



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 149707/07  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE APUCARANA  
INTERESSADO: VALTER APARECIDO PEGORER, ANTONIO WALDEMAR GARCIA  
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO CANHA

### ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 187/14 - Primeira Câmara

**EMENTA:** Prestação de Contas Municipal. Município de Apucarana. Exercício de 2006. Parecer Prévio pela irregularidade das contas. Determinações. Aplicação de multas administrativas. Condenação a recolhimento de valores.

### RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Sr. Valter Aparecido Pegorer, referentes ao Município de Apucarana, exercício de 2006.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 1371/07 – peça processual nº 011) em primeira análise constatou: 1) avaliação do planejamento orçamentário – excesso de dispositivos para alteração do orçamento; 2) avaliação do planejamento orçamentário – projeção (não conservadora) das receitas no quadriênio 2006/2009; 3) utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte; 4) utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais; 5) movimentação de recursos em instituição financeira privatizada – Banco Itaú S/A; 6) exercício da capacidade tributária; 7) legalidade das alterações orçamentárias; 8) contabilização das receitas de transferências constitucionais em valores diferentes das divulgadas nas páginas da internet das respectivas fontes; 9) divergências nos ajustes efetuados na conciliação bancária em confronto com os extratos bancários subsequentes; 10) existência de saldos de recursos consignados em folha de pagamento – diversos credores; 11) falta de repasse dos valores consignados em folha de pagamento em favor do INSS; 12) não atendimento às orientações técnicas quanto à contabilização dos restos a receber;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13) baixas de consignação do IRRF da câmara não contabilizadas na receita da prefeitura; 14) falta de inscrição da dívida fundada dos precatórios notificados entre 04/05/2000 e 01/08/2005; 15) análise da gestão fiscal; 16) remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido; 17) realização de despesas sem licitação ou sem indicação de processo de dispensa; 18) ausência de pagamento dos precatórios notificados antes de julho de 2005; 19) constituição incorreta do conselho do FUNDEF; 20) constituição incorreta do conselho de saúde e 21) ausência dos extratos bancários do mês de janeiro de 2007, ou dos meses subsequentes, em que ocorreram as regularizações dos valores constantes das conciliações bancárias.

Ao final manifestou-se pela irregularidade das contas e aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica, em razão das ressalvas à utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e à utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais, além da multa prevista no art. 5º da Lei nº 10028/2000 em face da ressalva ao resultado da análise da gestão fiscal.

O Sr. Valter Aparecido Pegorer (protocolo nº 48320-8/07 – peças processuais nº 025, nº 068 e nº 069) encaminhou novos documentos e justificativas em face das irregularidades apontadas.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 4557/07 – peça processual nº 027) entendeu regularizados: 1) legalidade das alterações orçamentárias, após nova análise que excluiu do montante as alterações orçamentárias autorizadas por outros artigos da lei orçamentária municipal e uma vez demonstrado que a abertura de créditos adicionais ficou dentro do limite autorizado; 2) divergências nos ajustes efetuados na conciliação bancária em confronto com os extratos bancários subsequentes, diante do extrato encaminhado e justificativas apresentadas; 3) existência de saldos de recursos consignados em folha de pagamento – diversos credores, uma vez comprovado o repasse aos credores (fls. 217 a 229 da peça processual nº 068); 4) falta de repasse dos valores consignados em folha de pagamento em favor do INSS, diante dos esclarecimentos e comprovação de que os valores foram recolhidos no prazo, mediante retenção



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

junto ao repasse do fundo de participação dos município (fls. 230 a 233 da peça processual nº 068); 5) não atendimento às orientações técnicas quanto à contabilização dos restos a receber, face às justificativas de que o erro se deu na contabilidade descentralizada do fundo municipal de saúde, em cuja prestação de contas esse erro foi apontado; 6) análise da gestão fiscal, uma vez reconhecido tratar-se de equívoco gerado pelo sistema analisador da DCM; 7) constituição incorreta do conselho do FUNDEF, uma vez regularizada a situação junto ao cadastro próprio deste Tribunal (fls. 252 a 258 da peça processual nº 068); 8) ausência dos extratos bancários do mês de janeiro de 2007, ou dos meses subsequentes, em que ocorreram as regularizações dos valores constantes das conciliações bancárias, diante do encaminhamento da documentação faltante.

Apontou ressalvas quanto: 1) avaliação do planejamento orçamentário – excesso de dispositivos para alteração do orçamento e 2) avaliação do planejamento orçamentário – projeção (não conservadora) das receitas no quadriênio 2006/2009, tendo em vista que os excessos de dispositivos e a projeção otimista da receita não provocou desequilíbrio orçamentário; 3) utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e 4) utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais, uma vez que tais fatos não contribuíram para geração de déficit orçamentário; 5) movimentação de recursos em instituição financeira privatizada – Banco Itaú S/A, uma vez tratar-se de contas destinadas exclusivamente à arrecadação de tributos; 6) exercício da capacidade tributária, diante das justificativas apresentadas de que foram tomadas providências para melhorar a efetividade das cobranças; 7) contabilização das receitas de transferências constitucionais em valores diferentes das divulgadas nas páginas da internet das respectivas fontes, face às justificativas, corroboradas pelos dados colhidos junto ao sistema SIM/AM, de que as divergências de contabilização diziam respeito à contabilização dos restos a receber, registrados pelo valor líquido; 8) baixas de consignação do IRRF da câmara não contabilizadas na receita da prefeitura, diante das justificativas e comprovação de que houve erro na classificação contábil da receita por parte da prefeitura; 9) realização de despesas sem licitação ou sem indicação de processo de dispensa, uma vez comprovado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tratar-se aquisições de pequena monta, por dispensa de licitação e ao longo do exercício, efetivadas para obras e programas distintos e 10) constituição incorreta do conselho de saúde, uma vez promovida a atualização e complementação do cadastro do conselho junto ao Tribunal de Contas.

Ao final manifestou-se pela irregularidade das contas em face das irregularidades remanescentes: 1) falta de inscrição da dívida fundada dos precatórios notificados entre 04/05/2000 e 01/08/2005; 2) remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido e 3) ausência de pagamento dos precatórios notificados antes de julho de 2005.

Ainda, manteve a sugestão de aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica, em razão das ressalvas à utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e à utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais.

A representante do Ministério Público, Exm<sup>a</sup> Sr<sup>a</sup> Procuradora Katia Regina Puchaski (Parecer nº 19421/07 – peça processual nº 029) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação (*sic*) das contas.

Em 10/12/2007, pelo Termo de Delegação nº 807/07 (peça processual nº 031), os autos foram delegados pelo Exm<sup>o</sup> Sr. Conselheiro Henrique Naigeboren a este relator.

O Sr. Valter Aparecido Pegorer (protocolo nº 25662-0/08 – peça processual nº 033) encaminhou novos documentos e justificativas em face das irregularidades apontadas.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 2990/08 – peça processual nº 037) entendeu regularizados: 1) falta de inscrição da dívida fundada dos precatórios notificados entre 04/05/2000 e 01/08/2005, diante da constatação, a partir de consulta aos dados do sistema SIM/AM, que o município inscreveu na dívida fundada os precatórios apontados no exame preliminar e 2) ausência de pagamento dos precatórios notificados antes de julho de 2005, uma vez comprovado que o município baixou as pendências mediante acordo, conforme relação emitida



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (fls. 002 a 009 da peça processual nº 033).

Ao final manifestou-se pela irregularidade das contas em face da remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido e pela aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Orgânica, em razão da ressalva aposta à utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte.

A representante do Ministério Público, Exm<sup>a</sup> Sr<sup>a</sup> Procuradora Katia Regina Puchaski (Parecer nº 12970/08 – peça processual nº 039) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação (*sic*) das contas.

O Sr. Valter Aparecido Pegorer (protocolo nº 44239-4/08 – peça processual nº 041) encaminhou novos documentos e justificativas em face das irregularidades apontadas.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 4644/08 – peça processual nº 045) manteve inalterada a indicação de irregularidade das contas em face da remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido e pela aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Orgânica, em razão das ressalvas apostas à utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e à utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais.

A representante do Ministério Público, Exm<sup>a</sup> Sr<sup>a</sup> Procuradora Katia Regina Puchaski (Parecer nº 19548/08 – peça processual nº 047) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação (*sic*) das contas.

O Sr. Valter Aparecido Pegorer (protocolo nº 63162-6/08 – peça processual nº 049) encaminhou novos documentos e justificativas em face das irregularidades apontadas.

Por meio do Despacho nº 6572/08 (peça processual nº 051) foram os autos encaminhados à unidade técnica para manifestar-se acerca da documentação e justificativas encaminhadas, ressaltando a necessidade de, por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocasião da emissão da instrução conclusiva, seja observado o cumprimento do art. 352 do Regimento Interno.

O Sr. Valter Aparecido Pegorer (protocolo nº 42222-2/09 – peça processual nº 053) encaminhou novos documentos e justificativas em face das irregularidades apontadas.

Por meio do Despacho nº 465/09 (peça processual nº 057) foi determinada a inclusão do nome do Sr. Antônio Waldemar Garcia no rol de responsáveis, para posterior citação afim de que se manifeste acerca da extrapolação em sua remuneração.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 3270/12 – peça processual nº 071) entendeu regularizada a remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido com relação ao Sr. Antônio Waldemar Garcia, Vice Prefeito, contudo, manteve a indicação de irregularidade das contas do Sr. Valter Aparecido Pegorer, em face da remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido, além da sugestão de aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Orgânica, em razão das ressalvas apostas à utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e à utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais.

Por meio do Despacho nº 3072/12 (peça processual nº 072) foram os autos encaminhados à DCM para manifestar-se acerca da aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, Lei Orgânica, quanto a cada uma das ressalvas e irregularidades de contas.

A Diretoria de Contas Municipais (Informação nº 1465/12 – peça processual nº 073) que até então defendia a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Orgânica, em face de apenas duas das ressalvas apostas, sendo, a utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e a utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais, aparentemente sem perceber, mudou seu entendimento e passou a defender a aplicação da multa prevista no art. 87, § 4º, da Lei Orgânica, em face dessas mesmas ressalvas, além da multa proporcional ao dano, conforme



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsto no art. 89 da mesma lei, em face da remuneração do agente político – recebimento acima do valor devido.

No que diz respeito ao Prejulgado nº 010, ponderou que em processos encerrados ou que estão prestes a ser encerrados possivelmente existem situações em que a ressalva não foi rebatida com maior ênfase pelo implicado por saber que o apontamento não se sujeitaria a sanção de multa. Aduz que não é praxe a sugestão de aplicação de multa nos aspectos ressalvados nas prestações de contas anuais das administrações. Pondera, também, que a ressalva serve para advertir o ordenador sobre erros ou falhas que se repetidos determinariam a transformação dessa condição em irregularidade e a multa, sendo de caráter pessoal e institucional recairia ao gestor cujo mandato já foi encerrado.

Ainda, ratificou, erroneamente, as conclusões expendidas na Instrução nº 3270/12 (peça processual nº 072), acreditando ter indicado, naquela ocasião, a aplicação da multa prevista no art. 87, § 4º, da Lei Orgânica, em face daquelas mesmas ressalvas, além da multa proporcional ao dano, prevista no art. 89, da mesma lei, em face da remuneração do agente político – recebimento acima do valor devido.

Afirmou também que a DCM pensa que somente será sensato aplicar-se a multa prevista no Prejulgado nº 010 em futura definição de escopo e critérios.

A representante do Ministério Público, Exm<sup>a</sup> Sr<sup>a</sup> Procuradora Katia Regina Puchaski (Parecer nº 051/13 – peça processual nº 074) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação (*sic*) das contas.

Por meio do Despacho nº 736/13 (peça processual nº 075) foram os autos encaminhados à DCM para o escorreito cumprimento do art. 352 do Regimento Interno, informando cada despesa com terceirização de mão de obra, termos de parceria ou contratos de gestão firmados, bem como, enumerar os processos de fiscalização, prestação ou tomada de contas, cujos objetos possam impactar a análise das presentes contas.

A Diretoria de Contas Municipais (Informação nº 970/13 – peça processual nº 078), quanto às informações sobre despesas com terceirização de





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mão de obra, apresentou demonstrativo contendo despesas com possível terceirização de serviços totalizando R\$ 350.812,60 (trezentos e cinquenta mil e oitocentos e doze reais e sessenta centavos), a partir das informações coletadas junto ao sistema SIM/AM e que consistiu na simples seleção de textos contidos na descrição dos históricos dos empenhos com elemento de despesa “36” e “39”, sem qualquer exclusão ou análise técnica.

Acrescentou esse montante como se fosse despesa com pessoal e denominou o resultado como “índice teórico” de gastos com pessoal, chegando à conclusão de que, por essa análise nada criteriosa, as despesas com pessoal teriam atingido o montante de 55,14% (cinquenta e cinco inteiros e quatorze centésimos por cento) da receita corrente líquida.

Quanto aos eventuais procedimentos de fiscalização em curso em relação ao município, primeiro ressalta que essas informações estão disponibilizadas na página da intranet deste Tribunal, acessíveis a partir da aba “relatórios”, para depois as reproduzir.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 14.090/13 – peça processual nº 080) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio desaprovando-se (*sic*) a prestação de contas da municipalidade (*sic*), aplicação das multas e oposição das ressalvas sugeridas.

Por meio do Despacho nº 8587/13 (peça processual nº 081) foram os autos encaminhados à unidade técnica para emissão de instrução conclusiva, alertando para a observância obrigatória do art. 352 do Regimento Interno, delineando-se a efetiva responsabilidade de cada um dos integrantes do rol de responsáveis. Ainda solicitou esclarecimentos quanto à utilização de expediente diverso de “instrução” quando da manifestação daquela Diretoria.

A Diretoria de Contas Municipal (Instrução nº 133/14 – peça processual nº 082) justificou a utilização do expediente “informação” no lugar de “instrução”, alegando que tradicionalmente o faz quando o assunto tratado ou requerido não esteja adstrito ao “escopo” pré-definido para a análise das contas daquele exercício.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à individualização das responsabilidades, atribuiu exclusivamente ao Sr. Valter Aparecido Pegorer a responsabilidade pelas ressalvas apostas às contas, como também pela aplicação da multa prevista no art. 87, § 4º, da Lei Orgânica, em face da utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte e da utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais.

No que diz respeito à irregularidade “remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido”, bem como pela aplicação da multa correspondente, proporcional ao dano, prevista no art. 89, da Lei Orgânica, acertadamente, atribuiu ao então gestor Sr. Valter Aparecido Pegorer a responsabilidade por ter recebido mais que o valor devido e, por equívoco, também ao Sr. Antônio Waldemar Garcia, então Vice Prefeito, que recebeu menos que o valor devido, segundo a própria análise da DCM (fls. 015 e 016 da peça processual nº 073).

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 912/14 – peça processual nº 083) corroborando as conclusões da unidade técnica, manifestou-se pela irregularidade das contas (*sic*) e imputação das sanções cabíveis.

### VOTO<sup>1</sup>

Com respeito às informações trazidas pela unidade técnica quanto às possíveis despesas com terceirização de mão de obra, o próprio levantamento elaborado não deixa dúvidas quanto à natureza daqueles repasses o que implica a desconsideração para efeito do cálculo de despesas com pessoal.

Quanto às ressalvas provenientes da avaliação do planejamento orçamentário, acompanho as manifestações uniformes acolhendo-as como razões de decidir, entretanto, acrescento proposta de determinação para que, por ocasião da apresentação das próximas contas anuais, o município apresente documentos

---

<sup>1</sup> Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005 c/c art. 52-A, § 1º, do Regimento Interno.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que comprovem a adoção de medidas para aprimorar seus controles internos a fim de evitar as falhas relativas ao orçamento.

No que diz respeito às ausências de formalização em procedimentos de dispensas de licitações, acrescento proposta de determinação para que, por ocasião da apresentação das próximas contas anuais, o município apresente documentos que comprovem a adoção de medidas para aprimorar seus controles internos a fim de evitar falhas na formalização em procedimentos de dispensas de licitações.

No que tange à aplicação de sanção sugerida pela unidade técnica e corroborada pelo *Parquet* quanto à extrapolação dos vencimentos dos agentes políticos, entendo que não cabe qualquer responsabilização ao Vice Prefeito que recebeu menos que o valor devido.

Em relação ao Prefeito, entendo que o ressarcimento dos valores extrapolados, devidamente corrigidos, além da aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica e no art. 89 da mesma lei.

Quanto à aplicação da multa administrativa prevista na alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, conquanto tenha defendido sua inconstitucionalidade, conforme declaração de voto<sup>2</sup> constante dos

---

<sup>2</sup> “A violação ao princípio da legalidade decorre da carência de especificação quanto ao tipo sancionador. Fábio Medina Osório é esclarecedor da importância do papel do tipo sancionador administrativo e dos seus requisitos para validade (*in* “Direito Administrativo Sancionador”, Revista dos Tribunais, 2000, p. 210): (grifei)

“A sociedade deve estar habilitada a perceber, de uma perspectiva formal e material, o conteúdo das proibições, de modo que possam os tipos desempenhar importantes funções preventivas, evitando o cometimento de ilícitos. **Daí decorre que os tipos devem ser claros, suficientemente densos, dotados de um mínimo de previsibilidade quanto ao seu conteúdo.** Não basta estruturar condutas proibidas em normas intoleravelmente imprecisas e vagas, ainda que se admitam cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. O tipo possui a fundamental missão de demarcar o ilícito objeto da norma sancionadora, delimitando a esfera do proibido”

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

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

A tipificação indireta não viola o princípio da tipicidade, desde que seja possível identificar a conduta que constitui infração administrativa. Trata-se de modo mais



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

complexo de tipificação que o usualmente utilizado no direito penal, já que torna necessário, para a identificação da infração, o exame de vários dispositivos, e não de um único. Mas a maior complexidade não torna inviável a compreensão do comportamento que dá margem à imposição de sanção administrativa.”

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

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

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

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

“A análise do inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal resultou na constatação de que a referida competência punitiva encontra limites consubstanciados nos aspectos da irregularidade de contas e ilegalidade de despesas, vetores estes que devem orientar o legislador infraconstitucional na determinação das condutas ilícitas, e o órgão controlador na aplicação das sanções, de forma que algumas infrações previstas na Lei Federal nº 8.443/92 estão em desacordo com a orientação constitucional.

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

(...)

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

(...)

Cumpre lembrar, a afirmação de que nosso sistema jurídico exige que a lei minimamente descreva as condutas censuradas e respectivas sanções, de forma a garantir a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

autos do Prejulgado nº 010 (peça processual nº 031 do processo nº 111936/09), publicada na fl. 005 da edição nº 265, de 03/09/2010, dos Atos Oficiais do Tribunal de Contas, como não há previsão legal de sanção específica, em tese cabe a aplicação de multa. A argumentação da DCM por não aplicar a multa em tela não merece acolhida.

É ônus do responsável que presta contas comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, não sendo possível acolher a ponderação de que, nos casos de ressalvas às contas, a defesa não teria rebatido com maior ênfase esses apontamentos por saber que o responsável não se sujeitaria à sanção de multa.

Além do ônus do responsável, a uniformização de jurisprudência nº 010 já declarava a possibilidade de aplicação de multas administrativas por aspectos que tenham sido considerados ressalvas ou até mesmo plenamente regulares, estando, portanto, os jurisdicionados cientes dessa possibilidade desde a publicação daquela decisão (09/01/2009). E sequer seria necessária essa decisão, posto que o texto da lei já existia, servindo a uniformização de jurisprudência apenas para harmonizar as decisões conflitantes no âmbito do TCE/PR, e nunca para condicionar a aplicação de dispositivo legal que, no presente caso, não depende de regulamentação para ter eficácia.

---

antecipada ciência dos indivíduos, e com isso resguardando em sua plenitude o direito de defesa. Todo indivíduo deve ter a possibilidade de saber antecipadamente se sua ação é punível ou não antes de praticá-la. (PELEGRINI, Márcia. A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora – contornos constitucionais. Disponível em [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=7957](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957). Acesso dia 01/07/2010)”

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

Frise-se que, nos casos de irregularidade de contas sem dano ao erário, o art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/05<sup>2</sup> prevê multa, com apenamento em valor pecuniário menor do que o previsto na alínea objeto deste prejulgado, devendo prevalecer a aplicação daquela, posto que é mais benéfica ao agente sancionado.

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O argumento de que não é praxe a sugestão de aplicação de multa nos aspectos ressaltados nas prestações de contas anuais apenas serve para deixar evidente que a unidade técnica tem colocado seu modo de proceder acima dos textos legais, como se fosse possível que procedimentos infralegais pudessem se sobrepor ao conteúdo dos textos legais. Esse mesmo ponto de vista é usado no argumento de que somente seria sensato aplicar a multa prevista no Prejulgado nº 010 em futura definição de escopo e critérios.

Não é sequer necessário tecer comentários acerca da inadequabilidade desses argumentos da unidade técnica. A ordem jurídica não será subvertida nem pela praxe nem por escopo e critérios. As leis obedecem à constituição e as normas infralegais às leis.

Importante ressaltar que no presente caso, exceto quanto à movimentação de recursos em instituição financeira privada e o pagamento a maior de subsídios, as demais anomalias são produto de ofensa a normas infralegais, não cabendo a aplicação da multa administrativa prevista na alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, limitada a exigências contidas em normas legais.

Discordo da forma de cálculo da extrapolação no recebimento de remuneração. A DCM limitou sua análise aplicando tão-somente o índice INPC. Entretanto, no mesmo período, o índice IPCA (, em torno de 7,2%) é maior que o INPC, sendo necessário refazer os cálculos para o correto recolhimento do valor indevidamente pago.

Face ao exposto, com as vênias de estilo por divergir parcialmente dos pareceres antecedentes, proponho que este Colegiado:

1) com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, decida pela emissão de Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. Valter Aparecido Pegorer, referentes ao Município de Apucarana, exercício de 2006, em face da remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido;

2) com fulcro no art. 28, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aponte ressalvas às contas em face da: - “avaliação do planejamento





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamentário – excesso de dispositivos para alteração do orçamento”; “avaliação do planejamento orçamentário – projeção (não conservadora) das receitas no quadriênio 2006/2009”; “utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte”; “utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais”; “movimentação de recursos em instituição financeira privatizada – Banco Itaú S/A”; “exercício (pouco efetivo) da capacidade tributária”; “contabilização das receitas de transferências constitucionais em valores diferentes das divulgadas nas páginas da internet das respectivas fontes”; “baixas de consignação do IRRF da câmara não contabilizadas na receita da prefeitura”; “realização de despesas sem licitação ou sem indicação de processo de dispensa” e da “constituição incorreta do conselho de saúde”;

3) com fulcro no art. 18 da Lei Complementar nº 113/2005, seja condenado o Sr. Valter Aparecido Pegorer ao recolhimento ao erário municipal do valor extrapolado a título de remuneração de agente político, a ser calculado levando-se em conta o IPCA do período de recebimento indevido;

4) aplique a multa administrativa prevista no art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Valter Aparecido Pegorer, fixada em 10% do valor pago a maior em subsídios;

5) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Valter Aparecido Pegorer, em razão da movimentação de recursos em instituição financeira privada (Banco Itaú S/A);

6) com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, seja determinado ao Município de Apucarana que, por ocasião da apresentação das próximas contas anuais, o município apresente documentos que comprovem a adoção de medidas para aprimorar seus controles internos a fim de evitar as falhas relativas ao orçamento; e

7) com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, seja determine ao Município de Apucarana que, por ocasião da apresentação das próximas contas anuais, o município apresente documentos que





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprovem a adoção de medidas para aprimorar seus controles internos a fim de evitar falhas na formalização em seus procedimentos de dispensas de licitações.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA, por unanimidade, em:

I – Com fulcro no art. 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, emitir Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. Valter Aparecido Pegorer, referentes ao Município de Apucarana, exercício de 2006, em face da remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido;

II – Com fulcro no art. 28, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, apontar ressalvas às contas em face da: “avaliação do planejamento orçamentário – excesso de dispositivos para alteração do orçamento”; “avaliação do planejamento orçamentário – projeção (não conservadora) das receitas no quadriênio 2006/2009”; “utilização de dotações de operações de crédito como recurso para suplementações em outros elementos de despesa diversas da fonte”; “utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais”; “movimentação de recursos em instituição financeira privatizada – Banco Itaú S/A”; “exercício (pouco efetivo) da capacidade tributária”; “contabilização das receitas de transferências constitucionais em valores diferentes das divulgadas nas páginas da internet das respectivas fontes”; “baixas de consignação do IRRF da câmara não contabilizadas na receita da prefeitura”; “realização de despesas sem licitação ou sem indicação de processo de dispensa” e da “constituição incorreta do conselho de saúde”;

III – Com fulcro no art. 18 da Lei Complementar nº 113/2005, condenar o Sr. Valter Aparecido Pegorer ao recolhimento ao erário municipal do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valor extrapolado a título de remuneração de agente político, a ser calculado levando-se em conta o IPCA do período de recebimento indevido;

IV – Aplicar a multa administrativa prevista no art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Valter Aparecido Pegorer, fixada em 10% do valor pago a maior em subsídios;

V – Aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Valter Aparecido Pegorer, em razão da movimentação de recursos em instituição financeira privada (Banco Itaú S/A);

VI – Com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, determinar ao Município de Apucarana que, por ocasião da apresentação das próximas contas anuais, o município apresente documentos que comprovem a adoção de medidas para aprimorar seus controles internos a fim de evitar as falhas relativas ao orçamento; e

VII – Com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, determinar ao Município de Apucarana que, por ocasião da apresentação das próximas contas anuais, o município apresente documentos que comprovem a adoção de medidas para aprimorar seus controles internos a fim de evitar falhas na formalização em seus procedimentos de dispensas de licitações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 29 de abril de 2014 – Sessão nº 15.

**CLÁUDIO AUGUSTO CANHA**

Relator

**DURVAL AMARAL**

Presidente