qual, deve ser imposta, contra o responsável, a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.3. Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, conforme critérios fixados no Prejulgado 15:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

A primeira análise detectou que o responsável encerrou o mandato com obrigações financeiras superiores às disponibilidades de caixa nos saldos de “Recursos Ordinários/Livres” e “Transferências do FUNDEB”, em afronta ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos critérios fixados no Prejulgado nº 15 – TCE/PR, conforme quadro abaixo transcrito (peça 76 – fls. 23):

Demonstrativo da Disponibilidade Líquida por Origem de Recursos

DESCRIÇÃO	ATIVO FINANCEIRO (a)	PASSIVO FINANCEIRO (b)	CONTAS PENDENTES (c)	REALIZÁVEL (d)	RESULTADO ESTATAL (e)	RESULTADO FINANCEIRO (f=a-b-c-d-e)
Recursos Ordinários / Livres	17.587,76	2.597.142,95	0,00	0,00	0,00	-2.579.555,19
Transferências do FUNDEB	124.522,83	336.578,20	0,00	0,00	0,00	-212.055,37
Transferências Voluntárias	2.456.365,43	304.493,78	0,00	0,00	0,00	2.151.871,65
Alienação de Bens	1.026,48	0,00	0,00	0,00	0,00	1.026,48
Operações de Crédito	835,31	0,00	0,00	0,00	0,00	835,31
Contratos de Rateio de Consórcios Públicos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Programas	1.150.853,27	350.404,06	0,00	0,00	0,00	800.449,21
Antecipação da Receita Orçamentária - ARO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Programas/Transferências Voluntárias Anteriores a 2013 Reclassificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Voluntárias – Emendas Individuais (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valores Restituíveis	121.846,78	121.846,78	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Origens	468.466,86	51.159,58	0,00	0,00	0,00	417.307,28
Totais	4.341.504,72	3.781.625,35	0,00	0,00	0,00	579.879,37

Em sua defesa (peça 81 – fls. 03), o responsável repete as justificativas apresentadas para o item “2.1. Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS”, pleiteando a conversão em ressalva, alegando que, apesar da crise financeira, entregaram o município com uma liquidez corrente em melhor situação do que encontraram, considerando que tiveram “[...] *disponibilidade líquida positiva em 2016 com liquidez corrente de 1,15 acima do percentual em 2012 (gestão anterior) 1,14, (...).*”

Ao apreciar o contraditório, a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 88 – fls. 13/16), mantém a condição de irregularidade, pois entende que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

defesa não conseguiu descaracterizar a irregularidade do apontamento, destacando que, “[...] não foram contrapostos os valores do demonstrativo e não houve comprovação da existência de cancelamentos de restos a pagar não processados no exercício seguinte.”

Passo a analisar o mérito dessa irregularidade.

Inicialmente, para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade, em que pesem as divergências interpretativas desse normativo legal, tenho adotado o entendimento segundo o qual, para efeito de cálculo, deverão ser consideradas preferencialmente as efetivas disponibilidades de caixa de recursos não vinculados, excluindo-se as obrigações empenhadas e liquidadas que não sejam de fontes vinculadas.

Essa orientação tem por fundamento o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, de forma que, no caso de empenhos vinculados a determinados recursos, oriundos de, por exemplo, convênios, a frustração da receita em decorrência do não repasse do Órgão Repassador, não pode, em princípio, ser de responsabilidade do gestor, inclusive, para efeito de configuração da infração à regra do art. 42 da LRF.

Por esse motivo, por meio do Despacho nº 1345/19 (peça 90), foi solicitado à unidade técnica que, com base nos dados do sistema SIM-AM, elaborasse novo demonstrativo, desconsiderando, para efeito de cálculo de disponibilidades financeiras, os recursos e despesas vinculados, sobre os quais, em última análise, o gestor quase não possui poder de ingerência, ao contrário das fontes livres, sobre as quais possui total discricionariedade na sua aplicação.

Pela Informação nº 632/20, da peça nº 91, a coordenadoria apresentou novo quadro, a fl. 4/5, letra ‘g’, e, na linha **10**, se destaca a disponibilidade em 31/12/2016 como sendo negativa, de R\$ 2.374.303,28, montante esse que interferiu, certamente, no desempenho da gestão subsequente, em desacordo com o preconizado pela LRF, mais especificamente em seu art. 42.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Pertinente à análise da matéria, ainda, a comparação da situação no encerramento do exercício, com a de 30 de abril, levando-se em conta a expressa previsão do art. 42:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **nos últimos dois quadrimestres do seu mandato**, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte **sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito**.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa **serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício** (destacamos).

Numa interpretação literal, sistemática e finalística desse dispositivo, mais importante do que a análise isolada da falta de disponibilidade financeira no encerramento do exercício, entendo necessária a comparação das disponibilidades de caixa e das obrigações pendentes de pagamentos entre os meses de abril e dezembro do último ano de mandato, a fim de que se possa avaliar a atuação do gestor nesses últimos oito meses indicados expressamente no dispositivo da LRF, com vistas a prevenir e punir eventual medida que possa ter agravado a situação fiscal para a gestão seguinte.

Nesse sentido, aliás, o item II da parte dispositiva do Acórdão nº 1490/11, que decidiu o Prejulgado nº 15: “*A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses*”.

Dentro dessa orientação, o mesmo quadro elaborado pela mesma Coordenadoria, na Informação nº 624/20, apontou a disponibilidade líquida em 30/04/2016 como sendo negativa, de R\$ 664.730,83.

Verifica-se, assim, que também por este critério a irregularidade deve ser mantida, considerando-se a geração de uma grave situação de falta de disponibilidade, nos últimos dois quadrimestres, equivalente a R\$ 1.709.572,45 de perdas, resultando no expressivo montante final deficitário, de R\$ 2.374.303,28.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Face ao exposto, deve ser recomendada a irregularidade das contas, também por esse fundamento, com a imposição da multa do art. 87, IV, “g”, contra o gestor.

2.4. Falta de reconhecimento de Despesa Previdenciária:

Conforme se depreende do exame inicial das contas (peça 76 – fls. 47):

Não consta do banco de dados SIM-AM, arquivo tabela de empenho, empenhamento de despesas relativas às contribuições previdenciárias **emitidos ao RGPS - Regime Geral de Previdência Social (INSS)**.

Em sede contraditório, o Responsável pela Entidade deverá apresentar esclarecimentos e efetuar comprovação dos pagamentos por competência (GFIP e comprovantes de pagamentos e outros documentos que se fizerem necessários).

Em sua defesa (peça 81 – fls. 04), o responsável assim se justificou:

A prefeitura reconhece todas as suas despesas previdenciárias, classificando-as nas naturezas de despesa 319013...., todavia verificamos que o fornecedor utilizado nos empenhos foi o próprio município o que pode ter ocasionado o entendimento de não constar nas tabelas do SIM-AM empenhamento de despesas relativas às contribuições previdenciárias, só poderemos corrigir o empenhamento de 2018.

Ao consultar a base de dados do SIM-AM, a Coordenadoria de Gestão Municipal observou que foram empenhados R\$ 6.821.252,16 referente a despesas com contribuições previdenciárias no exercício de 2016, cujos empenhos tiveram o Município de Rio Branco do Sul como credor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Entretanto, a unidade mantém a condição de irregularidade, por documentação insuficiente, pois “[...] a defesa não enviou o resumo mensal das folhas de pagamentos, contendo a base de cálculo dos encargos por regime de previdência que evidenciassem os valores das contribuições devidas, de forma que resta inviável atestar a exatidão dos valores empenhados, (...)”

No caso tratado, acompanho o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, no sentido de que o apontamento não foi regularizado, uma vez que, conforme asseverado pela unidade, não foi possível atestar a exatidão dos valores empenhados.

Ademais, verifica-se que ao responsável foi dada nova oportunidade de manifestação, sem que a tenha aproveitado.

Portanto, resta configurada a falha pela falta de reconhecimento de despesa previdenciária, o que enseja a recomendação pela irregularidade das contas, falha esta passível de aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.5. Despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições (exceto a publicação legal das normas, regulamentos e editais):

Inicialmente, a unidade técnica detectou que foram efetuadas despesas com publicidade em período que antecede as eleições, vedado pela Lei Eleitoral, conforme previsão contida no inciso VI, “b”, do art. 73¹, da Lei nº 9504/97.

O quadro abaixo transcrito demonstra as despesas realizadas (peça 76 – fls. 42):

¹ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

8.2 - DESPESAS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PERÍODO DE VEDAÇÃO QUE ANTECEDE AS ELEIÇÕES

MÊS	VALOR
Julho	24.096,06
Agosto	784,00
Setembro	392,00
Outubro	0,00

Nota 1 - Conforme Resolução nº 23.457 - TSE a vedação para despesas com publicidade compreende o período de 2 de julho de 2016 até a realização do pleito.

Nota 2 - Para este item de análise apura-se restrição quando o somatório dos valores apurados nos meses que antecedem o pleito for superior a R\$ 1.500,00 (10% do valor estabelecido no § 5º do artigo 1º da Resolução nº 60/17 - TCE/PR).

Quando do contraditório (peça 81 – fls. 03), a defesa alega, em apertada síntese, que:

Consultando os registros contábeis verificamos que foi considerado pelo tribunal de contas as liquidações realizadas nos elementos 3390398801 e 3390398802 nos meses de julho a setembro como despesa de publicidade institucional.

Pedimos que desconsiderem as despesas liquidadas neste período julho a setembro de 2016 como despesas de publicidade institucional.

A liquidação 3882 (343,00) refere-se a despesa ao Jornal Estado do Paraná para publicação de atos oficiais do município, assim como as liquidações 4696 (784,00) e liquidação 5371 (392,00). A liquidação 4058 (23.753,06) é referente a despesa com materiais gráficos classificado erroneamente no elemento 3390398802.

Ao apreciar o contraditório (peça 88), a Coordenadoria de Gestão Municipal constatou que a liquidação nº 4058 se refere ao credor Lisegraf Gráfica e Editora Ltda, porém, mantém a condição de irregularidade, pois “[...] não foram enviadas notas fiscais acompanhadas das cópias das respectivas publicações, de forma que resta inviável afastar a irregularidade somente por meio das informações orçamentárias das despesas, (...)”

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 736/19 (peça 89), entende que o item pode ser convertido em ressalva,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

com exclusão da multa, pois “[...] o valor apontado pela unidade técnica (R\$ 25.272,06) não tem o potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (art. 73, caput, da Lei nº 9504/1997), (...)”

No caso tratado, em que pese o responsável não ter se manifestado quando concedida nova oportunidade de defesa, assiste razão ao Ministério Público de Contas, na medida em que, efetivamente, os valores envolvidos não se mostram suficientes para afrontar o *caput* do artigo 73 da Lei Eleitoral.

Acrescento à baixa materialidade do valor, o fato de haver dúvida quanto à efetiva natureza do gasto, diante da alegação da defesa, de tratar-se de publicidade oficial, o que necessitaria de maior aprofundamento na instrução, dada a natureza declaratória da informação, coletada diretamente do SIM-AM.

Portanto, alinhado com o entendimento do Órgão Ministerial, neste caso específico, deve ser convertido em ressalva o apontamento em questão, e excluída a multa sugerida.

2.6. Entrega dos dados do SIM-AM com atraso:

A unidade técnica apontou que “[...] a Entidade não atendeu aos prazos estipulados nas Instruções Normativas TCE/PR nº 115/2016 e 129/2017, relativa à Agenda de Obrigações para o exercício objeto da análise.”

O quadro abaixo transcrito demonstra os referidos atrasos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Demonstrativo do item:

Mês	Ano	Data Limite p/ Envio	Data do Envio	Dias de Atraso
Janeiro	2016	31/05/2016	13/07/2016	43
Fevereiro	2016	30/06/2016	05/12/2016	158
Março	2016	30/06/2016	02/02/2017	217
Abril	2016	29/07/2016	09/02/2017	195
Maiο	2016	29/07/2016	16/02/2017	202
Junho	2016	31/08/2016	24/02/2017	177
Julho	2016	31/08/2016	07/03/2017	188
Agosto	2016	30/09/2016	22/03/2017	173
Setembro	2016	31/10/2016	30/03/2017	150
Outubro	2016	30/11/2016	07/04/2017	128
Novembro	2016	16/01/2017	26/04/2017	100
Dezembro	2016	28/02/2017	25/05/2017	86
Encerramento	2016	31/03/2017	26/05/2017	56

Assim, a unidade ressaltou o apontamento e sugeriu a aplicação da multa prevista no inciso III, “b”, do art. 87 da Lei Complementar nº 113/2005, “[...] aplicada em razão DE CADA ATRASO NA REMESSA MENSAL dos dados eletrônicos do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal – SIM/AM.”

Em sua defesa, o responsável, basicamente, requer que “[...] não seja considerada a multa no atraso nas entregas mensais do SIM-AM, pois o atraso final foi de apenas 56 dias não ocasionando prejuízo na análise das contas municipais.”

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por entender que não foram apresentados elementos que pudessem alterar o entendimento inicial, considerando o disposto na Uniformização de Jurisprudência nº 10, ratificou sua conclusão pela regularidade com ressalva e aplicação da multa administrativa.

No caso tratado, os atrasos verificados são reiterados e relevantes, ocorrendo em 13 das 14 remessas do exercício de 2016.

Inclusive, no que se refere ao atraso na entrega do SIM-AM, vale aqui destacar, que não se trata de mero descumprimento de Instruções Normativas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

mas, da ausência do envio de informações orçamentárias e financeiras, nos prazos previamente definidos, que inviabiliza a fiscalização tempestiva desta Corte.

Em corroboração, ainda que para fins de Certidão Liberatória, a importância da matéria foi objeto de decisão do Tribunal Pleno, contida no Acórdão nº 1523/15, em resposta à Medida Cautelar Inominada interposta pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, que reforçou a obrigatoriedade da alimentação do Sistema de Informações Municipais - SIM, conforme previsto expressamente no art. 24, §3º, da Lei Orgânica deste Tribunal, e a “necessidade do estabelecimento de prazos, por meio de ato normativo próprio, infralegal, para que essa alimentação ocorra dentro de um prazo razoável, que garanta a atualidade das informações para efeito de aferição dos referidos índices num tempo consentâneo com a finalidade do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal”, em conformidade com o disposto nos arts. 216-A e 293, parágrafo único, do Regimento Interno.

A mesma decisão ainda consignou que *“a exigência de alimentação tempestiva do SIM-AM possui fundamento legal e sua omissão pode servir de legítimo impedimento à obtenção de certidão liberatória pela entidade municipal inadimplente”*.

Assim, resta configurada a falha e, considerando a ausência de motivação que afaste a responsabilidade do gestor, entendo cabível a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea *b*, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Contudo, em que pese a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal pela aplicação de uma multa para cada atraso ocorrido, entendo que deve prevalecer a imputação de uma única multa, por aplicação da teoria da continuidade delitiva.

Nesse sentido, este Tribunal tem entendido que, diante de infrações administrativas da mesma espécie, é possível a aplicação de apenas uma sanção, conforme Acórdãos nºs. 316/18 e 4242/14, ambos do Tribunal Pleno, e o Acórdão nº 4636/16 da Segunda Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Sendo assim, fundado nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, acompanho, em parte, a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, para converter a falha em causa de ressalva das contas, porém, com a aplicação de apenas uma multa ao Sr. Cezar Gibran Johnsson, conforme previsão do art. 87, III, *b*, da Lei Complementar nº 113/2005.

2.7. Ausência de encaminhamento do Relatório do Controle Interno:

Neste item, segundo a unidade, muito embora tenham sido encaminhados o Relatório e Parecer do Controle Interno, “[...] *os mesmos não serão acatados neste exame tendo em vista que o senhor NILSON JESUS DE SOUZA acumulou cargos de responsável técnico e controlador interno.*”

A defesa juntou, na peça 87, novo Relatório e Parecer do Controle Interno, assinado pelo Sr. Luciano Haenisch, que, segundo referido documento, foi nomeado para ocupar o cargo de Controlador Interno pelo Decreto nº 4.926, de 09/10/2015.

A Coordenadoria de Gestão Municipal destaca que “[...] *não houve justificativa a respeito da acumulação de cargos de responsável técnico pela contabilidade e de controlador interno pelo Sr. Nilson Jesus de Souza, tendo em vista que o novo relatório enviado apenas retirou o nome e assinatura deste.*”

No entanto, segundo a unidade, “*apesar da inconformidade, diante do envio do novo documento, o item poderá ser ressalvado.*”

No presente caso, em consequência do efetivo esclarecimento da situação de fato, em virtude da documentação apresentada pela defesa, considerando que se tratou de falha formal, sanada, e que, comparando-se o documento juntado na peça 06 com o apresentado no contraditório, na peça 87, em nada alterou o conteúdo e o resultado da análise do Controle Interno, é possível afirmar que os fatos não se amoldam ao conceito de ressalva constante do § 2º do art. 244 do Regimento Interno:

Art. 244 [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

§2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

Reprise-se que não houve, propriamente, o saneamento de uma impropriedade, mas, seu afastamento puro e simples, diante da retificação, basicamente, da indicação do responsável pelo Controle Interno, acompanhada da documentação pertinente, de modo que passou ela a estar em conformidade com normas e leis aplicáveis, o que impõe a regularidade das contas.

A propósito, o conjunto probatório dos autos sugere que o nome do Sr. Nilson Jesus de Souza foi inserido no referido documento equivocadamente, pois em consulta ao sistema de cadastro deste Tribunal de Contas, é possível observar que o Sr. Nilson Jesus de Souza aparece como Contador no período de 01/01/2013 a 31/12/2016, e o Sr. Luciano Haenisch como Controlador Interno no de 19/10/2015 a 31/12/2016, demonstrando que o documento juntado no contraditório está em consonância com os registros desta Corte, não havendo, com base nas informações disponíveis, indicação de que houve acumulação de cargos, conforme aventado pela coordenadoria.

2.8. Ausência de comprovação da Realização da Audiência Pública para avaliação das metas fiscais relativas ao Primeiro e Segundo Quadrimestres do exercício de 2016:

Em apertada síntese, a unidade técnica considerou este item irregular pois, muito embora tenham sido juntados os Editais de Convocação para Audiência, bem como cópias das Atas da Audiência, segundo a coordenadoria, “[...] *não constam das atas nomes e assinaturas dos participantes.*”

Ademais, para cada quadrimestre, sugeriu a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Em sede de contraditório, a defesa se manifestou nos seguintes termos:

A audiência pública foi promovida pela Câmara Municipal é foi responsabilidade desta entidade a realização da ata, é e procedimento da entidade registrar a ata neste formato, a nós coube apenas juntar os documentos no processo, o que fizemos. A responsabilidade pela reunião foi do legislativo, estamos em contato com o mesmo a fim que nos apresente outros documentos que possam comprovar a realização da audiência via assinaturas. (peça 81 – fls. 03)

Entramos em contato com a Câmara Municipal a fim de saber da existência de outros documentos que comprovem a existência da realização da Audiência Pública para Avaliação das Metas Fiscais, todavia a câmara informou da não existência de mais documentos além dos quais já foram juntados ao processo de prestação de contas.

Lembramos que a responsabilidade de realização da audiência é do legislativo, conforme regimento interno da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul. (peça 86 – fls. 02)

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 3175/19 (peça 88), concluiu pela conversão do apontamento em ressalva e afastamento das multas sugeridas, assim se manifestando para cada quadrimestre, respectivamente:

Tendo em vista os documentos enviados, nas peças processuais nº 66 e nº 69, nos quais constam a convocação para a Audiência Pública e a respectiva ata, assinada pelos participantes, embora não identificados pelos nomes e números de identidade, o item poderá ser ressalvado. (fls. 17)

Tendo em vista os documentos enviados, nas peças processuais nº 67 e nº 71, nos quais constam a convocação para a Audiência Pública e a respectiva ata, assinada pelo Presidente da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Comissão de Finanças e Orçamento, embora não contenha assinatura dos participantes, tampouco lista com os nomes e números de identidade, o item poderá ser ressalvado. (fls. 19)

De fato, o conjunto probatório dos autos indica que houve a realização das respectivas audiências públicas, e, portanto, uma vez realizadas, o item pode ser considerado regular, a exemplo do entendimento exarado nos Acórdãos de Pareceres Prévios nº 645/20 e 214/18, ambos da Segunda Câmara.

3. Face ao exposto, **VOTO**, com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o art. 16, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, no sentido de que:

3.1. Seja emitido Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. CEZAR GIBRAN JOHNSON, prefeito do Município de Rio Branco do Sul, relativas ao exercício de 2016, em virtude da divergência de valores entre o Balanço Patrimonial, emitido pela contabilidade, e os dados encaminhados pelo SIM-AM, de obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa e da falta de reconhecimento de despesa previdenciária;

3.2. Seja aposta ressalva às contas, em virtude de déficit orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), de despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições, e do atraso na entrega dos dados do SIM-AM; e

3.3. Seja aplicada, contra o Sr. CEZAR GIBRAN JOHNSON, por 03 (três) vezes, a multa do art. 87, IV, “g”, e, por uma vez, a do art. 87, III, “b”, ambas da Lei Orgânica deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos,

Acordam os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I – Emitir, com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o art. 16, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, Parecer Prévio deste Tribunal, recomendando o julgamento pela **irregularidade** das contas do Sr. CEZAR GIBRAN JOHNSON, prefeito do Município de Rio Branco do Sul, relativas ao exercício de 2016, em virtude da divergência de valores entre o Balanço Patrimonial, emitido pela contabilidade, e os dados encaminhados pelo SIM-AM, de obrigações de despesa contraídas nos últimos dois do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa e da falta de reconhecimento de despesa previdenciária;

II - **ressalvar** às contas, o déficit orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), de despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições, e do atraso na entrega dos dados do SIM-AM;

III - **aplicar**, contra o Sr. CEZAR GIBRAN JOHNSON, por 03 (três) vezes, a multa do art. 87, IV, “g”, e, por uma vez, a do art. 87, III, “b”, ambas da Lei Orgânica deste Tribunal;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

Regimento Interno, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de abril de 2021 – Sessão nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência