

PROCESSO Nº: 225914/17

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS

INTERESSADO: EDEMETRIO BENATO JUNIOR, MARINO KUTIANSKI

PROCURADOR: DANIEL DALZOTO DOS SANTOS

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 660/20 - Primeira Câmara

EMENTA: Prestação de contas de Prefeito – Não justificada ofensa ao disposto no art. 42, da LRF; Irregularidade – Não justificado atraso na realização de audiências públicas previstas na LRF; Ressalva – Ofensa ao disposto na Lei 9.504/97 em relação a gastos (que totalizam valor não expressivo) com publicidade; Ressalva – Não justificado atraso no envio de dados do SIM-AM; Multa – Parecer Prévio pela irregularidade das contas, com ressalvas e multa administrativa.

1. DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca da prestação de contas do Sr. Marino Kutianski como Prefeito de Inácio Martins no exercício de 2016.

Em primeira análise, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** (Instrução 3201/17 – Peça 23) indicou a existência de restrições à regularidade plena das contas:

(i) Balanço Patrimonial — A publicação do balanço patrimonial encaminhada à peça nº 05 não pode ser acatada, pois não cumpriu sua finalidade de promover a publicidade e transparência da situação patrimonial da entidade no exercício, já que não é possível visualizar seu conteúdo com clareza e precisão.

(ii) Art. 42 da LRF – No exercício do encerramento do mandato, sob a norma do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a assunção de compromissos nos últimos oito meses do final de mandato exige lastro financeiro, determinado pela apuração da disponibilidade de caixa. Em obediência aos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, da LRF, e de acordo com a sistemática do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aplicável à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios por força do art. 50, § 2º, da LRF, a apuração da disponibilidade de caixa contempla o somatório de todas as fontes, segregadas por vinculação. Nesse aspecto, a aferição realizada na presente análise evidenciou que o Município apresentou origem de recursos com saldo negativo, conforme indicado acima no Demonstrativo da Disponibilidade Líquida por Origem de Recurso.



DESCRIÇÃO (PARTE 1)	ATIVO FINANCEIRO (a)	PASSIVO FINANCEIRO (b)	RESULTADO FINANCEIRO EM 30/04 (c=a-b)
Recursos Ordinários / Livres	654.931,58	2.143.098,12	-1.488.164,54
Transferências do FUNDEB	568.695,34	395.035,39	173.659,95
Transferências Voluntárias	961.895,30	779.034,75	182.860,55
Alienação de Bens	9.471,24	5.325,35	4.145,89
Operações de Crédito	0,00	352.502,09	-352.502,09
Contratos de Rateio de Consórcios Públicos	0,00	0,00	0,00
Transferências de Programas	1.202.199,48	793.561,08	408.638,40
Antecipação da Receita Orçamentária - ARO	0,00	0,00	0,00
Programas/Transferências Voluntárias Anteriores a 2013 Reclassificados	0,00	0,00	0.0
Transferências Voluntárias — Emendas Individuais (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	0,00	0.0
Valores Restituíveis	1.179,21	1.179,21	0,0
Outras Origens	217.522,13	40.743,35	176.778,78
Totais	3.615.894.28	4.510.477.34	-894.583.0

(iii) Forma de Equalização do Déficit Atuarial – Não foi localizada a Lei que formaliza a opção escolhida para equacionamento do déficit atuarial, conforme Anexo 1, item 5 da Instrução Normativa n° 128/2017 do TCE-PR.

(iv) Cobertura do Déficit Atuarial — Considerando os termos do Laudo de Avaliação Atuarial que aponta a necessidade de aportes ao Regime Próprio de Previdência, visando equacionar o déficit atuarial e a consequente busca do equilíbrio financeiro do sistema, verifica-se que o Município não está realizando as transferências necessárias a esse objetivo, conforme empenhos emitidos nas classificações 3.1.91.13.30 e 3.3.91.97, demonstrado abaixo.

Descrição	a) Valor do laudo Atuarial (R\$)	b) Valor pago (R\$)	c) Diferença a menor (R\$) (a-b)	
Aporte Atuarial	1.291.970,77	1.223.019,25	68.951,52	

(v) Relatório do Controle Interno — O Relatório do Controle Interno informa não haver Lei de criação do Comitê Municipal do Transporte Escolar (Peça n° 06, página 06). Em que pese possuir Decreto de nomeação dos membros (Decreto n° 090/2016), este não tem o condão de substituir a edição da referida Lei. De acordo com o Art. 16 da Resolução SEED 777 de 18 de fevereiro de 2013, o Comitê deve ser criado por meio de Lei Municipal. Desta forma, solicita-se dos responsáveis esclarecimentos e documentos que comprovem a adequação desta irregularidade à Resolução acima citada.

(vi) Audiências Públicas — A realização das Audiências Públicas de avaliação do cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias referentes ao Terceiro Quadrimestre de 2015 e ao Primeiro Quadrimestre de 2016 ocorreram com atraso.

(vii) Publicação de Relatórios da LRF – A entidade não comprovou a Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do Primeiro bimestre do exercício de 2016, haja vista o não envio do comprovante de publicação exigido por meio da Instrução Normativa nº 128/2017.

(...)



Não foi localizado o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção relativo ao 1° bimestre do exercício de 2016, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Edição.

(viii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) – Tendo em vista o comando legal que determina que a despesa com publicidade no primeiro semestre do último ano do mandato não pode ultrapassar a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, verifica-se que a Entidade Municipal extrapolou esse limite, conforme demonstrado acima [abaixo no presente].

DESCRIÇÃO	VALOR
1º Semestre de 2013	29.549,96
1º Semestre de 2014	27.690,15
1º Semestre de 2015	34.759,61
Média dos três últimos anos	30.666,57
1º Semestre de 2016	37.252,14

(ix) Despesas com Publicidade Institucional (período) — Considerando que nos termos do art. 73, VI, "b" da Lei Eleitoral nenhuma despesa com publicidade pode ser feita no período de vedação que antecede a data das eleições, verifica-se pelas informações do Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal (SIM-AM) que a Entidade não deu atendimento ao referido diploma legal, conforme demostrado acima [abaixo no presente].

MÊS	VALOR
Julho	4.299,52
Agosto	3.640,68
Setembro	2.850,96
Outubro	0,00

(x) SIM-AM — Verifica-se no registro de entrega dos dados eletrônicos mensais do Sistema de Informações Municipais — Acompanhamento Mensal — SIM/AM, que a Entidade não atendeu aos prazos estipulados nas Instruções Normativas TCE/PR nº 115/2016 e 129/2017, relativa à Agenda de Obrigações para o exercício obieto da análise.

Mês	Ano	Data Limite p/ Envio	Data do Envio	Dias de Atraso	
Abril	2016	29/07/2016	17/08/2016	19	
Maio	2016	29/07/2016	26/08/2016	28	
Junho	2016	31/08/2016	15/09/2016	15	
Julho	2016	31/08/2016	23/09/2016	23	
Agosto	2016	30/09/2016	09/11/2016	40	
Setembro	2016	31/10/2016	30/11/2016	30	
Outubro	2016	30/11/2016	26/12/2016	26	

Efetuadas as comunicações cabíveis, o **Município de Inácio Martins** (por meio do Sr. Edemetrio Benato Junior – Prefeito gestão 2017/2020) apresentou **defesa** (Peça 30), aduzindo, em síntese:

(i) Balanço Patrimonial – Para fins de demonstração de atendimento ao presente apontamento que atestou a difícil a visualização do documento contábil para



conferência deste TCE, este município considerou por bem proceder a republicação do balanço patrimonial (ANEXO I) para comprovar que não há discrepância com os valores e superávit/déficit levantados a partir dos dados enviados no Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal (SIM-AM) conforme demonstramos abaixo e nos arquivos em anexo denominados "Anexo 14 - Balanço Patrimonial.pdf" ReportSuperavitFinanceiro2015.pdf" e "ReportSuperavitFinanceiro2016.pdf". O anexo 14 Balanço patrimonial foi retirado do portal da transparência e os superávits do próprio SIM-AM:

(ii) Art. 42 da LRF — O Município realizou operação de crédito para pavimentação asfáltica no exercício de 2015, autorizada através da Lei nº 778 de 22 de maio de 2015, e com autorização orçamentária através da Lei 791 de 02 de julho de 2015.

Ocorre que por tratar-se de obras, os recursos eram liberados conforme medições das primeiras etapas para posterior liberação de recursos das próximas medições.

Desta forma, os gestores optaram pelo não cancelamento do valor empenhado na totalidade do contrato, pois haveria necessidade de nova autorização de credito suplementar, o que traria dificuldades devido a mudança de gestores tanto no executivo quanto no legislativo e também em função do recesso do legislativo para nova inclusão no orçamento.

Resultando as medições realizadas no exercício de 2016, aguardando liberação de recursos, conforme podemos observar no relatório de receitas abaixo, houve lançamento de receitas já no mês de janeiro de 2017, referente execução em 2016, e demais parcelas liberadas durante o exercício de 2017 no montante de 977.951,84 e saldo a ser liberado ainda em 2018, no valor de R\$ 774.679,76 (ANEXO II) conforme extrato da dívida informada no SADIPEM.

(iii) Forma de Equalização do Déficit Atuarial – (...) foi encaminhada na ocasião da prestação de contas a publicação da Lei 769/2014, conforme peça nº 8 (anexos IV e V), a qual trata sobre o equacionamento do Déficit em seu artigo 32 (...).

(iv) Cobertura do Déficit Atuarial – (...) o cálculo é realizado com a base de dados do exercício anterior, ou seja, em 31/12/2015, onde é feita uma projeção que pode variar em função da base de cálculo mensal dos servidores, que podem ser menores em função de rescisões como: aposentadorias, exonerações ou outros fatores, ou maiores quando ocorrem novas admissões.

Por isso a lei apresenta a forma de alíquotas progressivas, que no exercício de 2016 seria de 16% da base de cálculo dos servidores. As variações que ocorrerem são apontadas no cálculo atuarial do exercício subseqüente, onde o atuário demonstrará se a alíquota sugerida permanece ou devemos fazer uma revisão.

O valor de R\$ 1.291.970,77 seria um valor fixo anual apontado no cálculo atuarial, o que pode variar devido a inúmeros fatores, porém, serve de parâmetro para manter a fixação da alíquota ou reavaliar para o próximo exercício.



O Município aplicou a alíquota corretamente de acordo com a forma de equacionamento prevista na Lei 769 de 2014 em seu artigo 32 § 1°, transcrito abaixo, conforme base de cálculo mensal de servidores ativos.

 (\dots)

A base de cálculo anual de 2016 foi de R\$ 8.236.790,19 e os valores aportados estão corretos, conforme anexo VI. Portanto, resta-se visível que a busca do equilíbrio financeiro do sistema, está sendo perfeitamente cumprida.

(iv) Relatório do Controle Interno – Verificando a documentação referente ao Comitê Municipal do Transporte Escolar, é possível afirmar que de fato no ano de 2016 não existia legislação municipal de acordo com o que consta na resolução SEED 777, art.16 e sim um decreto (...).

(...)

Contudo, observa-se que, mesmo o comitê sendo instituído por decreto, a nomeação dos membros seguiu ao contido no art. 16 da resolução, onde constam os critérios de composição e conforme a ata n.º 04/2016 abaixo é possível observar que o presidente foi eleito pelos membros.

(...)

Diante do apontamento da análise previa das contas municipais referentes ao ano de 2016 pela COFIM, estão sendo tomadas neste momento as providencias cabíveis para que esta municipalidade esteja a partir deste momento em conformidade com a Resolução n.º 777/SEED.

Assim sendo foi encaminhado para a Câmara Municipal de Vereadores Projeto de Lei sob o número 004/2018, que dispõe sobre a criação do Comitê Municipal do Transporte Escolar (...).

(v) Audiências Públicas – (...) denota-se que o atraso evidenciado não ocasionou qualquer prejuízo a transparência das informações, como a própria unidade técnica pode verificar.

O município cumpriu sua obrigação em realizar a obrigatória audiência pública, sendo que em nenhum momento houve distorções nos relatórios de gestão fiscal ou qualquer outro.

(vi) Publicação de Relatórios da LRF – (...) o demonstrativo da Execução das Despesas Função/Subfunção relativo ao 1° bimestre do exercício de 2016 foi devidamente publicado, porém, faltou anexar na ocasião da prestação de contas a página 13 da edição 859, de 01 de abril de 2016 onde constava o referido demonstrativo.

(vii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) e (viii) Despesas com Publicidade Institucional (período) – (...) se pode demonstrar através dos relatórios de empenhos em anexo relativos aos anos de 2013, 2014, 2015, e, 2016, o município procedeu gastos nos períodos correspondentes aos primeiros semestres apenas a título de publicação de atos oficiais.



Ademais, junta-se cópia dos empenhos e das notas fiscais referentes ao ano de 2016 para comprovar a assertiva desta defesa, ou seja, de que os alegados gastos institucionais não transgrediu o art. 73, inc. VII, da Lei nº 9.504/97.

(ix) SIM-AM – Importante esclarecer sobre que o município adquiriu o veículo MICRO ONIBUS VOLARE V 8L – EURO V – Adaptado para atendimento aos alunos da APAE – Cor branca – Ano modelo 2016/2016, recebendo este veículo no mês de abril de 2016, conforme podemos demonstrar no extrato do empenho liquidado em 19/04/2016 e do documento expedido pelo DETRAN (ANEXO VII).

Porém no sistema de frotas municipal e no sistema de contabilidade pública, por tratar-se de um veículo adaptado encontramos algumas dificuldades para registro junto ao DETRAN, o qual retornava para complementação junto à empresa RODO SERVICE LTDA fornecedora do veículo.

Tendo ocorrido abastecimentos para que este veículo se deslocasse para efetuar a documentação, houve a impossibilidade de cadastro no modulo Frotas do SIM AM, o que impediu os demais módulos de enviarem seus dados.

Como se pode verificar após a inclusão do veículo, que ocorreu somente no mês de agosto, foram entregues as remessas com maior agilidade, onde foram efetuadas até duas remessas mensais.

Diante do ocorrido, entendemos que não houve dolo ou má-fé, e o atraso decorreu meramente por dificuldades operacionais no âmbito de pessoal disponível e qualificado para concretizar as tarefas tempestivamente. Nestes termos, considerando tratar-se apenas de dificuldades operacionais, alheias à atividade da administração que acarretou o envio tempestivo das informações, solicitamos aos técnicos desta conceituada Corte que se afaste a aplicação da multa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 3761/19 – Peça 31) acolheu parcialmente as justificativas:

(i) Balanço Patrimonial – Da análise do documento encaminhado, às folhas 29 da peça processual nº 30, constatou-se que foi enviado Balanço Patrimonial legível com saldos compatíveis com os saldos do SIM-AM, dessa forma, o item poderá ser regularizado.

(ii) Art. 42 da LRF – Da análise das justificativas e em consulta aos dados do SIM-AM, constatou-se que houve, em 2017, as seguintes arrecadações de receita relativas às fontes deficitárias de Operações de Crédito:

Fonte	Descrição da Fonte	vlRealizado	vlEstorno	vlLiquido
609	Operação de Crédito - Pavimentação Vias Urbanas	R\$977.951,84	R\$0,00	R\$977.951,84

Complementarmente, verificou-se a arrecadação das seguintes receitas de Operações de Crédito, nos exercícios de 2018 e 2019, relativas às fontes deficitárias:



Ano	Fonte	Descrição da Fonte	vlRealizado	vlEstorno	vlLiquido
2018	8 609 Operação de Crédito - Pavimentação Vias Urbanas		R\$354.357,59	R\$0,00	R\$354.357,59
2019	2019 607 Operação de Crédito - Paço Municipal - (R\$108.368,23	R\$0,00	R\$108.368,23

Assim, após considerar as operações acima, o resultado financeiro ajustado das Operações de Crédito apresentou os seguintes saldos:

Fo	Descrição Fonte de Receita - Operações de Crédito	Ativo Financeiro (a)	Passivo Financeiro (b)	Resultado Financeiro em 2016 (c=a-b)	Repasses e rendimentos nos exercícios seguintes (d)	Ativo Financeiro Ajustado (e=a+d)	Resultado Financeiro Ajustado (f=e-b)
	07 Operação de Crédito - Paço Municipal - Obras	R\$0,00	R\$43.002,09	-R\$43.002,09	R\$108.368,23	R\$108.368,23	R\$65.366,14
	09 Operação de Crédito - Pavimentação Vias Urbanas	R\$0,00	R\$1.752.631,60	-R\$1.752.631,60	R\$1.332.309,43	R\$1.332.309,43	-R\$420.322,17
	Total	R\$0,00	R\$1.795.633,69	-R\$1.795.633,69	R\$1.440.677,66	R\$1.440.677,66	-R\$354.956,03

Dessa forma, verificou-se que restou deficitário o resultado financeiro ajustado das Operações de Crédito, e, em que pese a justificativa de se tratar de obra com recursos vinculados a serem liberados conforme a execução, não foram encaminhados documentos que pudessem detalhar o cronograma de execução e de liberação de recursos.

Ademais, constatou-se que foi enviado apenas relatório de endividamento, às folhas 39 e 40 da peça processual nº 30, sem a apresentação dos documentos e contratos que comprovassem a origem dos registros.

Em relação aos Recursos Ordinários/Livres e às Transferências do FUNDEB, não foram apresentadas justificativas ou documentos, de forma que se mantém a irregularidade decorrente do resultado financeiro deficitário das suas respectivas fontes em 31/12/2016 (...).

(iii) Forma de Equalização do Déficit Atuarial — Da análise do documento encaminhado, na peça processual nº 8, constatou-se que o Artigo 32, II, § 1º da Lei nº 769/2014 trata sobre o plano de escalonamento da alíquota de contribuição adicional do Município de Inácio Martins, de suas autarquias e fundações, dessa forma, considera-se que o dispositivo legal formaliza a opção escolhida para equacionamento do déficit atuarial, portanto, o item poderá ser regularizado.

(iv) Cobertura do Déficit Atuarial — Da análise das justificativas, constatou-se que o Artigo 32, II, § 1º da Lei nº 769/2014 previa a aplicação de alíquota de 16% sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos segurados para o exercício de 2016 para tratamento do déficit atuarial.

Da análise do relatório da folha de pagamento enviado, às folhas 105 e 106 da peça processual nº 30, verificou-se que a base de cálculo dos aportes para equacionamento do déficit atuarial do exercício de 2016 foi de R\$ 8.236.790,19, relativos à remuneração de contribuição dos segurados.

Assim, ao considerar a alíquota de 16% sobre a base de cálculo, verificou-se que o aporte ao Regime Próprio de Previdência totalizaria R\$ 1.317.886,43 no exercício.



Da análise dos dados do SIM-AM, constataram-se os seguintes pagamentos relativos aos aportes para cobertura do déficit atuarial no exercício de 2016:

Nº do	Data do	Valor do	Valor da	Valor do	
Empenho	Empenho	Empenho	Liquidação	Pagamento	Desdobramento
611	26/01/2016	R\$93.023,16	R\$93.023,16	R\$93.023,16	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
1132	15/02/2016	R\$6.207,70	R\$6.207,70	R\$6.207,70	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
1470	25/02/2016	R\$99.092,39	R\$99.092,39	R\$99.092,39	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
2626	31/03/2016	R\$99.569,43	R\$99.569,43	R\$99.569,43	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
3496	30/04/2016	R\$103.879,29	R\$103.879,29	R\$103.879,29	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
4416	31/05/2016	R\$100.554,90	R\$100.554,90	R\$100.554,90	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
5346	30/06/2016	R\$102.138,28	R\$102.138,28	R\$102.138,28	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
6216	29/07/2016	R\$102.196,50	R\$102.196,50	R\$102.196,50	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
6786	24/08/2016	R\$2.691,18	R\$2.691,18	R\$2.691,18	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
6961	29/08/2016	R\$102.470,86	R\$102.470,86	R\$102.470,86	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
7849	27/09/2016	R\$103.130,66	R\$103.130,66	R\$103.130,66	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
8777	31/10/2016	R\$102.755,01	R\$102.755,01	R\$102.755,01	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
8829	05/11/2016	R\$419,17	R\$419,17	R\$419,17	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
9366	29/11/2016	R\$102.114,50	R\$102.114,50	R\$102.114,50	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
10046	15/12/2016	R\$102.776,22	R\$102.776,22	R\$102.776,22	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
10061	16/12/2016	R\$100.052,84	R\$100.052,84	R\$0,00	APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
To	otal	R\$1.323.072,09	R\$1.323.072,09	R\$1.223.019,25	

Complementarmente, constatou-se que o empenho de R\$ 100.052,84 em dezembro de 2016 foi realizado em janeiro de 2017 no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Inácio Martins, conforme quadro:

				Valor da
Conta	Mês	Ano	Desdobramento de receita	operação
721029130200	1	2017	APORTES PARA COBERTURA DE DÉFICIT ATUARIAL	R\$100.052,84

Dessa forma, considera-se que houve o pagamento de R\$ 1.223.019,25 no exercício de 2016 e de R\$ 100.052,84 no exercício de 2017, totalizando R\$ 1.323.072,09, assim, observou-se a realização dos aportes para atendimento do parecer atuarial, em que pese divergência a maior em relação ao valor calculado sobre a base de cálculo apresentada, que foi de R\$ 1.317.886,43, portanto, o item poderá ser ressalvado.

(v) Relatório do Controle Interno — Da análise das justificativas, constatou-se que foi encaminhado ofício à Câmara Municipal, às folhas 14 da peça processual nº 30, junto ao qual foi enviado o Projeto de Lei nº 04/2018.

Todavia, o referido Projeto de Lei com seu inteiro teor não foi encaminhado no contraditório, tampouco foi apresentada nova manifestação do Controle Interno que mencionasse as providências tomadas, portanto, considera-se a documentação insuficiente para comprovar a regularização do item, de forma que se mantém a restrição apurada no exame preliminar.

(vi) Audiências Públicas – Da análise das justificativas, verificou-se que não houve a apresentação de elementos capazes de alterar o entendimento inicial, portanto, considerando o atraso na realização da referida audiência, esta Unidade Técnica conclui pela ressalva do item e, ao se restringir à verificação do descumprimento do prazo de realização da audiência, sem margem para entendimento diverso, mantém a recomendação de aplicação de multa administrativa.



(vii) Publicação de Relatórios da LRF – Da análise dos documentos encaminhados no contraditório, constatou-se o envio da comprovação da publicação do referido relatório, às folhas 42 da peça processual nº 30, portanto, o item poderá ser regularizado.

(viii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) e (ix) Despesas com Publicidade Institucional (período) – (...) apesar das justificativas da defesa de que as despesas se referiam à publicação de atos oficias, não se constatou o envio de notas fiscais ou comprovantes das publicações, de forma que resta inviável a comprovação da natureza da despesa somente por meio dos registros orçamentários.

Dessa forma, tendo em vista a falta de documentação comprobatória, considera-se o valor apurado no exame preliminar como realização de despesas com publicidade institucional, portanto, mantém-se a restrição do item.

(x) SIM-AM — Da análise das justificativas, verifica-se que os atrasos decorreram exclusivamente de dificuldades operacionais do ente e, apesar das justificativas relacionadas à dificuldade de registro do veículo, ocorrida em agosto, constatou-se que os atrasos persistiram até a entrega da remessa de dados de outubro de 2016.

Dessa forma, tendo em vista que em sede de contraditório não houve apresentação de elementos capazes de alterar o entendimento inicial, considerando o disposto na Uniformização de Jurisprudência nº 10 (Acordão nº 1582/08-Tribunal Pleno), esta Unidade Técnica conclui pela ressalva do atraso na entrega dos dados do SIM-AM e pela recomendação de aplicação de multa administrativa.

O **Ministério Público de Contas** (Parecer 889/19-2PC – Peça 32) corroborou as conclusões da Unidade Técnica.

Por meio do Despacho 1178/19 (Peça 33), considerando a análise procedida pela CGM, entendi necessária a abertura de novo contraditório. O **Município de Inácio Martins** (por meio do Sr. Edemetrio Benato Junior – Prefeito gestão 2017/2020) apresentou **manifestação** (Peças 53/141), sustentando que:

(ii) Art. 42 da LRF – A crise econômica enfrentada nos exercícios de 2014/2016 dificultou o equilíbrio das contas públicas, o que não foi resultante de má gestão. Além disso, foi verificada a necessidade de aplicação de recursos nas áreas de saúde e educação além dos mínimos constitucionalmente previstos. O déficit observado está aquém do percentual (5%) fixado pela jurisprudência desta Corte como motivo de ressalva.

O Valor referente ao Déficit do Fundeb, trata-se de valor que está aguardando decisão judicial, sendo um empenho de restos a pagar do exercício de 2010, então pro trata-se pequeno valor optou-se em utilizar o saldo em conta com obrigações do exercício e aguardar a decisão judicial para pagamento em exercício posterior.

(...)



Com relação à operação de crédito de Pavimentação de Vias Urbanas, a obra foi finalizada apenas em novembro de 2019 e a última parcela será liberada ao município pela Agência de Fomento/SEDU no mês de março de 2020. Dessa forma não existe déficit uma vez que o recurso ainda não foi liberado para o Município. Os pagamentos realizados à empresa executora da obra na fonte 609 podem ser observados no anexo 86.

(v) Relatório do Controle Interno – Segue em anexo a Lei 981-2018 que dispõe sobre a Criação do Comitê do Transporte Escolar.

(viii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) – Segue relatório detalhado por fornecedor, sobre os empenhos, bem como documentos que comprovam as referidas publicações e serviços, no primeiro semestre de 2016.

(ix) Despesas com Publicidade Institucional (período) – Segue relatório detalhado por fornecedor, sobre os empenhos, bem como documentos que comprovam as referidas publicações e serviços, nos meses de julho, agosto e setembro de 2016.

O **Sr. Marino Kutianski**, por sua vez, acostou **defesa** na Peça 143, nos seguintes termos:

(ii) Art. 42 da LRF – (...) é de conhecimento notório a grande recessão que o país enfrentou no ano de 2016, afetando principalmente os pequenos municípios brasileiros, dos quais a parcela mais vulnerável da população é extremamente dependente.

Deve se considerar que no Exercício de 2016, o gestor superou o piso constitucional de investimento em educação, como bem argumentado na defesa do mov. 53, isso se deu numa tentativa da administração a época, em melhorar um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano do nosso estado. O Município de Inácio Martins2 ocupa a 394ª posição no ranking estadual de IDH do IBGE (0,600), ficando apenas a frente de outros 5 (cinco) municípios paranaenses.

(...)

Seguindo a linha de raciocínio retirada da fundamentação que serviu de sustentáculo para a promulgação do Prejulgado nº. 15, podemos concluir que cada caso de déficit orçamentário deve ser analisado individualmente, considerando as circunstâncias que levaram o gestor público a deixar restos a pagar.

É de suma importância salientar, que o déficit financeiro não ultrapassou o percentual de 5%, limite jurisprudencial consolidado neste Egrégio Tribunal de Contas para se aprovar contas de exercícios (...).

(v) Relatório do Controle Interno – (...) como se verifica nos documentos já acostados aos autos, em que pese à ausência de lei de criação do citado Comitê, este foi instituído por decreto municipal e cumpriu a sua devida função, alcançando a sua finalidade, conforme demonstra o parecer emanado por este constante no relatório da Controladoria Interna do Município.



Tal deficiência normativa foi também facilmente corrigida pela atual gestão, quando encaminhou projeto legislativo para suprir a lacuna legal, conforme demonstra o documento do mov. 141 (Lei Municipal nº. 891/2018).

(viii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) — (...) ao analisarmos o Prejulgado nº. 13, parte-se da premissa que não se pode concluir de modo preliminar pela irregularidade de contas, se verificando de maneira simplória que os gastos com a publicidade institucional ultrapassaram a média dos anos anteriores, mas deve-se realizar uma análise criteriosa sobre os gastos excedentes (...).

(...)

Neste diapasão, se analisarmos os documentos juntados nos movimentos anteriores pela municipalidade, os quais foram citados pela CGM, verificamos que as publicidades institucionais tratam da publicação de atos administrativos, ou seja, os gastos constantes como excedentes, não possuem o condão de despesas com campanhas publicitárias promovidas por agências de publicidade, ou de divulgação de obras e serviços, mas tão somente da publicação de decretos, portarias, editais, contratos entre outros atos administrativos que por força de lei devem possuir publicidade em veículos oficiais e jornais de circulação local e estadual.

(ix) Despesas com Publicidade Institucional (período) — Se verificarmos, todos os gastos em período vedado foram realizados em veículos de imprensa escrita, jornais de circulação locais e estaduais, bem como em diários oficiais.

Sendo assim, pelos anexos trazidos na defesa da municipalidade no mov. 53, fica notório que se tratam em sua totalidade de gastos com publicidade exclusivamente de atos administrativos como editais licitatórios, extratos de contratos, decretos etc. Ou seja, todas as exceções previstas na alínea "b" do inciso VI, do artigo 73 da Lei Eleitoral nº. 9.504/97 (...).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2340/20 – Peça 145), novamente, acolheu parcialmente as justificativas:

(i) Balanço Patrimonial – Item REGULARIZADO conforme Instrução nº 3.761/19-CGM, peça processual nº 31, páginas 10 a 11.

(ii) Art. 42 da LRF – Com relação à recessão, a Lei Complementar n. 101, de 2000, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições.

Em complementação prática, o art. 9º da mesma LRF determina o contingenciamento de emissão de empenhos se percebido, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Por esse mecanismo, o Poder Executivo tinha a responsabilidade de expedir ato próprio no montante necessário, nos trinta dias subsequentes, limitando a emissão de empenho e



movimentação financeira, segundo os critérios que teria que fixar na lei de diretrizes orçamentárias respectiva.

No que se refere à aplicação dos recursos em saúde e educação acima dos limites constitucionais, destaca-se que uma ação apropriada não suprime uma ação equivocada tomada pela administração. Com efeito, é dever de todo gestor público observar em todos os sentidos o que estabelece os regramentos aplicados à Administração Pública, entre eles o equilíbrio das contas. Desse modo, não concorda este órgão técnico que justificaria o descumprimento ao art. 42 da LRF o investimento acima dos limites mínimos de aplicação em Educação e Saúde.

Com relação ao trecho do relatório que teria fundamentado o Prejulgado nº 15, que trata das despesas de caráter continuado, o entendimento desta unidade é que essas faziam parte da máquina administrativa, com valores mensuráveis, de forma a ser previamente conhecida a necessidade de disponibilidade de caixa para a realização da despesa.

No que tange à materialidade do déficit, que seria inferior a 5% das receitas, vale dizer que tal análise compete somente aos órgãos deliberativos deste Tribunal, não tendo esta unidade técnica maior espaço para este tipo de ponderação. Além do mais, a aplicação do percentual indicado diz respeito ao item resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS.

Pelo exposto, manifesta-se esta instrução pela manutenção da irregularidade anteriormente apontada.

(iii) Forma de Equalização do Déficit Atuarial – Item REGULARIZADO conforme Instrução nº 3.761/19-CGM, peça processual nº 31, páginas 11 a 14.

(iv) Cobertura do Déficit Atuarial — Considerando que não houve nova manifestação sobre este item e que, portanto, não há elementos novos a se analisar, mantém-se o disposto nas instruções nº 3.201/17-COFIM e nº 3.761/19-CGM (peças processuais nº 23 e nº 31).

(v) Relatório do Controle Interno – Nesta oportunidade, o responsável encaminha Lei Municipal que cria o Comitê Municipal do Transporte Escolar no Município de Inácio Martins (peça 141). A falta de lei criadora do r. comitê era a razão da indicação de irregularidade por esta unidade técnica.

Diante do encaminhamento da Lei Municipal nº 891/2018, resta sanada a irregularidade anteriormente apontada.

(vi) Audiências Públicas – Considerando que não houve nova manifestação sobre este item e que, portanto, não há elementos novos a se analisar, mantém-se o disposto nas instruções nº 3.201/17-COFIM e nº 3.761/19-CGM (peças processuais nº 23 e nº 31).

(vii) Publicação de Relatórios da LRF – Item REGULARIZADO conforme Instrução nº 3.761/19-CGM, peça processual nº 31, páginas 23 a 25.



(viii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) — Considerando os documentos encaminhados, pode-se perceber que algumas despesas se referem a publicações em órgãos oficiais de imprensa, tais como Diário Oficial da União, Imprensa Oficial do Estado do Paraná, por terem esses órgãos como credores das despesas. Além disso, foi dada publicidade também em órgãos de imprensa privados, municipais.

Desse modo, esta instrução procederá ao ajuste do montante indicado em primeiro exame, subtraindo dele os empenhos que consideramos como publicidade legal, embora tenham sido empenhados como publicidade e propaganda. Vale dizer que os demais empenhos indicados como publicidade legal não foram deduzidos do montante por não haver comprovação de que se tratam de despesas dessa natureza. A tabela apresentada a seguir [não copiada no presente momento em razão de sua dimensão — constante das páginas 17/18 da instrução] detalha os ajustes.

(...)

Observa-se que perdura o montante de R\$ 8.735,17 empenhado com publicidade e propaganda no primeiro semestre de 2016, montante inferior a média glosada nos exercícios anteriores, não aparentando ofensa ao art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97. Ante o exposto, permanece o descumprimento à legislação eleitoral, manifestando-se esta instrução pela regularização do anteriormente apontado, com ressalvas devido ao empenhamento incorreto das despesas, em ofensa ao princípio contábil da representação fidedigna.

(ix) Despesas com Publicidade Institucional (período) — Considerando os documentos encaminhados, verifica-se que, com efeito, grande parte das despesas referiam-se a publicidade legal, embora contabilizadas incorretamente no elemento de despesa 88, quando deveriam ter sido empenhadas no elemento 90, próprio para gastos com publicações determinadas pela legislação.

Não obstante, perduram despesas no montante de R\$ 2.423,00, referentes aos empenhos nº 5459, 6762, 7964 e 8841 sem comprovação de sua natureza de publicidade legal. Nesses casos, foram encaminhadas notas fiscais, mas não a comprovação dos documentos, de modo que se torna inviável a essa instrução proceder a análise nesses casos. As notas fiscais indicariam se tratar da publicação de avisos de licitação e de termo de homologação de licitação (exceto quanto ao empenho nº 8841, o qual não teve sua nota fiscal encaminhada).

(x) SIM-AM — Considerando que não houve nova manifestação sobre este item e que, portanto, não há elementos novos a se analisar, mantém-se o disposto nas instruções nº 3.201/17-COFIM e nº 3.761/19-CGM (peças processuais nº 23 e nº 31).

O **Ministério Público de Contas** (Parecer 146/20-2PC – Peça 146), mais uma vez, limitou-se a endossar as conclusões da CGM.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO



Preliminarmente, enalteço a participação do Sr. Edemetrio Benato Junior (Prefeito de Inácio Martins gestão 2017/2020) no processo, havendo apresentado duas manifestações absolutamente técnicas e acompanhadas de grande quantidade de documentos probatórios pertinentes, mesmo sendo o sucesso do responsável pelas contas que ora se analisa.

Passo ao exame das impropriedades detectadas pelos órgãos instrutivos.

(i) Balanço Patrimonial – Em sede de contraditório foi apresentado Balanço Patrimonial (páginas 29 e seguintes da Peça 30) no qual foi possível verificar as informações que estavam ilegíveis no Balanço anteriormente apresentado, não havendo sido constatadas quaisquer inconsistências.

Conclusão: Item regularizado.

(ii) Art. 42 da LRF – Irretocáveis os apontamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal acerca da questão, os quais adoto integralmente como causa de decidir:

Com relação à recessão, a Lei Complementar n. 101, de 2000, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições.

Em complementação prática, o art. 9º da mesma LRF determina o contingenciamento de emissão de empenhos se percebido, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Por esse mecanismo, o Poder Executivo tinha a responsabilidade de expedir ato próprio no montante necessário, nos trinta dias subsequentes, limitando a emissão de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios que teria que fixar na lei de diretrizes orçamentárias respectiva.

No que se refere à aplicação dos recursos em saúde e educação acima dos limites constitucionais, destaca-se que uma ação apropriada não suprime uma ação equivocada tomada pela administração. Com efeito, é dever de todo gestor público observar em todos os sentidos o que estabelece os regramentos aplicados à Administração Pública, entre eles o equilíbrio das contas. Desse modo, não concorda este órgão técnico que justificaria o descumprimento ao art. 42 da LRF o investimento acima dos limites mínimos de aplicação em Educação e Saúde.



Com relação ao trecho do relatório que teria fundamentado o Prejulgado nº 15, que trata das despesas de caráter continuado, o entendimento desta unidade é que essas faziam parte da máquina administrativa, com valores mensuráveis, de forma a ser previamente conhecida a necessidade de disponibilidade de caixa para a realização da despesa.

As dificuldades oriundas do período de baixo crescimento econômico são notórias e devem ser consideradas, contudo, como bem indicado pela Unidade Técnica, existem procedimentos determinados pela LC 101/00 (v.g. limitação de empenhos) que não foram comprovados, além de que deveria ter sido realizado devido planejamento na aplicação de recursos, não sendo alegação apta a justificar a questão o fato de haver extrapolação (quanto aos índice mínimos previstos na Constituição Federal) em despesas voltadas às áreas de saúde e educação.

A suposta divergência entre a orientação defendida pela CGM e a fixada em sede do Prejulgado 15 (relativamente a despesas continuadas) apenas foi alegada, não sendo acompanhada, por exemplo, de relatório abordando a natureza dos gastos.

Finalmente, no que tange à jurisprudência desta Corte aceitar déficits iguais ou inferiores a 5%, cumpre destacar que apenas no que tange ao exame do resultado orçamentário de fontes não vinculadas, o qual *in casu* não suscitou indicação de irregularidade durante a instrução.

Conclusão: Irregularidade mantida.

(iii) Forma de Equalização do Déficit Atuarial — Foi devidamente apresentada cópia da Lei Municipal 769/2014, a qual trata, dentre outras questões, do plano de escalonamento da alíquota de contribuição adicional do Município de Inácio Martins, formalizando, portanto, a opção escolhida para equacionamento do déficit atuarial.

Conclusão: Item regularizado.

(iv) Cobertura do Déficit Atuarial — Os documentos colacionados demonstram que foi realizado o pagamento de R\$ 1.223.019,25 no exercício de 2016 e de R\$ 100.052,84 no exercício de 2017 (totalizando R\$ 1.323.072,09), atendendo-se aos aportes previstos no laudo atuarial para cobertura do respectivo déficit. Com máxima vênia à orientação dos órgãos instrutivos, parece-me que a diferença (destaque-se: a maior) relativamente à previsão do laudo (R\$ 1.317.886,43), é absolutamente diminuta, não ensejando seguer a aposição da sugerida ressalva.

Conclusão: Item regularizado.



(v) Relatório do Controle Interno – A impropriedade suscitada pela CGM dizia respeito à ausência da ei criadora do Comitê Municipal do Transporte Escolar, a qual foi juntada na Peça 141 (Lei Municipal 891/2018).

Conclusão: Item regularizado.

(vi) Audiências Públicas – Concordo com os órgãos instrutivos no sentido de que não foram apresentadas alegações aptas a justificar o não atendimento dos prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para a realização de duas audiências públicas. Porém, considerando que os atrasos não foram expressivos, parece-me que a multa propugnada se mostra por demais gravosa, mostrando-se razoável que o item seja causa tão somente de ressalva.

Conclusão: Irregularidade convertida em ressalva.

(vii) Publicação de Relatórios da LRF – As publicações ausentes na prestação de contas foram devidamente comprovadas nas páginas 42 e seguintes da Peça 30.

Conclusão: Item regularizado.

(viii) Despesas com Publicidade Institucional (valor) e (ix) Despesas com Publicidade Institucional (período) — Com máxima vênia à orientação sustentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, pareceme desarrazoada a conclusão adotada em relação aos gastos com publicidade.

Efetivamente se observa a realização despesas com publicidade em valor levemente superior à média dos três exercícios anteriores (a diferença é de R\$ 6.585,57), bem como gastos em período vedado (totalizando R\$ 10.791,16), em ofensa ao disposto na Lei 9.504/97.

Entretanto, deve-se sopesar que, além de parte das despesas em exame ter sido realizada para divulgação de atos oficiais, a materialidade da falta é diminuta, sendo que o exame ora efetuado não possui caráter eleitoral, de modo que a conclusão pela irregularidade é desproporcional se considerado que se está realizando avaliação das contas de todo um exercício de um Prefeito.

Conclusão: Irregularidade convertida em ressalva.

(x) SIM-AM — Sem prejuízo das dificuldades de registro de veículo adquirido pelo Município, não entendo que restou demonstrada a compatibilidade entre tal questão e os atrasos no envio de dados do SIM-AM. Assim, na ausência de comprovação de ocorrências que impossibilitassem o atendimento dos prazos regulamentares, a questão enseja a aplicação de multa administrativa, em razão das dificuldades que cria nas atividades de controle desta Corte de Contas.

Conclusão: Item que enseja a aplicação de multa administrativa.



3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- **3.1.** expedir parecer prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. Marino Kutianski como Prefeito de Inácio Martins no exercício de 2016, com base no disposto no art. 16, III, "b", da LC/PR 113/05, em razão de ofensa à previsão do art. 42, da LC 101/00;
- **3.2.** determinar a aposição de ressalvas às contas em razão de: realização de audiências públicas previstas na LC 101/00 fora do respectivo prazo legal; e realização de despesas com publicidade (em valores totais não expressivos) em contrariedade ao disposto na Lei 9.504/97;
- **3.3.** aplicar a multa prevista no art. 87, III, 'b', da LC/PR 113/05, ao Sr. Marino Kutianski, em razão de atrasos no envio de sete módulos do SIM-AM 2016 (sendo que um desses atrasos foi período superior a 30 dias);
- **3.4.** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

- **I.** expedir parecer prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. Marino Kutianski como Prefeito de Inácio Martins no exercício de 2016, com base no disposto no art. 16, III, "b", da LC/PR 113/05, em razão de ofensa à previsão do art. 42, da LC 101/00;
- **II.** determinar a aposição de ressalvas às contas em razão de: realização de audiências públicas previstas na LC 101/00 fora do respectivo prazo legal; e realização de despesas com publicidade (em valores totais não expressivos) em contrariedade ao disposto na Lei 9.504/97;
- III. aplicar a multa prevista no art. 87, III, 'b', da LC/PR 113/05, ao Sr. Marino Kutianski, em razão de atrasos no envio de sete módulos do SIM-AM 2016 (sendo que um desses atrasos foi período superior a 30 dias);



IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2020 – Sessão Virtual nº 23.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES Conselheiro Relator

> FABIO DE SOUZA CAMARGO Presidente