



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 270295/21
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FÊNIX
INTERESSADO: ALTAIR MOLINA SERRANO, MUNICÍPIO DE FÊNIX
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2873/22 - Tribunal Pleno

Recurso de revista contra Parecer Prévio pela irregularidade de contas de Prefeito – O exame do resultado orçamentário/financeiro deve observar o acumulado dos últimos exercícios, de modo a não permitir distorções e possibilitar o melhor panorama acerca da busca pelo equilíbrio das contas públicas, sem prejuízo de considerar eventualidades ocorridas no período de análise – Desprovemento.

1. RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná exarou o Acórdão de Parecer Prévio 109/21 (relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha – Peça 23) nos seguintes termos:

O déficit acumulado nas fontes não vinculadas, nos termos da instrução processual, no exercício em análise atingiu o valor de R\$ 1.162.742,52, equivalente a 6,53% da totalidade das receitas, onde cabe destacar ainda que tal situação de déficit também ocorreu nos exercícios de 2016, 2017 e 2018 que contribuiu para o resultado de déficit nas disponibilidades financeiras.

(...)

Apesar do entendimento deste Tribunal em ressaltar pequenas variações deficitárias em até 5%, é preciso distinguir uma situação pontual de uma de acumulação reiterada de déficits em exercícios seguidos, extrapolando o percentual mencionado. Caso cada exercício seja tratado de forma isolada de maneira a tolerar pequenos déficits, sem se observar o somatório de diversos resultados negativos em sucessivos exercícios, a sistemática da responsabilidade fiscal na Administração Pública é subvertida, com a possibilidade de alcançar um estado insustentável para as contas municipais.

Caso analisado somente o déficit do exercício, o desequilíbrio orçamentário/financeiro pode se tornar insuportável para o ente. Assim, a ocorrência de déficit no exercício com percentual acumulado superiores à margem de tolerância máxima permitida por esta Corte, configura a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidade do item, com violação ao disposto nos artigos 1º, § 1º, 9º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

ACORDAM

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

1 emitir parecer prévio pela **irregularidade** das contas do Município de Fênix, referente ao exercício de 2019, sob responsabilidade do Prefeito Municipal, Senhor Altair Molina Serrano, nos termos dos artigos 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, ambos dispositivos da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão do exposto na fundamentação quanto aos seguinte item de análise da prestação de contas: (a) Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS.;

2 aplicar ao gestor das contas, Senhor Altair Molina Serrano, por uma vez, com fundamento no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por conta do resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS;

Contra tal decisão, o Sr. Altair Molina Serrano propôs o recurso de revista ora em exame (Peças 25/26), aduzindo, em síntese, que:

Ao analisar o resultado do exercício de 2019, verificamos um déficit de -227.722,22, que corresponde apenas a - 1,28% em seu resultado ajustado do exercício, e que nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), devem ser considerados os gastos relativos ao exercício financeiro, porem este Tribunal de contas vem adotando sistemática que ao nosso ver fere a LC 101/00 em seus art. 1º, §1º, arts. 9º e 13, pois soma ao déficit/superávit acumulado o resultados de exercícios anteriores, sendo assim as contas de 2019 passou a apresentar um déficit de 6,53%, trazendo o resultado já julgado no ano anterior novamente a apreciação.

Embora o resultado para as fontes livres apresentados, esteja contrapondo ao que determina a LC 101/00, podemos notar que fatores externos, e determinações legais contribuíram para tal situação.

As percas de receitas relacionadas ao FUNDEB, registraram no exercício de 2019 a soma de (-1.136.466,17) valor este que embora tenha composto o calculo do índice do limite constitucional de 25%, obrigou o município a investir e aportar mais recursos livres para honrar com seus compromissos, como folha de pagamento dos profissionais do magistério, combustível do transporte escolar, e demais despesas que poderiam ser saldadas com os recursos do FUNDEB, os quais por força Constitucional foram deduzidos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Com isso o índice de aplicação em educação estabelecido pela Constituição Federal que é de no mínimo de 25%, encerrou o exercício financeiro em 28,71%, o que corresponde a R\$ 666.251,16 aplicados a mais.

Fato similar ocorreu com os recursos aplicados pelo fundo municipal de saúde, o qual o município de Fênix, para garantir atendimento digno aos seus munícipes teve que aportar mais recursos do que o mínimo constitucional obrigatório, como ocorre com a maioria dos municípios pequenos. Transporte para centros maiores, participação em consórcios públicos de saúde, e tantas outras medidas foram tomadas para garantir o atendimento de qualidade e minimizar os custos de atendimento especializado, porém o atendimento básico por si só, já compromete a maior parte dos recursos financeiros municipais. O valor aplicado no exercício de 2019 foi de 6,26% a mais do que o estabelecido como mínimo pela emenda constitucional 29, e corresponde a R\$ 1.075.544,27.

A de se levar em consideração também que o resultado orçamentário/financeiro acumulado de todas as fontes, apresentou déficit de -1,08 %, no exercício de 2019, o que demonstra que a gestão não foi displicente as determinações legais e constitucionais sobre o déficit, concentrando seus esforços para reverter tal situação.

(...)

Outrossim, conforme pode-se observar pelo cálculo apreciados na Prestação de Contas Anual de 2020, na análise de gestão realizada pela CGM – COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL, órgão técnico desta Corte de Contas, aponta SUPERAVIT FINANCEIROS, no Resultado Financeiro/Orçamentário Acumulado – Superávit/Déficit de R\$ 2.881.816,79, e na fonte 000 (Recursos Ordinários Livres – Exercício Corrente) SUPERAVIT de R\$ 548.879,81, sanando a irregularidade apontada nas contas de 2019.

(...)

(...) a interpretação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, deve estar sempre alinhada com a disposição constitucional que atribui ao Poder Público a obrigação de prestar os serviços públicos, por si ou por execução indireta.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4559/22 – Peça 33) opinou pelo desprovimento do recurso:

Em análise da justificativa, referente aos gastos na área de saúde e educação com índices superior ao limite constitucional, esta não se sustenta, uma vez que esses gastos não eximem a responsabilidade do gestor do município em estabelecer ações planejadas com vistas a manter o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido nos art. 1º, § 1º, 9º e 13º da LRF. Isto posto, é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilidade do gestor municipal acompanhar durante o exercício se as despesas serão suportadas pelas receitas livres, em face do respectivo fluxo de caixa.

(...)

Em relação ao argumento de que a sistemática adotada para a análise das contas por este Tribunal de Contas fere a LRF, cumpre ressaltar que esta sistemática é aplicada de forma isonômica a todas as prestações de contas anuais jurisdicionadas a esta Corte de Contas (...).

(...)

Neste modo, ratifica-se que a análise técnica realizada por esta Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao resultado orçamentário/financeiro das fontes não vinculadas avalia a gestão em sua totalidade, considerando o impacto de resultados negativos de períodos anteriores e as ações planejadas pelo município para a manutenção e o equilíbrio das contas públicas. Isto posto, embora o objeto desta análise seja o exercício de 2019, há que se considerar que o município vem provocando déficits sucessivos desde 2016, conforme expresso na linha 16 do demonstrativo do item (2016 (-5,74), 2017 (-9,42), 2018 (-5,21), 2019 (-6,53)), evidenciando que até o exercício em análise não haviam sido tomadas as medidas necessárias para reestabelecer o equilíbrio das contas públicas.

(...)

Quanto as decisões precedentes deste Tribunal de Contas que têm possibilitado, com fundamento no princípio da razoabilidade e proporcionalidade, que a conclusão seja pela regularidade com ressalva quando o índice deficitário for de até 5%, cumpre ressaltar que esta Unidade tem entendido que ela não goza de margem para a avaliação diversa do número retratado nas demonstrações contábeis/financeiras.

O Ministério Público de Contas (Parecer 957/22-7PC – Peça 34) acolheu as conclusões da Unidade Técnica, acrescentando que:

(...) nos autos n.º 127980/09, apresentados pelo Recorrente como caso semelhante, o déficit encontrado correspondeu a 0,83%, sendo inferior à margem de 5% aceita por esta Corte para o julgamento pela regularidade com ressalvas, ao passo em que no caso em questão, o déficit foi de 6,53%. Somado a isso, a evolução positiva considerada naquele processo não se referiu a fatos ocorridos no exercício seguinte, como afirmou o Recorrente, pois o intervalo levado em conta naquele expediente foi de 04/2008 a 12/2008, ou seja, a evolução ocorreu dentro do mesmo exercício, não podendo ser replicada, desse modo, a conclusão de ressalva do apontamento, já que se tratam de situações evidentemente distintas.

2. VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1 Juízo de Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões exaradas por suas Câmaras; motivos pelos quais conheço do presente.

2.2 Mérito

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca o equilíbrio das contas do ente público. Especificamente quanto aos resultados financeiros, preconiza o planejamento destinado a garantir o equilíbrio das contas públicas.

Desde o advento da LRF, este Tribunal de Contas vem acompanhado os resultados financeiros das fontes livres de seus jurisdicionados levando em consideração o conjunto da gestão fiscal, com a adequada previsão de receitas e o correlato planejamento de despesas, admitindo, ordinariamente, resultados negativos, numa margem de tolerância de até 5% de déficit, índice este que, segundo a jurisprudência majoritária deste Tribunal, é apurado no resultado financeiro ajustado do exercício, e também no resultado financeiro acumulado dos exercícios da gestão.

Ou seja, este Tribunal vem avaliando, além do resultado do exercício financeiro, também a situação financeira acumulada na gestão, eis que, ante a tolerância que vinha sendo admitida para o resultado financeiro ajustado do exercício, acabava-se por ressaltar situações nas quais, mantido o resultado deficitário exercício financeiro após o outro, ao final de toda uma gestão, o ente público estaria em considerável situação de desequilíbrio fiscal.

É fato que, além da tolerância de um resultado negativo de até 5% das fontes livres, avaliado sempre caso a caso, também são levadas em consideração situações imprevistas e excessivamente onerosas, como despesas inesperadas decorrentes de calamidade pública, quedas abruptas e inesperadas de receita, e outras tantas, que escapam à possibilidade ordinária de planejamento pelo gestor público, mas desde que devidamente comprovadas e mensuradas, com a comprovação da adoção de todas as medidas legalmente previstas, especialmente as relacionadas ao contingenciamento das despesas.

Assim é que o exame do equilíbrio das contas, e por conseguinte, da regularidade da gestão fiscal, é um exame feito caso a caso, destinado a aferir se o gestor público adota todas as providências necessárias para garantir o equilíbrio das contas públicas, com a melhor realização possível da receita, o adequado planejamento das despesas, e, por fim, se em situação de déficit financeiro, adota as providências legalmente previstas para promover o reequilíbrio das contas. In casu, salvo máxima vênia, não foram carreados documentos e/ou esclarecimentos que demonstrem efetivas ocorrências que impossibilitassem o cumprimento das diretrizes aplicáveis visando o equilíbrio das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Veja-se, conforme sustentado, que a majoritária jurisprudência deste Tribunal evidencia orientação exatamente em sentido diverso daquele sustentado pelo recorrente:

Acórdão de Parecer Prévio nº 234/20 – S2C

(Resultado financeiro ajustado do exercício: - 4,44%;
Resultado financeiro acumulado: - 10,16%)

Em que pese o posicionamento diverso do Ilustre Relator originário, entendo que o resultado orçamentário/financeiro deficitário acumulado de - 10,16% deve permanecer como motivo de recomendação de irregularidade das contas, nos termos da instrução da CGM e do parecer do Ministério Público de Contas.

Dirijo do Nobre Relator quanto ao seu entendimento de que o exame desse tópico deve restringir-se ao “Resultado Ajustado do Exercício”, sem que se possa levar em consideração os índices apurados em exercícios anteriores. Trata-se de metodologia que vem sendo adotada há longa data por esta Corte, conforme se depreende das sucessivas instruções lançadas pela unidade técnica não apenas nestes autos, mas em todas as prestações de contas anuais das centenas de entidades jurisdicionadas que prestam suas contas perante esta Corte.

A linha de raciocínio adotada baseia-se no conceito de “responsabilidade na gestão fiscal” estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00, com a obrigatória observância, entre outros, dos princípios do “planejamento e do equilíbrio entre receitas e despesas das contas públicas”, que inclui definição de critérios e formas de limitação de empenho na hipótese de a arrecadação tender a não suportar as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício (art. 9º), com o desdobramento de metas bimestrais de arrecadação (art. 13).

Destaque-se, a propósito, o disposto no §1º do art. 1º da mesma lei, ao reforçar esse mesmo conceito de “responsabilidade na gestão fiscal”:

(...)

Nessas condições, levando-se em conta os conceitos “planejamento e equilíbrio das contas” e “responsabilidade na gestão fiscal”, por certo, o resultado do exercício anterior é um dado que o gestor deve levar em consideração ao planejar e executar sua gestão. Desconsiderar essa premissa fragilizaria os objetivos preconizados pela LRF, colocando em risco o resultado da gestão.

Apenas ilustrativamente, a seguinte decisão do Tribunal Pleno, contida no Acórdão nº 2083/19, proferido em sede de Recurso de Revisão:

Deve-se destacar que o déficit orçamentário ora analisado decorreu do resultado acumulado do exercício financeiro, representado pelo índice correspondente a -5,85% do total da receita do exercício. Nesse sentido, é necessário considerar que, eventualmente, caso considerado o desempenho isolado da gestão em cada exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiro, os índices, em princípio, poderiam ser apreciados como razoáveis (2013: 0,69%; 2014: - 2,33%, 2015: - 2,57%).

Contudo, é necessário destacar a razoabilidade da metodologia adotada por este Tribunal mediante a aferição do déficit de modo acumulado. Isso porque passam a ser considerados impactos do déficit no exercício seguinte, com vistas à promoção da adoção de medidas corretivas pela gestão.

Caso se adotasse metodologia diversa, o gestor poderia manter sucessivos déficits, dentro da margem aceita pela jurisprudência deste Tribunal, sem configurar a irregularidade das contas. Contudo, tal modo de análise levaria à corrosão das finanças públicas municipais, em evidente prejuízo do interesse público (grifamos).

A propósito desse ponto grifado da decisão, vale destacar que a metodologia que exclui do cálculo o resultado do exercício anterior, quando combinada com a tolerância de até 5% de déficit orçamentário, consagrada na jurisprudência desta Corte, teria por consequência afastar a irregularidade das contas, mesmo após o final de quatro anos de gestão, quando o déficit acumulado a ser herdado pelo sucessor seria superior a 20%, o que traduziria uma situação de absoluto desequilíbrio fiscal.

Não se trata, outrossim, respeitosamente, de ofensa ao “Princípio da Anualidade ou Periodicidade aplicável à Administração Pública”, mas, de sua própria conjugação com os princípios contidos nos dispositivos já indicados da LRF (arts. 1º, §1º, 9º e 13), nem da hipótese de bis in idem, visto que não se está penalizando o gestor duas vezes pelo mesmo fato, mas, considerando-se o agravamento da situação orçamentária/financeira da entidade em exercícios sucessivos, que obriga o gestor à tomada de medidas específicas nesse novo cenário.

Importante observar, por outro lado, que se deve exercer sempre um juízo de ponderação ao se mensurar o impacto da gestão anterior naquela que ora se analisa, bem como, eventuais situações excepcionais, como as consequências práticas da pandemia da COVID-19, ora vivenciadas, de modo a evitar, por um lado que o gestor seja indevidamente responsabilizado por atos de seu antecessor, que não teve condições de corrigir por completo, e, por outro, que sejam consideradas as circunstâncias e os meios de que dispunha para dar integral cumprimento aos preceitos legais.

Trata-se, em última análise, da aplicação dos princípios da razoabilidade e da ponderação, complementados pelo art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.” (Autos nº 24580-6/16. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Prestação de contas do prefeito municipal de Cantagalo. Exercício de 2015)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A título ilustrativo, destaco ainda como decisões a evidenciar a insubsistência da tese formulada pelo Requerente: Acórdão de Parecer Prévio nº 29/18 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 273/19 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 382/19 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 441/19 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 246/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 143/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 198/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 199/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 137/18 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 507/19 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 544/19 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 137/20 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 2083/19 – STP; Acórdão nº 3567/20 - STP.

A aplicação de recursos ‘em excesso’ (isto é: acima dos limites mínimos constitucionais) em ações voltadas às áreas de saúde e educação também não justificam o desequilíbrio em tela, em razão da falta de nexo de causalidade entre as questões.

Como bem colocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, tais gastos “*não eximem a responsabilidade do gestor do município em estabelecer ações planejadas com vistas a manter o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido nos art. 1º, § 1º, 9º e 13º da LRF. Isto posto, é responsabilidade do gestor municipal acompanhar durante o exercício se as despesas serão suportadas pelas receitas livres, em face do respectivo fluxo de caixa*”.

Quanto a eventual superávit nas contas de exercícios posteriores, trata-se de resultado esperado, uma vez que deve ser buscado o devido equilíbrio financeiro. Porém, tal ocorrência surtirá efeitos apenas nas contas dos exercícios posteriores. As contas são analisadas a partir da situação encontrada pelo Prefeito (na qual encontram-se, por exemplo, os resultados de exercícios anteriores) e considerando as medidas adotadas no respectivo período, sendo que fatos posteriores apenas impactarão contas futuras.

Com relação aos apontamentos atinentes à aplicação do art. 42 da LC 101/00, reputo, salvo máxima vênia, que sequer merecem abordagem, uma vez que em nenhum momento o *decisum* objurgado registrou a existência de impropriedade em relação a tal dispositivo (o qual trata de matéria muito específica, a contração de despesas nos últimos oito meses do mandato, portanto, não tendo aplicação no exercício de 2019).

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

- conhecer e negar provimento ao recurso de revista manejado pelo Sr. Altair Molina Serrano contra a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 109/21;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para a redistribuição devida com vistas à execução do julgado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - conhecer e negar provimento ao recurso de revista manejado pelo Sr. Altair Molina Serrano contra a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 109/21;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para a redistribuição devida com vistas à execução do julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 10 de novembro de 2022 – Sessão Virtual nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente