



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 306922/17  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE VENTANIA  
INTERESSADO: ANTONIO HELLY SANTIAGO, JOSE LUIZ BITTENCOURT,  
MUNICÍPIO DE VENTANIA  
ADVOGADO /  
PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 267/21 - Primeira Câmara

Prestação de contas do Prefeito Municipal. Parecer Prévio pela regularidade das contas, com ressalvas e aplicação de multas por atraso no envio dos dados do SIM-AM e por atraso nas publicações do RREO. Voto vencedor. Ressalvas: Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS; Despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato; Atraso na entrega dos dados do SIM-AM e nas publicações do RREO. Saneamento de outras impropriedades no transcorrer do processo.

#### I – RELATÓRIO DO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se da prestação de contas do Município de Ventania, referente ao exercício financeiro de 2016<sup>1</sup>, de responsabilidade do Sr. José Luiz Bittencourt.

---

<sup>1</sup> O retrospecto das prestações de contas dos exercícios anteriores, constante do portal de relatórios deste Tribunal, é o seguinte:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O orçamento para o exercício foi inicialmente fixado em R\$ 27.294.000,00.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 5/18 (peça 15), apontou as seguintes restrições: a) déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS; b) divergências entre os saldos do balanço patrimonial emitido pela entidade e os dados enviados pelo SIM-AM; c) obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa; d) ausência de comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do quarto bimestre de 2016; e) ausência de comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do quinto bimestre de 2016; f) atraso na publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do segundo bimestre de 2016; g) despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições; h) entrega com atraso dos dados do SIM-AM; i) falta de reconhecimento de despesa previdenciária.

Oportunizado o contraditório, o gestor das contas apresentou a petição e documentos de peças 27/40.

Mediante a Instrução nº 4108/19 (peça 41), a unidade técnica considerou que foram regularizados os itens concernentes às divergências entre os saldos do balanço patrimonial emitido pela entidade e os dados enviados pelo SIM-AM e à ausência de comprovação da publicação do Relatório Resumido da

PROCESSO	INTERESSADO	EXERCÍCIO	LOCALIZAÇÃO ATUAL	RELATOR	DATA DA SESSÃO	RESULTADO
189255/13	JOSE LUIZ BITTENCOURT	2012	DP	NESTOR BAPTISTA	12/02/2014	Parecer prévio pela regularidade com ressalvas com aplicação de multa
269880/14	JOSE LUIZ BITTENCOURT	2013	DP	ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO	15/03/2017	Parecer prévio pela regularidade com ressalvas
267091/15	JOSE LUIZ BITTENCOURT	2014	DP	JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL	15/03/2016	Parecer prévio pela regularidade
253299/16	JOSE LUIZ BITTENCOURT	2015	CMEX	FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES	06/06/2017	Parecer prévio pela regularidade com ressalvas com aplicação de multa e recomendações



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Execução Orçamentária - RREO do quinto bimestre; converteu em ressalva a falta de reconhecimento de despesa previdenciária; opinou pelo registro de ressalva, com multas, quanto ao atraso na publicação do RREO do segundo bimestre e à entrega com atraso dos dados do SIM-AM.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 545/19-7PC (peça 42), pugnou pela instauração de Tomada de Contas Extraordinária, considerando a elevação das despesas com pessoal em períodos em que incidia a obrigatoriedade de redução de gastos; quanto às despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições, opinou pela cominação de multa ao então Prefeito Municipal e pela ciência ao Ministério Público Estadual e à Justiça Eleitoral; requereu expedição de determinação ao Município para que comprove a formação do ocupante do cargo de Controlador Interno.

Em sede de contraditório, houve a juntada aos autos da documentação de peças 43/57.

Por meio da Instrução nº 1781/20 (peça 63), a unidade técnica converteu em ressalva as despesas com publicidade institucional realizadas no período que antecede as eleições e opinou pela ressalva, com multa, quanto à ausência de comprovação da publicação do RREO do quarto bimestre.

No Parecer nº 487/20-7PC (peça 64), o Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico, reiterando a necessidade de instauração de Tomada de Contas Extraordinária em razão do desrespeito às vedações impostas pela LRF, e de expedição de determinação ao Município para que comprove a qualificação do Controlador Interno.

Em defesa, anexou-se nova manifestação (peças 69/76 e 78/80).

Por intermédio da Instrução nº 1012/21 (peça 84), a Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu satisfatórios os esclarecimentos quanto à qualificação do Controlador Interno, manifestando-se conclusivamente pela irregularidade das contas, com aplicação de multas administrativas.

O Ministério Público junto a este Tribunal, por seu turno, considerou irregular a situação quanto à qualificação técnica do Controlador Interno, reiterou a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade de instauração de Tomada de Contas Extraordinária para apuração do desrespeito às vedações impostas pela LRF, concluindo também pela irregularidade das contas (Parecer nº 322/21-7PC, peça 85).

É o relatório.

### II – FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Após exame das peças processuais, acompanho as manifestações uniformes no sentido de que houve, efetivamente, o saneamento das impropriedades relativas à ausência de comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do quinto bimestre de 2016 e às divergências entre os saldos do balanço patrimonial emitido pela entidade e os dados constantes do SIM-AM.

Destaco que, como a regularização desses itens ocorreu no decorrer da instrução processual, cabível oposição de ressalva, conforme dispõe a Súmula nº 8<sup>2</sup> desta Corte.

A CGM constatou que, quanto à entrega dos dados do SIM-AM, não foram cumpridos os prazos previstos, relativos à Agenda de Obrigações<sup>3</sup>.

Por ocasião do contraditório, alegou-se, em síntese, que os atrasos decorreram da limitação de profissionais qualificados treinados com

<sup>2</sup> Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

Mês	Ano	Data Limite para Envio	Data do Envio	Dias de Atraso	Responsável
Abertura	2016	29/04/2016	16/05/2016	17	JOSE LUIZ BITTENCOURT CPF: 232.294.389-49
Janeiro	2016	31/05/2016	20/06/2016	20	
Fevereiro	2016	30/06/2016	01/07/2016	1	
Março	2016	30/06/2016	13/07/2016	13	
Abril	2016	29/07/2016	01/09/2016	34	
Maio	2016	29/07/2016	25/10/2016	88	
Junho	2016	31/08/2016	10/11/2016	71	
Julho	2016	31/08/2016	08/12/2016	99	
Agosto	2016	30/09/2016	13/12/2016	74	
Setembro	2016	31/10/2016	15/12/2016	45	
Outubro	2016	30/11/2016	03/01/2017	34	
Novembro	2016	16/01/2017	20/03/2017	63	ANTONIO HELLY SANTIAGO CPF: 374.441.909-68
Dezembro	2016	28/02/2017	08/05/2017	69	
Encerramento	2016	31/03/2017	11/05/2017	41	

3



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilidade de envio e alimentação dos módulos que compõem o SIM-AM, ficando a cargo do único Contador o preenchimento dos requisitos exigidos.

Entendo que os argumentos apresentados são insatisfatórios; não se comprovou ocorrência de algum caso fortuito ou motivo de força maior. É notório que os atrasos prejudicam as atividades de fiscalização, como as que são realizadas mediante monitoramento eletrônico, além de comprometer, também, o controle social sobre os gastos públicos.

Corroboro, portanto, o opinativo técnico pelo registro de ressalva ao item, com imposição de multas administrativas.

Quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, detectou-se: ausência de comprovação da publicação referente ao quarto bimestre; atraso na publicação referente ao segundo bimestre.

Em sede de contraditório, juntou-se aos autos a comprovação da publicação do documento relativo ao quarto bimestre, efetuada em 25/10/2016, além, portanto, do prazo previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, 30/09/2016. Já em relação ao segundo bimestre, os relatórios foram publicados em 31/05/2016, fora do prazo máximo estabelecido legalmente, isto é, 30/05/2016.

Considero que as justificativas apresentadas - no sentido de que houve equívoco quando do envio dos relatórios para publicação - não têm o condão de afastar tais inconformidades.

Desse modo, acompanho a unidade técnica quanto à aposição de ressalva aos itens, acrescida da aplicação de multa.

No que diz respeito à falta de reconhecimento de despesa previdenciária, a CGM apontou o estorno de empenhos referentes a contribuições ao INSS, no total de R\$ 324.656,45.

O gestor esclareceu que referidos estornos ocorreram devido a trocas de fontes de recursos.

A unidade técnica averiguou então que, de fato, surgiram novos empenhos no exercício de 2016, em substituição aos cancelados. Ainda, atestou a existência de divergência quanto ao empenho nº 3430, que teve estornado o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

montante de R\$ 1.429,99 e foi substituído pelo empenho nº 4528, o qual, entretanto, apresenta valor e histórico diferentes do original.

Diante dessa situação fática, em consonância com as manifestações uniformes, entendo pertinente a oposição de ressalva ao item.

A CGM apontou despesas com publicidade institucional no período que antecede as eleições<sup>4</sup>, em contrariedade ao artigo 73, VI, “b”<sup>5</sup>, da Lei nº 9.504/97.

Prestando esclarecimentos, o gestor logrou êxito em comprovar que as despesas se relacionaram com publicação de atos oficiais/licitações.

Assim, concordo com a unidade técnica quanto ao entendimento pela conversão em ressalva da impropriedade, haja vista que a contabilização de tais despesas foi efetuada erroneamente no código 3.3.90.39.88 – Serviços de Publicidade e Propaganda, em vez da classificação 3.3.90.39.90 – Serviços de Publicidade Legal, que seria a correta.

Indicou a CGM que a demonstração da execução orçamentária e financeira, restrita às fontes livres, evidenciou a ocorrência de déficit. Ao final de 2016, o resultado deficitário acumulado foi de R\$ 2.758.912,44, correspondente a 11,84% das receitas dessa fonte.

Em defesa, o gestor teceu considerações a respeito das aplicações de recursos efetuadas em valores maiores do que o mínimo exigido nas áreas de saúde e educação, mencionando que em 2016 houve queda significativa de receitas.

MÊS	VALOR
Julho	814,07
Agosto	2.860,00
Setembro	504,00
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).

<sup>5</sup> 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

Fato é que o déficit verificado no resultado financeiro acumulado do exercício é notadamente superior ao patamar de extrapolação de até 5% compreendido pela jurisprudência<sup>6</sup> majoritária deste Tribunal como tolerável, e os argumentos apresentados não possuem o condão de afastar a inconformidade.

A circunstância de o responsável ter direcionado valores para a saúde e educação além dos índices mínimos previstos constitucionalmente não o exime da observância de todos os ditames legais, tampouco do alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas. As despesas nessas áreas são de caráter continuado, e devem estar compreendidas no planejamento orçamentário e financeiro municipal.

Nessa senda, acompanho as manifestações uniformes no sentido de que a manutenção da irregularidade para o item é medida que se impõe.

No tópico “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”, evidenciou-se déficit financeiro no encerramento de mandato - 31/12/2016 - no saldo de recursos ordinários/livres, no valor de R\$ 2.770.219,49, em contrariedade ao artigo 42<sup>7</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em resposta, o gestor novamente argumentou que no exercício de 2016 houve queda na arrecadação, tendo ocorrido aplicação de recursos em valores maiores do que o mínimo exigido nas áreas de saúde e educação.

Considerando, assim, que não foram apresentados esclarecimentos que justificassem as obrigações contraídas sem cobertura financeira e o respectivo déficit apurado ao final do exercício, corroboro o opinativo técnico pela manutenção da impropriedade.

---

<sup>6</sup> Como exemplos:

- Acórdão de Parecer Prévio nº 160/18-S2C, ref. Processo nº 21919-4/15. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unanimidade. Acompanham o relator os Conselheiros Artagão de Mattos Leão e Ivan Lelis Bonilha.

- Acórdão de Parecer Prévio nº 165/18-S1C, ref. Processo nº 20442-1/15. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Unanimidade. Acompanham o relator os Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães e Fabio de Souza Camargo.

- Acórdão de Parecer Prévio nº 178/18-S2C, ref. Processo nº 27371-7/15. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Unanimidade. Acompanham o relator os Conselheiros Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares.

<sup>7</sup> LC 101/00, 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, diante dos acréscimos nas despesas com pessoal, as quais passaram de 52,39% para 56,38% da RCL entre as datas base de 30/06/2014 e 31/12/2016, constatando que o Município não buscou diminuição dos gastos, aumentando, pelo contrário, seus dispêndios, pugnou pela instauração de Tomada de Contas Extraordinária, para apuração quanto ao desrespeito às vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Argumentou-se, em defesa, que a extrapolação derivou da concessão de aumentos na remuneração de pessoal, bem como do resultado negativo do PIB em 2016; que houve redução de receitas; que, em fevereiro de 2017, a despesa com pessoal baixou para 53,14%; que, em julho de 2020, o percentual já estava em 47,62%.

A unidade técnica atestou que não houve afronta ao artigo 23<sup>8</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois ocorreu eliminação dos excedentes da despesa em 30/04/2017, ou seja, ainda dentro do período permitido para retorno aos percentuais legalmente autorizados, devido à duplicação dos prazos em decorrência do baixo crescimento do PIB (artigo 66<sup>9</sup> da LRF).

Diante de tal cenário, deixo de acolher a proposta do Órgão Ministerial de instauração de Tomada de Contas Extraordinária, pois, em que pese tenham sido verificados aumentos nos valores nominais das despesas com pessoal em 2016, fato é que tal circunstância não impediu que o índice retornasse à normalidade ao término de 2019<sup>10</sup>, e não há indícios da existência de má-fé, dolo ou intenção de descumprimento de normas, por parte do responsável pelas contas.

<sup>8</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

<sup>9</sup> Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

MÊS E ANO BASE	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA COM PESSOAL	% GASTO	SITUAÇÃO
4/2017	26.686.656,64	13.663.195,38	51,20	Alerta 90
8/2017	27.111.508,49	13.750.699,04	50,72	Alerta 90
12/2017	26.408.452,79	13.617.588,17	51,57	Alerta 95
6/2018	27.712.772,29	14.106.920,59	50,90	Alerta 90
12/2018	28.258.133,36	14.505.319,43	51,33	Alerta 95
6/2019	27.837.396,14	15.141.124,27	54,39	Extrapolação
12/2019	30.104.333,71	14.619.356,22	48,56	Normal

10





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público junto a este Tribunal pugnou pela comprovação de que o Controlador Interno, Sr. Jean Carlos da Silva, possui qualificação técnica para o exercício da função.

O gestor informou então que o Sr. Jean não é mais o Controlador Interno do Município, tendo deixado a função ao final de 2016; que, à época, reunia condições para o desempenho das atribuições do cargo; era acadêmico de Ciências Contábeis e havia concluído vários cursos junto ao TCE-PR; juntou aos autos comprovante de participação em eventos promovidos pela Escola de Gestão Pública, realizados em março de 2012 (peça 71), junho de 2014 (peça 72), março de 2015 (peça 73), abril de 2015 (peça 74), junho de 2016 (peça 75) e novembro de 2016 (peça 76).

Pois bem. Nos termos do Acórdão nº 4433/17-STP<sup>11</sup>, esta Corte fixou a tese de que “é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto”.

O Controlador Interno durante o exercício de 2016 é ocupante do cargo efetivo de Auxiliar Administrativo, para o qual, no Município de Ventania, a formação mínima exigida corresponde ao ensino médio completo; de todo modo, como informado, não desempenha mais tal função.

Nesse contexto, acompanho a unidade técnica no sentido de que foram apresentados esclarecimentos satisfatórios, possibilitando-se o afastamento de eventual irregularidade relacionada ao exercício em apreço.

Adicionalmente, acolho a proposta do Órgão Ministerial pela expedição de determinação ao Município para que, em cumprimento às orientações desta Corte e ao estabelecido pela sua própria legislação, comprove a qualificação técnica da atual Controladora, Sra. Valdilei Bruniera, a qual detém o cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde, ou nomeie servidor com capacidade técnica para o desempenho da função.

---

<sup>11</sup> Ref. Consulta nº 694275/15. Relator: Auditor Thiago Barbosa Cordeiro. Unânime. Votaram também os Conselheiros Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Leles Bonilha, Fábio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## III – VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Ante o exposto, com fundamento nos artigos 1º, inciso I<sup>12</sup> e 16, inciso III, “b”<sup>13</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, bem como no artigo 215<sup>14</sup> do Regimento Interno e na Súmula nº 8, **VOTO** pela emissão de parecer prévio recomendando a irregularidade das contas do Município de Ventania, referentes ao exercício financeiro de 2016, em razão do déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas e das obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, ressaltando a entrega com atraso dos dados do SIM-AM, os atrasos nas publicações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do segundo e quarto bimestres, a falta de reconhecimento de despesa previdenciária, as despesas com publicidade institucional no período que antecede as eleições e o saneamento de impropriedades<sup>15</sup> no curso da instrução processual.

Determino ao Município de Ventania que, no prazo de 30 (trinta) dias, comprove a qualificação técnica da atual ocupante do cargo de Controlador Interno, Sra. Valdilei Bruniera, ou nomeie servidor com capacidade técnica para o desempenho das funções inerentes ao cargo.

Aplico as seguintes penalidades pecuniárias:

a) ao Sr. Antônio Helly Santiago, a multa prevista no artigo 87, inciso III, “b”<sup>16</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão da entrega com atraso dos dados do SIM-AM referentes aos meses de novembro, dezembro e encerramento;

<sup>12</sup> Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos prazos específicos previstos nesta lei;

<sup>13</sup> Art. 16. As contas serão julgadas:

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

b) infração à norma legal ou regulamentar;

<sup>14</sup> Art. 215. O Tribunal emitirá parecer prévio sobre a prestação de contas do Poder Executivo Municipal, no prazo máximo de 1 (um) ano, contado do seu recebimento.

<sup>15</sup> Divergências entre os saldos do balanço patrimonial emitido pela entidade e os dados constantes do SIM-AM; ausência de comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do quinto bimestre de 2016.

<sup>16</sup> 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:

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) ao Sr. José Luiz Bittencourt:

I - a multa prevista no artigo 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão da entrega com atraso dos dados do SIM-AM referentes aos meses de abertura e de janeiro a outubro;

II - a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”<sup>17</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão dos atrasos nas publicações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do segundo e quarto bimestres;

III - a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão das irregularidades mantidas (déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas e obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa).

Após o trânsito em julgado, realizem-se os registros pertinentes, com as devidas comunicações, ficando autorizado, depois das providências, o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### IV – FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO)

Trata-se de prestação de contas do **MUNICÍPIO DE VENTANIA**, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade do Prefeito Municipal, sr. **JOSÉ LUIZ BITTENCOURT**<sup>18</sup>.

Com a devida vênia, ousamos dissentir da proposta apresentada pelo Ilustre Relator, essencialmente no que se refere aos seguintes

---

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada;

<sup>17</sup> 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;

<sup>18</sup> Gestão 01/01/2013 a 31/12/2016

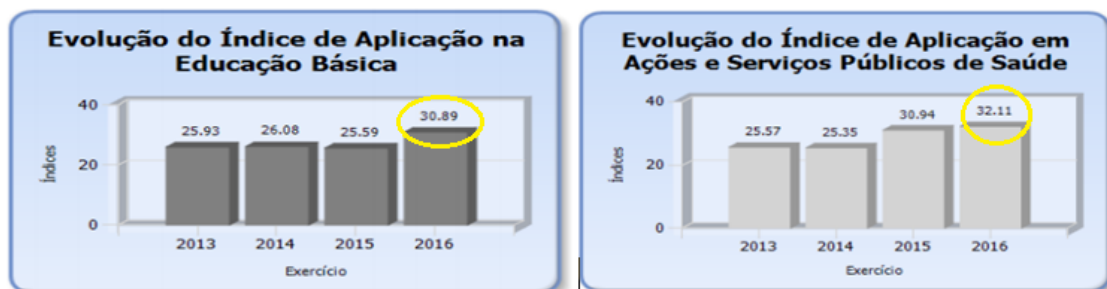


## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apontamentos: (a) Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas; e (b) 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.

Quanto ao **Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS**, conforme consta dos autos, o Município de Ventania aplicou na área da Educação um percentual de 30,89%, ou seja, a importância correspondente a 5,89% a mais do limite constitucional exigido, no exercício analisado. Tal percentual corresponde ao valor de R\$ 1.311.494,92 (um milhão, trezentos e onze mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e noventa e dois centavos).

Ainda, verifica-se que foi aplicado em saúde o percentual de 32,11%, superando em muito o limite constitucional exigido de 15%, o que correspondeu à um excesso de gastos nesta área na importância de R\$ 3.667.210,93 (três milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, duzentos e dez reais e noventa e três centavos), dos recursos livres.



Deste viés, observa-se também com relação aos gastos essenciais em educação básica, que a Municipalidade, especificamente no exercício de 2016, teve uma elevação significativa dos gastos nessa área, passando de uma média percentual aplicada anualmente de aproximadamente **25,80%** para expressivos **30,89%**.

Somente em valores, conforme informações constantes nestes autos e aquelas relativas a prestação de contas municipal do ano anterior, a diferença de aplicações nesta área corresponde a **R\$ 1.688.203,37** (um



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

milhão seiscentos e oitenta e oito mil duzentos e três reais), quantia suficiente para suplantiar o resultado deficitário à patamares de normalidade.

Portanto, uma vez identifica a variação expressiva dos gastos nestas áreas essenciais de atuação, destoando completamente dos padrões de investimento da média anual dos gastos do Município, não vejo como, neste caso em particular, não acolher a tese da defesa, ainda mais se considerado que os gastos realizados, são, por definição constitucional, despesas qualificadas, pois destinados a áreas sensíveis e primordiais as políticas públicas.

Veja-se, neste aspecto, que a não aplicação de recursos disponível em áreas essenciais ou em necessidades locais, pode gerar resultados superavitários, ou seja, positivos do ponto de vista contábil, contudo, sob o aspecto da eficiência ou eficácia, podem se traduzir em condição mais severa. Conforme alegado, há que se considerar que, excetuado os gastos em saúde e educação, o Município teria um superávit de 8,11%.

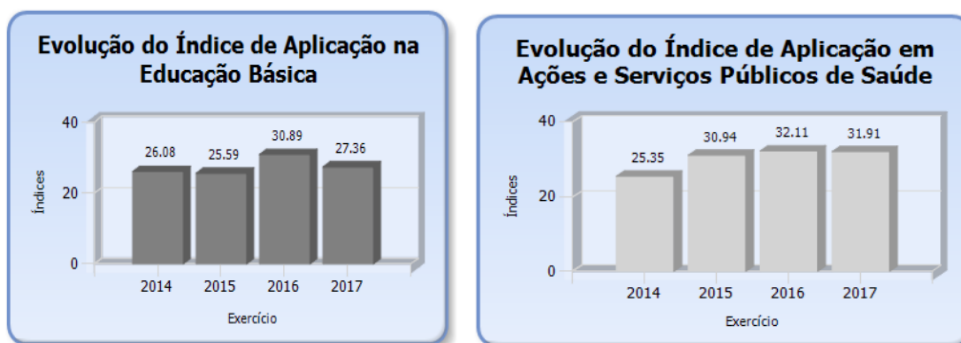
Neste aspecto, nos cabe fazer breve consideração acerca do grau ou percentual de tolerância aplicado pela Casa, com relação ao resultado deficitário. Em nossa avaliação, o percentual de 5% (cinco por cento), consolidado pela jurisprudência da Corte, não pode ser imposto como regra estanque para fixação do teto do déficit. Além da imprevisão legal, o resultado orçamentário, segundo regras da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, prima exclusivamente pelo equilíbrio das contas públicas, ou seja, déficit e superávit são erigidos a mesma categoria, razão pela qual entendemos a avaliação da qualificação dos gastos realizados se torna essencial para análise dos resultados da gestão.

Considerando o resultado orçamentário obtido pelo Município em comparação à elevação dos gastos nas áreas de saúde e educação, essencialmente aquelas ocorridas no exercício de 2016, nos demonstram claramente a qualidade dos recursos empregados, afastando qualquer desequilíbrio nos gastos (**única premissa imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal para avaliar os resultados orçamentários e financeiros dos Entes públicos**), uma vez que, como se observa das contas anuais municipais para o exercício seguinte (2017), assim



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que as aplicações atípicas retornaram ao panorama mais próximo da normalidade, o resultado deficitário foi achatado, acompanhando a oscilação dos índices. (fonte: Instrução n.º 831/18, da CGM - Processo 28151-6/18, peça 29)



### 2.3.1 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO DE FONTES NÃO VINCULADAS A PROGRAMAS, CONVÊNIOS, OPERAÇÕES DE CRÉDITOS E RPPS

ESPECIFICAÇÃO	Exercício de 2014	%	Exercício de 2015	%	Exercício de 2016	%	Exercício de 2017	%
1 - Receitas Correntes	20.056.338,72	99,65	21.626.611,57	100,00	23.294.847,30	100,00	23.950.572,73	100,00
2 - Receitas de Capital	71.067,28	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3 - Soma da Receita (1+2)	20.127.406,00	100,00	21.626.611,57	100,00	23.294.847,30	100,00	23.950.572,73	100,00
4 - Despesas Correntes	17.856.684,49	88,72	20.386.394,14	94,27	23.313.430,78	100,08	21.616.706,10	90,26
5 - Despesas de Capital	924.760,03	4,59	599.177,39	2,77	958.370,56	4,11	301.292,95	1,26
6 - Soma da Despesa (4+5)	18.781.444,52	93,31	20.985.571,53	97,04	24.271.801,34	104,19	21.917.999,05	91,51
7 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO EXERCÍCIO (3-6)	1.345.961,48	6,69	641.040,04	2,96	-976.954,04	-4,19	2.032.573,68	8,49
8 - Interferências Financeiras	-1.138.000,00	-5,65	-1.249.859,69	-5,78	-1.384.563,47	-5,94	-1.436.637,82	-6,00
9 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (7+8)	207.961,48	1,03	-608.819,65	-2,82	-2.361.517,51	-10,14	595.935,86	2,49
10 - Cancelamento de Restos a Pagar	54.966,47	0,27	63.001,16	0,29	29.861,13	0,13	1.068.740,54	4,46
11 - Inscrição/Baixa de Realizável por Cisão, Fusão ou Extinção	0,00	0,00	0,00	0,00	-49.389,88	-0,21	-144.485,86	-0,60
12 - Despesas Não Empenhadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13 - RESULTADO AJUSTADO DO EXERCÍCIO (9+10+11+12)	262.927,95	1,31	-545.818,49	-2,52	-2.381.046,26	-10,22	1.520.190,54	6,35
14 - Superávit/Déficit do Exercício Anterior	-94.975,64	-0,47	167.952,31	0,78	-377.866,18	-1,62	-2.758.912,44	-11,52
15 - Total do Ativo Realizável	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16 - RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO (13+14-15)	167.952,31	0,83	-377.866,18	-1,75	-2.758.912,44	-11,84	-1.238.721,90	-5,17

Afora todos os pontos aqui destacados, observamos ainda a existência de uma arrecadação aquém do previsto naquele exercício, como



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pode ser comprovado através da análise das receitas orçamentárias de forma comparativa entre a “previsão atualizada” e as “receitas realizadas”, gerou uma diferença no orçamento de aproximadamente R\$ 5.540.002,66 (cinco milhões, quinhentos e quarenta mil e dois reais e sessenta e seis centavos), o que, ao nosso sentir, pode ter de fato contribuído para o déficit constatado.

### MUNICÍPIO DE VENTANIA BALANÇO ORÇAMENTÁRIO 12/2016

<u>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</u>	PREVISAO INICIAL	PREVISAO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS (b)	SALDO c=(b-a)
RECEITAS CORRENTES	27.204.000,00	31.406.289,50	25.866.286,84	- 5.540.002,66
RECEITA TRIBUTÁRIA	1.100.613,00	1.122.267,49	1.317.671,19	195.403,70

Soma-se ao fato, a alegação do gestor quanto à queda do PIB, que foi negativo em 3,6%, sendo que as maiores receitas do município são as transferências do FPM e ICMS, as quais foram afetadas pelo índice negativo.

Registre-se que, eventualmente, ao fundamentar o presente item na necessidade de avaliação da gestão orçamentária municipal para um período superior ao de um exercício financeiro, restando evidente que nos exercícios anteriores os resultados, tanto ajustado quanto acumulado, estiveram dentro dos patamares aceitáveis por esta Corte, o que corrobora com a justificativa do Município de que as aplicações dos recursos a maior no exercício de 2016, incorreram no déficit observado.

ESPECIFICAÇÃO	Exercício de 2013	%	Exercício de 2014	%	Exercício de 2015	%	Exercício de 2016	%
13 - RESULTADO AJUSTADO DO EXERCÍCIO (9+10+11-12)	733.177,15	4,02	262.927,95	1,31	-545.818,49	-2,52	-2.381.046,26	-10,22
14 - Superávit/Déficit do Exercício Anterior	-828.152,79	-4,54	-94.975,64	-0,47	167.952,31	0,78	-377.866,18	-1,62
15 - Total do Ativo Realizável	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16 - RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO (13+14-15)	-94.975,64	-0,52	167.952,31	0,83	-377.866,18	-1,75	-2.758.912,44	-11,84

Desta forma, há que se estabelecer uma análise ampla da situação financeira municipal, **uma vez que o descompasso das contas decorreu de gastos qualificados com saúde e educação**, motivo suficiente, em meu



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendimento, para conversão do apontamento em **RESSALVA**, sem aplicação de sanção.

No mesmo sentido, cita-se os termos do Acórdão n.º 5703/14, do Tribunal Pleno:

*“Cumpre registrar a presença do fumus boni juris, pois restaram caracterizadas evidências de que não havia, de fato, desequilíbrio das contas públicas, além de indícios de redução significativa do déficit nas fontes não vinculadas e de aplicação dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério e em valor superior ao exigido. Ainda, há documentação que evidencia a inexistência de insuficiências financeiras para fazer face às suas obrigações e indícios de ajustes necessários nas contas decorrentes de empenhos cancelados. Deste modo, de acordo com a unidade técnica deste Tribunal, há elementos de convicção suficientes para concluir que as contas podem ser aprovadas com ressalvas.” (grifo nosso)*

No que tange às **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**, as obrigações de despesas sem suficiente disponibilidade de caixa correspondem EXCLUSIVAMENTE às fontes de Recursos Ordinários/Livres.

Muito embora a origem das inconformidades seja a mesma – déficit nas fontes livres, os itens tratados são diferenciados em seu critério de apuração. No primeiro, somente é considerado o resultado orçamentário restrito as fontes de recursos livre de direcionamento orçamentário, enquanto para a obrigações de despesas nos últimos quadrimestres, além destas, também são consideradas fontes de recursos de outras esferas.

Contudo, o primordial diferencial é trazido pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 42, quando IMPÕE que as despesas à serem consideradas são aquelas realizadas nos últimos dois quadrimestres do exercício de encerramento de mandato e é justamente neste ponto que não verificamos suficientemente demonstradas que as despesas apontadas são aquela que se enquadram nesta condição.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observa-se que o resultado orçamentário negativo demonstrado pelo Município foi oriundo, em grande medida, do expressivo e destoante gasto realizados nas áreas da saúde e educação do exercício de 2016. Portanto, há que se ficar claro nestes autos, se tais gastos foram realizados dentro do período temporal definido pela LRF e ainda, se não haveria suficiente disponibilidade de caixa, uma vez que os recursos destinados à educação podem ser planejados à longo prazo, dentro da previsão de repasse do FUNDEB.

Diante disso, considerando a qualificação dos gastos realizados, a queda acentuada na arrecadação daquele exercício e a falta de demonstração do enquadramento das despesas ao que preconiza o artigo 42, da LRF, perfilho-me a posição apresentada pelo Ilustre **Conselheiro Durval Amaral** – através do **Acórdão de Parecer Prévio n.º 129/21**, aprovada por unanimidade dos membros da Primeira Câmara de julgamento desta Casa:

*“Confrontando tais dados, observa-se que, embora a fonte “Recursos Livres” tenha apresentado um incremento significativo em seu déficit, passando de - R\$ 315.930,02 para - R\$ 1.138.185,99, este montante se mostra inferior ao tido como razoável por este Tribunal (5%), uma vez que a receita das fontes livres no exercício de 2016 totalizou R\$ 26.316.085,93.*

*Os resultados atinentes às “Operações de Crédito”, por sua vez, demonstram que houve uma ligeira redução do déficit.*

*Acrescente-se, ainda, que não há especificação nas Instruções Técnicas de quais foram as despesas contraídas pelo Município que ensejaram a restrição às contas, não sendo possível constatar se efetivamente houve violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

***E, apesar de a análise ser realizada segregando as fontes por vinculação, é pertinente mencionar que o resultado negativo total (-R\$ 1.179.527,22) representa 3,63% das receitas orçamentárias do exercício (R\$ 32.467.071,80), não se revelando hábil a ensejar o desequilíbrio das contas ao final do mandato ou comprometer a gestão seguinte.***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*A partir desse panorama, e diante dos precedentes deste tribunal que têm relevado irregularidades como a sob análise quando a situação fática assim o recomenda, é que dirijo dos opinativos técnicos para fins de converter a irregularidade em ressalva.” (grifo nosso)*

Desta forma, diante da situação orçamentária municipal acima detalhada, entendo pela possibilidade de recomendar o julgamento pela **REGULARIDADE** das contas com a **RESSALVA** também deste apontamento, sem aplicação da multa.

### **V – CONCLUSÃO DO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO)**

Dessa forma, dissentindo parcialmente do **VOTO** apresentado pelo douto Relator, PROponho a emissão de Parecer Prévio recomendando o julgamento pela **REGULARIDADE** das contas do **PREFEITO MUNICIPAL DE VENTANIA**, Sr. **JOSÉ LUIZ BITTENCOURT**, exercício de 2016, convertendo em **RESSALVAS** os seguintes apontamentos, sem aplicação de sanções:

- a) Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS;
- b) 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;

**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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - emitir Parecer Prévio recomendando o julgamento pela **REGULARIDADE** das contas do **PREFEITO MUNICIPAL DE VENTANIA**, Sr. **JOSÉ LUIZ BITTENCOURT**, exercício de 2016, com aposição de **RESSALVAS** em relação os seguintes apontamentos:

- a) Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS;
- b) 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;
- c) entrega com atraso dos dados do SIM-AM;
- d) atrasos nas publicações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do segundo e quarto bimestres;
- e) falta de reconhecimento de despesa previdenciária;
- f) despesas com publicidade institucional no período que antecede as eleições; e
- g) o saneamento de impropriedades<sup>19</sup> no curso da instrução processual.

II - **determinar** ao Município de Ventania que, no prazo de 30 (trinta) dias, comprove a qualificação técnica da atual ocupante do cargo de Controlador Interno, Sra. Valdilei Bruniera, ou nomeie servidor com capacidade técnica para o desempenho das funções inerentes ao cargo;

III - **aplicar** as seguintes penalidades pecuniárias:

a) ao Sr. Antônio Helly Santiago, a multa prevista no artigo 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão da entrega com atraso dos dados do SIM-AM referentes aos meses de novembro, dezembro e encerramento;

<sup>19</sup> Divergências entre os saldos do balanço patrimonial emitido pela entidade e os dados constantes do SIM-AM; ausência de comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do quinto bimestre de 2016.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) ao Sr. José Luiz Bittencourt:

i - a multa prevista no artigo 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão da entrega com atraso dos dados do SIM-AM referentes aos meses de abertura e de janeiro a outubro;

ii - a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por uma vez, em razão dos atrasos nas publicações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do segundo e quarto bimestres;

**IV** - Após o trânsito em julgado, realizem-se os registros pertinentes, com as devidas comunicações, ficando autorizado, depois das providências, o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL. O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pela emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 18 de novembro de 2021 – Sessão nº 18.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**

Presidente