



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PROCESSO N.º:** 263127/18  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL  
**ENTIDADE:** FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE CAFEARA  
**RESPONSÁVEL:** THAIS FERNANDA TOMADON  
**RELATOR:** AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

## ACÓRDÃO N.º 1007/19 – SEGUNDA CÂMARA

### EMENTA

Prestação de Contas Anual. Exercício de 2017. Atraso no encaminhamento de dados integrantes da prestação de contas por meio eletrônico ao Tribunal de Contas. Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM). Atraso superior a 30 dias. Ressalva, conforme precedentes. Justificativa de que o atraso decorreu da precariedade estrutural da entidade: ausência de quadro próprio de servidores e carência de pessoal no setor de contabilidade do Município. Voto do Relator, parcialmente vencido: acatamento das justificativas e não aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Voto vencedor: aplicação da multa, conforme precedentes. **Regularidade com ressalva das contas, com aplicação de multa.**

### RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas da senhora THAIS FERNANDA TOMADON, Presidente do FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE CAFEARA no exercício de 2017.

A análise da gestão orçamentária, financeira e patrimonial foi realizada pela Coordenadoria de Gestão Municipal à peça 11.

Conclusivamente, após análise das justificativas apresentadas pela responsável, a Coordenadoria de Gestão Municipal sugere que o Tribunal julgue as contas regulares com ressalva, em razão dos atrasos no encaminhamento dos dados por meio do SIM-AM, conforme o seguinte demonstrativo (peça 18, p. 2):

Mês	Ano	Data Limite para Envio	Data do Envio	Dias de Atraso
Janeiro	2017	02/05/2017	19/05/2017	17
Maior	2017	30/06/2017	18/08/2017	49



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mês	Ano	Data Limite para Envio	Data do Envio	Dias de Atraso
Junho	2017	31/07/2017	23/08/2017	23
Setembro	2017	31/10/2017	21/11/2017	21

O Ministério Público de Contas considera que o atraso no encaminhamento dos dados pelo SIM-AM não configura causa de ressalva das contas, porque não se amolda ao preceito do artigo 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005<sup>1</sup>. Por essa razão, opina pela regularidade das contas (peça 20).

Além da ressalva apontada, a Unidade Técnica propõe a aplicação de multa à responsável em razão dos atrasos no encaminhamento dos dados (que integram a prestação de contas eletrônica) por meio do sistema informatizado deste Tribunal (SIM-AM), conforme art. 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005<sup>2</sup>.

A Procuradoria de Contas, com base em juízo de razoabilidade, entende que a aplicação da sanção pode ser afastada (peça 20).

Em suas justificativas (peça 17), a responsável esclareceu que, como o Fundo de Previdência não possui funcionários, o Município de Cafeara cede servidores para que desempenhem também atividades na entidade. Assim, o responsável pelo envio dos dados por meio do SIM-AM é o mesmo tanto para o Município quanto para o Fundo de Previdência, fato que pode ser comprovado tendo em vista que os dados são enviados nos mesmos dias, gerando os mesmos atrasos (conforme tabelas juntadas à p. 3, peça 17).

A gestora informa que o servidor Marco Takeshi Ito, um dos contadores do Município, pediu exoneração no final de 2016, de forma que restou apenas um

<sup>1</sup> **Art. 16.** As contas serão julgadas:

[...]

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;

<sup>2</sup> **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

[...]

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

[...]

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contador responsável pela contabilidade da Prefeitura e do Fundo de Previdência até novembro de 2017, e destaca que os atrasos no envio dos dados ocorreram nos meses de maior concentração de obrigações no setor de contabilidade (peça 17).

### VOTO

#### (Voto apresentado pelo Relator – voto parcialmente vencido)

Considerando a realidade fática exposta à peça 17 pela gestora do Fundo de Previdência, verifica-se que a carência de servidores, ao que tudo indica, contribui para o envio com atraso dos dados integrantes da prestação de contas. Destaco que Cafeara é um Município situado no interior do Estado, cuja população no último censo, realizado em 2010, é de 2.695 pessoas.<sup>3</sup>

Além disso, o órgão não possui quadro próprio de servidores, o que dificulta o controle das atividades pela responsável.

Explanada a situação fática, faz-se necessária a análise da responsabilização para aplicação da multa.

Para Augusto Sherman Cavalcanti, em lição clássica sobre o processo no âmbito dos tribunais de contas, o processo de controle externo apresenta três dimensões ou funções. No estudo apresentado ao anexo ao Acórdão n.º 1188/18 – S1C, deste Tribunal<sup>4</sup>, as três funções essenciais do processo de controle externo foram sintetizadas (p. 29):

- 1) a primeira função – dizer à sociedade como o responsável geriu os recursos públicos –, é da essência do princípio democrático-republicano e tem, sobretudo, valor político-ético-moral a respeito da conduta do gestor;
- 2) a segunda função – reparação de eventual dano – associa-se ao direito civil e ao processo civil;
- 3) a terceira função – punição do gestor – aproxima-se do direito penal e do processo penal na sua aplicação.

Dessa forma, pode-se afirmar que, em termos de responsabilização e nas hipóteses de aplicação de pena, o processo nas cortes de contas encontra paralelo no processo civil e no processo penal. A punição do agente tem como fundamento o ilícito.

<sup>3</sup> De acordo com informação disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cafearea/panorama>>.

<sup>4</sup> Acórdão n.º 1188/18 – S1C, Processo n.º 469856/17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com a jurisprudência do TCU a responsabilidade do gestor perante os Tribunais de Contas é de natureza subjetiva:

49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (...) segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa." (Acórdão nº 249/2010 - Plenário).

Por sua natureza subjetiva, a responsabilidade exige a presença de quatro elementos: ação ou omissão, dano, nexos causal e culpa em sentido amplo (culpa estrito senso ou dolo).

Assim, se a conduta não é culposa ou dolosa, não há, em regra, responsabilidade do agente que praticou ou deu causa ao ato ilícito. O dolo, sendo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado, ou a aceitação do risco de produzi-lo, não pode ser imputado à gestora. Resta a análise da presença do elemento culpa *stricto sensu*.

A culpa é caracterizada pela inobservância de um dever de cuidado objetivo imposto a todas as pessoas de razoável diligência.

No Código Civil as modalidades de culpa mencionadas são a negligência e imprudência:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

O Código Penal acrescenta a imperícia às modalidades de culpa:

Art. 18 - Diz-se o crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

(...)

II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A lei não traz a definição dos conceitos, deixando para a doutrina e jurisprudência sua construção. A previsibilidade é um elemento que integra sua definição, de forma que não há configuração de culpa sem este elemento.

A previsibilidade objetiva, utilizada no direito civil, baseia-se na possibilidade de antevisão do resultado do ponto de vista do homem médio.

Na previsibilidade subjetiva são consideradas as condições particulares do agente. Embora não haja consenso, no âmbito penal costuma ser a forma mais adotada.

Em breve síntese, negligência é “a omissão quando do agente se exigia uma conduta positiva”<sup>5</sup>. Imprudência é “uma culpa *in agendo*: o agente faz o que não deve, como quando imprime velocidade ao veículo, incompatível com as condições do tráfego”<sup>6</sup>. Imperícia é a culpa técnica, em que o agente se mostra “inabilitado para o exercício de determinada profissão”<sup>7</sup>.

Há ainda a culpa *in eligendo*, decorrente da má escolha do representante ou preposto, e a culpa *in vigilando*, oriunda da “falta de atenção ou cuidado com o procedimento de outra pessoa que está sob a guarda, fiscalização ou responsabilidade do agente”<sup>8</sup>.

Analisadas as modalidades de culpa e, com base na previsibilidade subjetiva, entendo que a multa não deve ser imputada à gestora, pois, como já exposto, o Fundo de Previdência não possui funcionários, de forma que não houve culpa *in eligendo*. Poder-se-ia sugerir que houve culpa *in vigilando*, todavia, considerando a realidade fática, entendo que a imputação dessa modalidade de culpa também não procede, pois não é razoável exigir da gestora que evite atrasos

---

<sup>5</sup> STOCO, Rui. Tratado de Responsabilidade Civil. 6ª ed. atual., rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 136

<sup>6</sup> Costa Júnior, Paulo José da. Direito penal objetivo: comentários ao Código Penal e ao Código de Propriedade Industrial. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 48.

<sup>7</sup> Costa Júnior, Paulo José da. Obra citada. p. 48.

<sup>8</sup> Barbosa Netto, Guilherme e Maia, Maurício Oscar Bandeira. Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos. 2013. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255187E5F0155268E98C63F2D>>. Acesso em: 15 de abril de 2019.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não expressivos, considerando novamente que não há contador próprio do Fundo de Previdência.

As outras modalidades de culpa, analisando os conceitos trazidos anteriormente, não podem ser imputadas à gestora.

Não sendo as falhas apresentadas atribuídas à gestora, acompanho o Ministério Público de Contas, deixando de acolher a proposta de aplicação de multa.

Pelo exposto, voto no sentido de que o Tribunal, com fundamento no artigo 71, inciso II, da Constituição da República, no artigo 75, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná e no artigo 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, **julgue regulares com ressalva** as contas da senhora THAIS FERNANDA TOMADON, Presidente do FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE CAFEARA no exercício de 2017.

### **Voto apresentado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (Voto vencedor)**

O Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, seguindo a jurisprudência deste Tribunal, votou pela regularidade com ressalva, com aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

### **DECISÃO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

1) **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, julgar regulares com ressalva as contas da senhora THAIS FERNANDA TOMADON, Presidente do FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE CAFEARA no exercício de 2017; e

2) **por maioria absoluta**, nos termos do voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, aplicar à gestora a multa prevista no artigo 87, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Integraram o *quorum* os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Sala das sessões, 16 de abril de 2019 – Sessão n.º 11.

**SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**  
Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro no exercício da Presidência