



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 511914/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: MARCELO RANGEL CRUZ DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 476/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Prestação de Contas Anual. Exercício de 2018. Município de Ponta Grossa. Resultado orçamentário-financeiro deficitário acumulado das fontes livres em 6,16% (seis vírgula dezesseis por cento). Divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo sistema SIM/AM. Pareceres uniformes pelo não provimento. Resultado superavitário no exercício seguinte. Resultado acumulado reduzido a nível tolerado pela Jurisprudência. Descontrole nas contas não verificado. Divergências de saldos sanada antes da decisão de primeiro grau. Pequena inconsistência advinda não submetida ao contraditório. Dispositivo do Acórdão de Parecer Prévio trouxe apenas o voto divergente vencedor. Equívoco relevado por economia processual. Pelo conhecimento e provimento. Contas regulares com ressalva. Aplicação de multa administrativa.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator)

Trata-se de Recurso de Revista interposto por **MARCELO RANGEL CRUZ DE OLIVEIRA**, ex-prefeito do **MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA** (petição intermediária nº 511914/20, peças 38 a 41), em face do Acórdão de Parecer Prévio nº 238/20 – 2ª Câmara (peça 35), que recomendou a emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas relativas ao Município de Ponta Grossa no exercício de 2018, sob a responsabilidade do ora recorrente, em razão do “resultado orçamentário-financeiro deficitário acumulado de 6,16% (seis inteiros e dezesseis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

centésimos por cento)” (arts. 9º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal), e de “divergência de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo sistema SIM-AM” (arts. 105 e 106 da Lei Federal nº 4320/64, e art. 24, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 113/2005 c/c art. 215, § 4º, do Regimento Interno deste Tribunal).

A decisão também aplicou a Marcelo Rangel Cruz de Oliveira, a multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em face da divergência de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo Sistema de Informação Municipal (SIM-AM).

O recorrente, em suas razões recursais, ponderou que, em razão do princípio da anualidade ou periodicidade, o resultado orçamentário-financeiro ajustado do exercício deveria se restringir ao exercício em exame, e não considerar o déficit acumulado que, em seu entendimento, distorceria os resultados, como no presente caso. O gestor teve aprovadas suas contas do exercício de 2017, em que o déficit das fontes livres atingiu o montante de 3,13% (três vírgula treze por cento) da receita, enquanto no exercício das presentes contas – em que o déficit das fontes livres foi reduzido a 1,83% (uma vírgula oitenta e três por cento) –, o mérito do parecer prévio apontou a irregularidade das contas em face do déficit acumulado de 6,16% (seis vírgula dezesseis por cento).

Ainda, em reforço de argumentação, ressaltou os percentuais aplicados nas áreas de saúde e educação em montante superior ao exigido e apresentou decisões paradigmas, como o Acórdão nº 697/09 – Pleno, em que, não obstante o percentual apurado de déficit orçamentário-financeiro das fontes livres da entidade tenha atingido o montante de 7,83% (sete vírgula oitenta e três por cento) da receita já no primeiro ano de gestão, o fato mereceu ressalva ao ser ampliado o período de análise. Além disso, afirma que, ao longo do mandato, de forma cumulativa, evidenciou redução da situação deficitária, demonstrando o esforço direcionado ao saneamento das contas.

Da mesma forma, no caso do Acórdão nº 1485/10 – Pleno, também trazido à comparação, o relator ressaltou o déficit correspondente a 11,27 (onze



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vírgula vinte e sete por cento) da receita do exercício ao verificar que, já nas contas do exercício seguinte, o gestor reduziu o déficit após alcançar superávit nas fontes livres da receita.

Com relação às divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da entidade e os dados enviados pelo sistema SIM-AM, o recorrente limitou-se a informar que corrigiu a diferença apontada e promoveu a republicação do balanço patrimonial.

Ao final, requereu a reforma da decisão, a fim de que sejam aprovadas [sic] ou, alternativamente, ressalvadas as impropriedades apontadas nas contas do Município de Ponta Grossa no exercício financeiro de 2018, com o conseqüente afastamento das penalidades.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) (Instrução nº 2173/22, peça 50), quanto às alegações da defesa com relação ao resultado orçamentário-financeiro deficitário nas fontes livres, afastou as decisões paradigmas ofertadas por entender que elas diziam respeito a gestões cujos esforços em promover o saneamento da situação deficitária teriam apresentado bons resultados, ao contrário do verificado nas presentes contas, que a unidade técnica entende apresentar reiterados resultados deficitários.

A Coordenadoria de Gestão Municipal também enfatizou a necessidade do equilíbrio das contas públicas, consoante disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/00 e ressaltou que a avaliação do déficit acumulado de exercícios anteriores seria de extrema importância, uma vez que impactam nos resultados dos exercícios subsequentes, razão pela qual entende que deveria balizar medidas corretivas com vistas a evitar o desequilíbrio das finanças públicas conforme delineado pela LRF e que, sob esse prisma, a metodologia adotada não contrariaria os princípios da anualidade ou periodicidade alegados.

No que diz respeito às “divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do balanço patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados ao sistema SIM-AM”, ignorado no dispositivo do Acórdão vergastado, a análise técnica, ao discorrer sobre o histórico da irregularidade, notadamente quanto à manutenção da indicação de irregularidade (fls. 9 e 10 da peça processual nº 50), apontou saneamento da divergência a partir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da publicação de novo Balanço Patrimonial de 2018 (fls. 3 e 4 da peça processual nº 028). Contudo, entendeu que as regularizações contábeis promovidas fizeram surgir uma irregularidade advinda – não submetida a contraditório –, concernente à inconsistência verificada entre o “superávit/déficit financeiro de 2018” quando comparado aos saldos de superávit/déficit financeiro de 2017.

Quanto ao novíssimo balanço patrimonial do exercício de 2018, apresentado em sede recursal (peças processuais nº 040 e 041), a Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu que, no processo de análise, foram identificadas novas inconsistências, dessa vez nos saldos das contas do Ativo Permanente do exercício de 2018 se comparados ao exercício anterior, implicando em divergências no resultado do saldo patrimonial e inconsistência no patrimônio líquido de 2017.

Ao final, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** manteve a indicação de emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas, em face do “resultado orçamentário-financeiro deficitário nas fontes livres”, e das “divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da entidade e os dados enviados pelo sistema SIM-AM”, além da aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Orgânica⁵ deste Tribunal.

A representante do **Ministério Público de Contas**, Exma. Sra. Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 525/22, peça processual nº 052), corroborando a manifestação técnica e considerando que o recorrente não logrou êxito em afastar as impropriedades reconhecidas pela Corte de Contas, manifestou-se no sentido de se manter inalterada a recomendação de julgamento pela irregularidade das contas e aplicação das sanções impostas.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Preliminarmente, infere-se que o recurso deve ser conhecido pois preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 73 da Lei Orgânica e 484 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que diz respeito às “divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM”, apontamento consignado no voto do relator como única irregularidade ensejadora da recomendação de emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas, e com aplicação da multa administrativa prevista no art. 87 inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵, observo que nem a restrição, nem a multa administrativa dela decorrente, constaram do dispositivo do Acórdão de Parecer Prévio nº 238/20 – 2ª Câmara (peça processual nº 035), que se limitou a trazer o voto divergente vencedor, que tratou exclusivamente da divergência quanto à ressalva proposta pelo relator, o que, à primeira vista, configuraria erro material a ser eventualmente corrigido.

No entanto, compulsando os autos, constatei que a restrição “divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade em comparação com os dados informados no sistema SIM/AM do Município”, a meu ver, foi sanada após o exercício do contraditório, conforme se depreende da análise contida na Instrução nº 457/20 (fl. 010 da peça processual nº 032) que assim concluiu:

Em sede de contraditório, o representante das contas anexou aos autos cópia de publicação do Balanço Patrimonial do exercício de 2018 no Diário Oficial do Município (peça 28).

Comparando os saldos constantes na demonstração contábil com aqueles presentes no SIM-AM, verificou-se a inconsistência nos saldos da coluna TOTAL DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO DE 2017, em comparação com a coluna TOTAL DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO DE 2018.

Em face do exposto, mantém-se a irregularidade apontada no primeiro exame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observe-se que a restrição apontada na Instrução preliminar nº 3316/19 (fl. 021 da peça processual nº 011) dizia respeito a várias divergências de saldos do Balanço Patrimonial de 2018, constatadas entre as informações alimentadas no sistema SIM-AM, comparadas com os saldos do Balanço Patrimonial apresentado na prestação de contas. No entanto, a correção de balanço apresentada no exercício do contraditório, fez surgir outra irregularidade, advinda da análise da defesa e apontada na Instrução conclusiva nº 457/20 (fl. 010 da peça processual nº 032), concernente à verificação de inconsistência entre os dados constantes da coluna do Total do Superávit/Déficit Financeiro do exercício de 2017, que apresentaram o montante de R\$ 351.911,82 (trezentos e cinquenta e um mil novecentos e onze reais e oitenta e dois centavos), comparados com a mesma coluna do exercício de 2018, no valor de R\$ 348.099,66 (trezentos e quarenta e oito mil noventa e nove reais e sessenta e seis centavos), ou seja, uma inconsistência de R\$ 3.812,16 (três mil oitocentos e doze reais e dezesseis centavos) (fl. 010 da peça processual nº 032). A meu ver, pouco significativa, se considerarmos os valores de balanço e mesmo as divergências sanadas, sobretudo se levarmos em conta que não mais se tratava de diferenças entre informações sobre o exercício, mas sobre saldos patrimoniais comparados com outro exercício, fato esse que exigiria esclarecimentos e que deveria ter sido submetido ao contraditório antes da apreciação das contas, o que não ocorreu, em claro prejuízo do gestor, responsável pelas contas, que ainda se encontrava no cargo de prefeito quando a unidade técnica se limitou a manter a irregularidade, em vez de submeter a inconsistência detectada a novo contraditório.

Nesse sentido, considerando que aquela irregularidade foi sanada após o exercício do contraditório e antes da apreciação em primeiro grau, entendo cabível sua conversão em ressalva, nos termos da Súmula nº 8 deste Tribunal, que assenta:

- Irregularidades sanáveis são aquelas em relação as quais há possibilidade de retorno ao status quo ante, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao erário. - Improriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal. - As multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio. - Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas: - Regulares quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau; (Revogado pelo Acórdão nº 617/13-TP) - Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau; (Redação dada pelo Acórdão nº 617/13-TP) - Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido entre o julgamento de primeiro e o de segundo grau; - Irregulares quando o saneamento houver ocorrido na fase de execução de decisão (neste caso, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações). - Quando observada ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei nº 8.666/93 deve-se notificar a entidade para apresentação de justificativas que, caso improcedentes, ensejarão a realização de nova notificação, desta vez específica para recolhimento do montante que deixou de ser auferido em virtude da ausência de aplicação financeira dos repasses.

Da mesma forma, quanto ao mérito das contas e com relação ao segundo item – Resultado orçamentário-financeiro deficitário das fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS –, é fato incontroverso que as contas municipais apresentaram resultado negativo acumulado na ordem de 6,16% (seis vírgula dezesseis por cento), também composto pelo resultado negativo de 1,83% (uma vírgula oitenta e três por cento) no exercício analisado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, é de se levar em conta que o déficit observado no exercício fiscal foi bastante inferior ao limite de 5%, usualmente admitido por este Tribunal de Contas, mostrando-se problemática, para fins de juízo de irregularidade das contas e sancionamento, a diretriz metodológica de agregar-se à análise das contas do exercício o déficit acumulado.

Como observado no voto parcialmente vencido do ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão, tal entendimento pode levar à “eventual dupla penalização do Gestor Municipal quando considerado o resultado deficitário acumulado, o que caracterizaria o *“bis in idem”* [...]”, contrariando, portanto, a exigência de culpabilidade veiculada pelo art. 22, § 2º, da LINDB¹, bem como, embora não seja o caso, eventualmente, a não transcendência das sanções de cunho pessoal, uma vez que, a depender do exercício sob análise, o gestor das contas poderia ser penalizado por atos de gestão financeira praticados pelos seus antecessores.

Entendo que assiste razão ao requerente, pois a restrição do exame ao resultado ajustado do exercício parece mais condizente com as normas gerais de Direito Financeiro previstas na Lei nº 4.320/64, nomeadamente com a anualidade orçamentária, sobretudo se nos debruçarmos sobre a decisão paradigma trazida no Acórdão nº 1485/10 – Pleno, em que o déficit foi ressaltado em face do desempenho apresentado pelas contas do exercício seguinte, em que o gestor conseguiu superávit das contas.

Importa ressaltar que, entre os motivos para emissão do voto divergente vencedor, se encontra o arrazoado sobre a preocupação com o possível descontrole das contas em face de seguidos déficits acumulados o que poderia comprometer as futuras gestões. Contudo, quando observamos as contas do exercício financeiro seguinte, 2019 (processo nº 27187-5/20), de responsabilidade do mesmo ordenador, pudemos constatar que houve, naquele exercício, a redução do déficit acumulado para 3,97% (três vírgula noventa e sete por cento), alcançados

¹ Art. 22. 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.

[...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

após as contas de 2019 apresentarem superávit de 1,86% (um vírgula oitenta e seis por cento), ou seja, as preocupações em estender a análise para além do exercício e, com isso, evitar-se o descontrole das contas, não se mostraram razoáveis. Ao contrário, exatamente como nas decisões paradigmas ofertadas, o gestor, já no exercício seguinte, conseguiu resultado superavitário e, com isso, a redução o déficit acumulado foi trazido para dentro dos parâmetros aceitáveis, inferiores aos 5% (cinco por cento) admitidos pela jurisprudência deste Tribunal (fl. 007 da peça processual nº 008 do processo 27187-5/20), demonstrando cabível a conversão em ressalva.

Nesse sentido e quanto a esse aspecto, filio-me ao entendimento expendido no voto parcialmente vencido, para apontar ressalva ao resultado orçamentário-financeiro deficitário de 1,83% das fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS, e relevar o déficit acumulado de 6,16%, tendo em vista o superávit de 1,86%, obtido no exercício seguinte, com a consequente redução do déficit acumulado para 3,97% das fontes livres da receita.

No que diz respeito ao equívoco na elaboração do dispositivo do Acórdão atacado, restrito ao voto divergente vencedor, deixo de propor sua correção em razão da economia processual e voto pela conversão das irregularidades em ressalva, mantendo, entretanto a aplicação da multa administrativa, prevista pelo art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵, a Marcelo Rangel Cruz de Oliveira, em face do “resultado orçamentário/financeiro deficitário das fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS” e da “divergência de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo sistema SIM/AM”.

3. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor)

Por todo o exposto, VOTO pelo conhecimento e, no mérito, pelo PROVIMENTO ao Recurso de Revista, a fim de converter em ressalva o “resultado orçamentário/financeiro deficitário (1,83%) das fontes não vinculadas a programas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

convênios, operações de créditos e RPPS” e as “divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo sistema SIM/AM”, mantendo a aplicação de multas administrativas, conforme prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em face de cada uma das ressalvas.

Com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

4. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Divergindo parcialmente do ilustre relator, apresento voto pela irregularidade das contas quanto ao item “*Resultado orçamentário-financeiro deficitário acumulado das fontes livres em 6,16% (seis vírgula dezesseis por cento)*”, com a conseqüente manutenção da multa aplicada.

Veja-se a propósito o fundamento da decisão recorrida no julgamento da 2ª Câmara, no qual acompanhei a proposta de voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

Em que pese o posicionamento diverso do Ilustre Relator, entendo que o resultado orçamentário/financeiro deficitário acumulado de 6,16% 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 que inclui definição de critérios e formas de limitação de empenho na hipótese de 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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 (grifamos).

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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”.

No caso em tela, entretanto, analisam-se as contas do exercício de 2018, de responsabilidade do Sr. Marcelo Rangel Cruz de Oliveira, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assumiu o cargo de Prefeito em 01/01/2013, sendo de sua integral responsabilidade os sucessivos resultados verificados nos exercícios de 2015 a 2017, de -1,44%, -4,00% e 0,48%, respectivamente, apontados no quadro de fls. 5 da Instrução nº 457/20 (peça nº 32), e do próprio exercício de 2018, de -1,83%, que implicaram num resultado acumulado de -6,16%”.

O déficit acumulado nas fontes não vinculadas, nos termos da instrução processual, no exercício em análise atingiu o valor de -R\$ 42.271.099,10, equivalente a 6,16% da totalidade das receitas, sendo que o exercício em análise foi responsável pelo déficit de -R\$ 12.562.551,90, equivalente a 1,83% da totalidade das receitas.

O entendimento²³⁴ deste Tribunal realmente é ressaltar pequenas variações deficitárias, normalmente em até 5% no resultado acumulado, mas a presente situação é de acumulação reiterada de déficits em exercícios seguidos; extrapolando o percentual mencionado.

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 irregularidade do item, com violação ao disposto nos artigos 1º, § 1º, 9º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵

² Acórdão Parecer Prévio 165/18 da Primeira Câmara. Prestação de Contas do Prefeito Municipal 204421/15. Relator Conselheiro NESTOR BAPTISTA. Unanimidade. Acompanharam o relator os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO. Julgamento em 29 de maio de 2018.

³ Acórdão 160/18 da Segunda Câmara

Prestação de Contas do Prefeito Municipal 219194/15. Relator Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Unanimidade. Acompanharam o relator os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e IVAN LELIS BONILHA. Julgamento em 23 de maio de 2018.

⁴ Acórdão 178/18 da Segunda Câmara

Prestação de Contas do Prefeito Municipal 273717/15. Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Relator Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO. Acompanharam o relator os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgamento em 6 de junho de 2018.

⁵ 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.

Art. 9º Se verificado, 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, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, divergindo parcialmente do relator, **VOTO** pelo não provimento do recurso no que diz respeito ao resultado orçamentário deficitário, mantendo-se os demais termos da proposta do relator.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por voto de desempate do presidente, em:

I- **Conhecer** o presente Recurso de Revista, para, no mérito, dar-lhe **PROVIMENTO**, a fim de converter em ressalva o “resultado orçamentário/financeiro deficitário (1,83%) das fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS” e as “divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo sistema de contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo sistema SIM/AM”, mantendo a aplicação de multas administrativas, conforme prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em face de cada uma das ressalvas.

II- Com o trânsito em julgado do presente, remeta-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, os Conselheiros, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Presidente FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES desempatou o julgamento acompanhando o voto do Relator, Conselheiro MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 5 de outubro de 2023 – Sessão Virtual nº 18.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente