



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 198432/13
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA
ADVOGADO: MARCEL SCORSIM FRACARO (OAB/PR 41132)
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 376/14 - Primeira Câmara

EMENTA: Prestação de Contas Anual. Exercício de 2012. Regularidade com Ressalvas e aplicação de multa.

RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas do Poder Executivo do Município de Apucarana, relativa ao exercício financeiro de 2012.

A Diretoria de Contas Municipais - DCM (Instrução n.º 2561/13, peça 19) opinou pela abertura de contraditório em razão da sua inclinação pela irregularidade das contas, com aplicação de multas e determinação de ressarcimento de valores de subsídios, tendo em vista (i) despesas com publicidade – aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior; (ii) falta de encaminhamento da resolução e/ou parecer do Conselho de Saúde; (iii) falta de encaminhando do parecer do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; e (iv) remuneração dos agentes políticos – recebimento acima do valor devido.

Os interessados foram cientificados (peças 21, 22 e 29), tendo o ex-prefeito do Município, *João Carlos de Oliveira*, apresentado contraditório e juntado documentos (peças 32 a 45).

Em nova análise, a unidade técnica (Instrução 721/14, peça 48) entendeu que apenas a irregularidade referente ao recebimento acima do valor devido pelos agentes políticos restou sanada, permanecendo as demais restrições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Concluiu assim, pela irregularidade das contas, com a aplicação de multas ao gestor.

O Ministério Público de Contas corrobora com o opinativo técnico pela irregularidade das contas e aplicação das multas.

Por meio de procurador constituído, o gestor das contas manifestou-se espontaneamente nos autos, anexando novos documentos (Petição intermediária 433982/14, peça 50).

Os documentos foram admitidos (Despacho 988/14, peça 59) e o feito encaminhado a Diretoria de Protocolo para inclusão nos autos do representante legal do interessado.

A DCM, após análise da documentação juntada, opinou pela manutenção da irregularidade das contas, em face das restrições concernentes (i) despesas com publicidade – aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior; (ii) falta de encaminhamento da resolução e/ou parecer do Conselho de Saúde e falta do encaminhamento do Parecer do Conselho do Fundeb (Instrução 1431/14, peça 62).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPjTC acompanhou o entendimento da unidade técnica (Parecer 8010/14, peça 63).

É breve relato.

FUNDAMENTAÇÃO

Os opinativos, técnico e ministerial, são uníssonos em apregoar a irregularidade das presentes contas. Assim, cumpre analisar pontualmente os fundamentos que culminaram no opinativo pela restrição das contas, com a consequente aplicação de multa.

Das impropriedades constatadas pela unidade técnica e corroboradas pelo órgão ministerial subsistem, como restrições às contas:

II.I Despesas com publicidade – aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior

Primeiramente, cumpre destacar que esta Corte, por meio do Prejulgado n.º 13, já se debruçou sobre a análise dos limites de gastos com publicidade no ano eleitoral, tendo expressamente consignado que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“III – Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor”

No entanto, a referida orientação continua, estabelecendo que:

IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso.

Do corpo da referida decisão é possível extrair que:

Por fim, convém tecer breves comentários visando instituir, ou não, mecanismos de padronização ou modulação, uma vez constatado, pelas unidades técnicas desta Corte, que os gastos com publicidade em ano eleitoral efetivamente extrapolaram os limites previstos em lei.

Afirmar, simplesmente, que o gasto acima do teto máximo implicará em irregularidade das contas é adotar fórmula simplista e desprovida de cautela. Como se sabe, a prestação de contas é materializada pela apresentação de uma complexa documentação que reflete, na quase totalidade dos casos, as dificuldades envolvidas na tarefa de gerir o patrimônio público.

O caso em epígrafe, como se vê, reflete a típica situação em que a aplicação fria da lei poderá resultar em graves distorções jurisprudenciais. O que se prega aqui é apenas a aplicação da forma de julgar coerente e atenta que sempre norteou os arestos deste Colegiado. Ignorar as dificuldades enfrentadas pelo administrador público seria afrontar indelevelmente as bases do Direito Administrativo moderno, apoiado tão firmemente nos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade.

Assim, defende-se aqui que as implicações da extrapolação dos limites ditados pela Lei Federal nº 9.504/97 sejam determinadas caso a caso, guardando, é lógico, coerência com os julgamentos proferidos em situações semelhantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Perceba-se que o prejulgado que consolidou o entendimento desta Corte expressamente reconhece que não basta a extrapolação dos limites legais para infirmar as contas, havendo que ser sopesadas as peculiaridade de cada caso.

É o que se faz na hipótese dos autos.

Apesar do vertido pela unidade técnica, entendo que o presente apontamento pode ser convertido em ressalva, uma vez que não se reveste da robustez necessária a ocasionar restrição das contas.

Observando o demonstrativo do item (Instrução 1431/14, f. 2, peça 62) verifico que no exercício de 2012 foram gastos R\$ 864.132,91, inferior aos gastos com publicidade relativas ao exercício de 2011 (R\$ 1.161.986,34) e ao exercício de 2010 (R\$ 900.370,91). Assim, denota-se que a extrapolação em relação a média dos últimos três anos ocorreu em face dos gastos com publicidade realizados ao início de mandato, ou seja, aqueles efetuados no exercício de 2009 (R\$ 349.420,00).

Tais números demonstram que não houve a intenção do gestor em infringir a norma do art. 73 da Lei n.º 9504/97, que visa proibir agentes públicos a realizarem condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, pois conforme demonstrado pela unidade técnica (peça 62) as despesas realizadas com publicidade no ano de eleição foram inferiores aos dois exercícios anteriores.

Ademais, não restam indícios nos autos de ocorrência de promoção pessoal do gestor a ensejar a desaprovação das contas.

Assim, entendo razoável a conversão da impropriedade em ressalva, considerando, que o valor ultrapassado da despesa não foi expressivo diante do valor total do orçamento e das despesas com publicidade realizadas nos exercícios de 2011 e 2010.

II.II Não encaminhamento da resolução e/ou parecer do Conselho de Saúde

Relativamente à ausência de assinaturas dos respectivos conselheiros (dos conselhos de saúde e do FUNDEB) há que se aplicar o mesmo entendimento constante do Acórdão n.º 4012/14, da Primeira Câmara, da lavra do Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, que ressaltou a inexistência das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assinaturas do contador e do responsável pelo controle interno no balanço patrimonial prestigiando o conteúdo em detrimento da forma, nos seguintes termos:

– O problema diz respeito, especificamente, à ausência da assinatura do contabilista e do responsável pelo controle interno.

Por mais que seja necessária a identificação dos profissionais envolvidos no sistema de contabilidade, parece-me que a questão deve ser examinada com parcimônia, sob pena de darmos mais importância à forma do que ao conteúdo dos documentos que são colocados sob o crivo desta Corte de Contas.

Considerando que no caso em exame não se verificaram irregularidades de caráter material no balanço patrimonial, além de que resta cristalina a existência de desavenças políticas entre o gestor das contas e alguns servidores do Município, em especial do controlador interno, entendo que a falta pode ser convertida em mera ressalva, sob pena de criarmos uma obrigação de enorme dificuldade (para não se dizer impossível), porém, materialmente sem grande importância.

Mutatis mutandis, as mesmas razões que imbuíram o referido julgado podem ser transpostas para ressaltar a ausência de assinaturas dos conselheiros, tanto no parecer do conselho de saúde quanto no do FUNDEB, eis que não se pode dar a uma formalidade robustez tal que ela se sobreponha ao conteúdo, que, na hipótese em tela, não desvela irregularidade na gestão da saúde e na aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB, havendo que se tratar do caso com a necessária razoabilidade.

O parecer do conselho de saúde se presta como instrumento para à aferição da regularidade da gestão da saúde na municipalidade e, nesse ponto, tendo em vista que a aplicação do mínimo em saúde foi cumprido, haja vista a inexistência de qualquer apontamento nos autos pela unidade técnica, o não encaminhamento do referido opinativo não pode ser erigido como óbice à regularidade. Ademais, conforme se verifica da peça 41 a Resolução 001/2013 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conselho de Saúde, assinado por seu Presidente, aprovou o relatório anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde e Autarquia Municipal de Saúde, referente ao exercício de 2012.

Deste modo, entendo que a ausência do parecer, diante dos demais elementos constantes nos autos, não macula a prestação de contas do exercício, podendo desta forma ser convertida em ressalva às contas.

II.III Não encaminhamento do Parecer do Conselho do FUNDEB

De igual forma, entendo que a falta de assinaturas dos membros do Conselho do FUNDEB no parecer acostado à peça 43, por si só, não possui o condão de ensejar a desaprovação da presente prestação de contas, pois conforme se observa das Instruções técnicas o Município aplicou os 60% dos recursos do FUNDEB para o magistério, não havendo qualquer indício de irregularidade neste aspecto nos autos.

Assim, pautado no princípio da razoabilidade entendo que o apontamento deve ser convertido em ressalva às contas.

VOTO

Destarte, divirjo dos opinativos da Diretoria de Contas Municipais e do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas e, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar n. 113/2005, VOTO para:

I) emitir parecer prévio pela **regularidade** das contas do Município de Apucarana, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade de JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, CPF 448.433.219-15, no cargo de prefeito municipal, **ressalvando** (i) despesas com publicidade – aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior; (ii) falta de encaminhamento da resolução e/ou parecer do Conselho de Saúde e (iii) falta do encaminhamento do Parecer do Conselho do Fundeb.

II) aplicar a JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, CPF 448.433.219-15, no cargo de prefeito municipal, a multa prevista no art. 87, IV, “g” da Lei Complementar n. 113/05, para cada uma das ressalvas indicadas acima;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III) após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos, estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por unanimidade, em:

I - Emitir Parecer Prévio pela **regularidade** das contas do Poder Executivo do Município de Apucarana, relativas ao exercício financeiro de 2012, da gestão de responsabilidade de JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, CPF 448.433.219-15, no cargo de prefeito municipal, **ressalvando (i)** despesas com publicidade – aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior; **(ii)** falta de encaminhamento da resolução e/ou parecer do Conselho de Saúde e **(iii)** falta do encaminhamento do Parecer do Conselho do Fundeb;

II - Aplicar ao Sr. JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, no cargo de prefeito municipal, a multa prevista no art. 87, IV, “g” da Lei Complementar n. 113/05, para cada uma das ressalvas indicadas acima;

III - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) as anotações e baixas respectivas no sistema informatizado;
- b) a expedição de ofício à Câmara Municipal, comunicando a decisão, com a respectiva disponibilização do processo eletrônico;
- c) o encerramento dos autos nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e DURVAL AMARAL, e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 2 de setembro de 2014 – Sessão nº 32.

DURVAL AMARAL
Presidente