



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 580940/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FÊNIX
INTERESSADO: ALTAIR MOLINA SERRANO, MUNICÍPIO DE FÊNIX
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2431/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Acórdão de Parecer Prévio nº 395/20-Primeira Câmara. Prestação de Contas do Prefeito Municipal. Exercício financeiro de 2017. Município de Fênix. Déficit no resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS [índices de (-3,87%) do exercício e (-9,42%) do acumulado]. Percentuais superiores ao admitido pela jurisprudência desta Corte. Inexistência de motivos excepcionais a justificar o desequilíbrio nas contas e de medidas para adequação. Pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do Recurso de Revista interposto.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Revista¹ interposto por **ALTAIR MOLINA SERRANO**, contra decisão exarada no Acórdão de Parecer Prévio nº 395/20-Primeira Câmara², que emitiu conclusão pela irregularidade das contas do Prefeito Municipal de Fênix, referentes ao exercício financeiro de 2017, com aplicação de sanção ao gestor responsável³.

¹ Peça nº 49.

² Peça nº 46.

³ "[...]"

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. Altair Molina Serrano, como Prefeito de Fênix, no exercício de 2017, com base no disposto no art. 16, III, "b", da LC/PR 113/05, em razão de "resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS [índices de (-3,87%) do exercício e (-9,42%) do acumulado]"; II. apor ressalva às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o recebimento do presente Recurso de Revista, nos termos do Despacho nº 937/20-GCFAMG⁴, encaminharam-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC) para as devidas manifestações, consoante Despacho nº 1216/20-GCFC⁵.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 2340/22-CGM⁶, opinou pelo conhecimento do Recurso de Revista e, no mérito, pelo seu não provimento, para o fim de que seja mantida a integralidade do Acórdão de Parecer Prévio nº 395/20-Primeira Câmara.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com a Unidade Técnica e manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do Recurso de Revista interposto, mantendo-se inalterada a decisão objeto do Acórdão de Parecer Prévio nº 395/20-Primeira Câmara, consoante disposto no Parecer nº 497/22-4PC⁷.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A decisão recorrida considerou irregular as contas do Prefeito Municipal do Município de Fênix referentes ao exercício de 2017 em razão de “resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS [índices de (-3,87%) do exercício e (-9,42%) do acumulado”]; após ressalva em razão de atraso na publicação de dois Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária; e aplicou a multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar 113/05, ao Sr. **ALTAIR MOLINA SERRANO** em razão de atrasos no envio de oito módulos do SIM-AM 2017, sendo dois deles por período superior a 30 dias.

Em suas razões recursais o recorrente manifestou irresignação

contas relativa a atraso na publicação de dois Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária; III. aplicar a multa prevista no art. 87, III, “b”, da LC/PR 113/05, por uma vez, ao Sr. Altair Molina Serrano, em razão de atrasos no envio de oito módulos do SIM-AM 2017, sendo dois deles por 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.

⁴ Peça nº 52.

⁵ Peça nº 56.

⁶ Peça nº 58.

⁷ Peça nº 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exclusivamente em relação ao tópico que ensejou a emissão do parecer prévio pela irregularidade das contas, qual seja, “resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS [índices de (-3,87%) do exercício e (-9,42%) do acumulado]”, sem adentrar nos demais pontos da decisão.

Nesse contexto, apresentou argumentação para afastamento da irregularidade no sentido de que a Lei de Responsabilidade Fiscal seria clara quanto aos gastos relativos ao exercício financeiro, mas não acerca da somatória de exercícios, de modo que seria equivocada a metodologia de se apurar o déficit acumulado utilizada, o que implica em um déficit efetivo de -3,87% e não de -9,42%, como apontado na decisão impugnada. Além disso, ainda que acumulado, o déficit seria de -2,44% e não de -9,42, pois os percentuais registrados em 2016 e 2017 foram, respectivamente, +1,43% e -3,87%. Afirma que os gastos com saúde e educação foram superiores aos limites mínimos e, caso os tivesse mantido nesses limites, haveria um superávit de 6,62%, bem como foram adotadas medidas efetivas de aumento da receita, o que pode ser também observado nos exercícios seguintes e, por fim, efetuados pagamentos de restos a pagar da gestão anterior em valor considerável.

Concluiu que a conjugação desses elementos aliada à jurisprudência desta Corte, no sentido de tolerar déficits inferiores a -5% deve ser aplicada ao caso, com alteração da decisão de irregularidade para aprovação das contas.

Pois bem, nos termos da Constituição Federal⁸ e da Constituição do Estado do Paraná⁹, a fiscalização orçamentária e financeira (dentre outros aspectos)

⁸ **Art. 31.** A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

⁹ Arts. 74 e 75 e **Art. 18.** A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, competindo-lhe, no que couber, o disposto no art. 75 desta Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos recursos manejados pelo Prefeito Municipal é realizada por meio do Controle Externo, de titularidade da Câmara de Vereadores e, no caso das contas anuais, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete a emissão de Parecer Prévio para o competente julgamento pelo Poder Legislativo local.

A atual moldura constitucional conferiu independência e autonomia aos Tribunais de Contas, conferindo-lhes, dentre uma série de atribuições, a tarefa de interagir com os poderes legislativos no processo de avaliação das contas de governo dos chefes dos poderes executivos, sem que isso corresponda a qualquer tipo de submissão hierárquica.

Ao produzir um parecer técnico sobre o desempenho do Prefeito em determinado exercício, o Tribunal busca justamente revelar elementos que possibilitem o fiel julgamento das contas pelo poder competente, além de promover a transparência sobre a execução do gasto público para a sociedade.

Nesse sentido, é inerente à atividade de apreciação das contas o confronto das informações contábeis, orçamentárias e financeiras com todo um arcabouço normativo e principiológico.

No caso em apreço, não se olvida da possibilidade de se admitirem déficits nas contas, tanto é que há jurisprudência consolidada no limite de 5,00%. Ocorre que, a partir do momento em que se verifica o déficit, descumprindo-se o princípio vetor do equilíbrio nas contas públicas, em desatenção ao § 1º¹⁰, do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **incumbe ao Tribunal a verificação das causas do problema**. Assim, não se trata de uma linha de corte em que esse déficit representa aprovação ou não das contas, mas uma análise mais aprofundada, conjugando-se os elementos que levaram a tal déficit.

E foi justamente o que fez o acórdão vergastado. A decisão analisou as contas não apenas em relação ao percentual de déficit, mas também em relação

¹⁰ **Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º 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 no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aos motivos que ensejaram a sua ocorrência, tendo concluído que houve desequilíbrio nas contas apresentadas.

A insurgência do recorrente quanto ao uso de resultados acumulados não se sustenta, uma vez que a Administração Pública é contínua e cada gestão sofre os impactos das decisões da gestão anterior não sendo possível alcançar um efetivo equilíbrio fiscal se a análise ficar isolada em cada exercício. Como bem pontuado pela unidade técnica em sua instrução, a metodologia é também devidamente justificada e bem sintetizada no seguinte precedente¹¹:

(...)

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 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.

¹¹ Acórdão nº 2083/19 - Tribunal Pleno. Processo nº 819141/18. Recurso de Revisão. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Data da sessão: 24 de julho de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente exercício, houve a soma do resultado ajustado de 2015, correspondente a -2,51% da receita, ao déficit de 3,34 do exercício anterior, o que resultou no índice de - 5,85%.

A fim de se verificar o impacto do resultado no exercício seguinte, é possível verificar que, em 2016, conforme dados dos autos 18167-4/17 (Instrução n.º 3253/17 – peça 22), o Município apresentou resultado aproximado dos demais exercícios, no caso, o índice alcançado foi de -2,44% da receita. Com vistas à melhoria do resultado, o responsável procedeu ao cancelamento de restos a pagar (- 1,62%), o que resultou no déficit de -0,82%. Contudo, considerando o déficit de 2015, no importe de -5,85%, o resultado acumulado do exercício de 2016 atingiu o índice de -5,90.

Assim, no presente caso, evidencia-se que a gestão orçamentária, adotada resultou em déficits reiterados acima de 2% nos exercícios o que, de modo acumulado, extrapolou o limite estabelecido pela jurisprudência deste Tribunal.

(...)

Superado tal ponto, com relação ao percentual apresentado, não há como acatar o cálculo apresentado pelo recorrente, uma vez que os valores foram devidamente apurados pela unidade técnica da Corte, que chegou a um valor deficitário de -R\$ 1.592.432,01, ante uma receita de R\$ 16.908.687,75, o que corresponde a um percentual de -9,42% em objetivo cálculo matemático. Como bem detalhado na instrução do recurso:

Em que pese as justificativas, no exercício de 2017 o município provocou um déficit no montante de R\$ 653.826,49, correspondente a -3,87% das receitas das referidas fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS (linha 13, coluna 2017, do demonstrativo anterior), que somado ao resultado financeiro acumulado do exercício anterior (2016), de R\$ 938.905,52 (linha 16, coluna 2016, do demonstrativo anterior), resulta em um déficit financeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acumulado de R\$ 1.592.732,01 (linha 16, coluna 2017, do demonstrativo anterior) ao final do exercício de 2017, correspondente à 9,42% das referidas fontes, considerando ainda que havia o total do realizável de R\$ 10.329,59 (linha 15, coluna 2017, do demonstrativo anterior). O resultado financeiro acumulado do exercício anterior (2016), de R\$ 938.905,52, pode ser observado também na Instrução nº 2910/2017-COFIM, processo nº 315328/17, peça nº 30, fls. 7 e 8. Sob este prisma, a prestação de contas do Município de Fênix foi analisada conforme os pressupostos da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) face a responsabilidade fiscal do gestor municipal na manutenção do equilíbrio das contas públicas. Uma vez, que ao se observar a frustação da arrecadação, a gestão de modo tempestivo, deve tomar medidas que visem corrigir desequilíbrios por meio de ações planejadas e transparentes notadamente no exercício vigente.

Em relação à aplicação do limite de déficit de 5% para considerar as contas irregulares, observa-se que apesar do déficit apresentado no exercício, de -3,87%, estar abaixo do limite teórico, o acúmulo observado, de -9,42%, é de quase o dobro daquele limite, sem que houvesse qualquer situação excepcional que justificasse tal desequilíbrio.

Ademais, conforme bem pontou a unidade técnica, a realização de despesas com saúde e educação, salvo em situações excepcionais, não desobriga o gestor da manutenção do equilíbrio das contas públicas.

A efetivação de gastos acima do limite com saúde e educação representa parte da causa desse déficit, mas não o justifica a ponto de afastar a irregularidade. Com efeito, mesmo nestas áreas de maior importância para a sociedade há necessidade de que os gastos sejam racionais e adequados, mantendo-se o equilíbrio financeiro, pois um gasto mal feito pode representar consequências graves no futuro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, não há elementos que demonstrem uma excepcionalidade que tenha ensejado o desequilíbrio observado ou que possa ser imputado, ainda que uma necessidade extraordinária de investimento em saúde e educação. Também em nenhum momento foram apresentadas medidas que demonstrassem a contenção de gastos em outras áreas ou um planejamento que tenha sido efetivado para reduzir os déficits, sem prejuízo destas áreas, com, por exemplo, limitação em outras, ou ainda, medidas adequadas para o equilíbrio das contas. Inclusive, como restou demonstrado no recurso, os exercícios seguintes também apresentaram déficits¹².

Desse modo, é notória a inobservância ao princípio do planejamento na execução do gasto público e do equilíbrio orçamentário, aspecto que, ao fim e ao cabo, reflete em ineficiência na consecução das políticas públicas e pode comprometer o desenvolvimento social e econômico do município no médio e longo prazos.

Diante do exposto, entendo que os argumentos tecidos pelo recorrente nas razões recursais não trouxeram elementos suficientes a justificar o desequilíbrio verificado nas contas públicas no Município de Fênix referentes ao exercício de 2017, de modo que não há fundamentos suficientes à alteração da decisão recorrida.

3. VOTO

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto por **ALTAIR MOLINA SERRANO**, mantendo-se inalterada a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio nº 395/20-Primeira Câmara.

Para além, com o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito.

¹² Peça nº 58, pág. 8.



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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** o Recurso de Revista interposto por **ALTAIR MOLINA SERRANO**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se inalterada a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio nº 395/20-Primeira Câmara;

II – determinar, para além, com o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente