TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 269013/20
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LINDOESTE
INTERESSADO: JOSE ROMUALDO PEDRO, SILVIO DE SOUZA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 490/23 - Primeira Câmara

Prestação de Contas de Prefeito. Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas. Déficit orçamentário/financeiro de fontes financeiras não vinculadas. Imputação de multa administrativa. Rejeição da proposta de encaminhamento de cópias ao Tribunal Pleno para instauração de prejulgado.

1. Trata-se da prestação de contas do Sr. JOSÉ ROMUALDO PEDRO, prefeito do Município de Lindoeste, relativa ao exercício financeiro de 2019.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após análise do contraditório, por intermédio da Instrução nº 330/21 (peça 18), posteriormente ratificada e complementada pela de nº 748/21 (peça 21), concluiu que as contas estão regulares, recomendando, porém, a imposição de ressalva, em função do seguinte item:

- "O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão".

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n° 157/21 (peça 19), corroborou a manifestação técnica.

Incluído o processo em pauta de julgamento do Plenário Virtual da Segunda Câmara desta Corte de Contas, do dia 28/06/2021, o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, Relator do processo à época, apresentou voto pela emissão de parecer prévio recomendando a regularidade das contas.

Entretanto, verificando que, em tese, haveria possibilidade de estar configurada a irregularidade referente ao item "Resultado Orçamentário / Financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", no percentual acumulado de -7,00%, apresentei voto vencedor, a fim de que fosse concedida nova oportunidade de contraditório ao gestor. Por maioria absoluta, a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

proposta foi aprovada, resultando no Acórdão nº 1502/21 – Segunda Câmara (peça 25), passando o processo para minha relatoria, com as seguintes determinações:

> I – Determinar, preliminarmente, a reabertura do contraditório, a fim de que seja intimado o Sr. José Romualdo Pedro, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se acerca do resultado financeiro negativo acumulado no exercício de 2019, de -7%, sob pena de ser emitido parecer prévio recomendando a irregularidade das contas;
>
> II – determinar o encaminhamento de cópia desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria Municipal de Fiscalização, para revisão, de imediato, do critério indicado na Nota 2 da Instrução n° 3425/20, fl. 7, a fim de adequá-lo às decisões do Tribunal Pleno sobre a matéria.

Após novas oitivas da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas, em especial relativamente aos efeitos da determinação constante do item II, do acórdão acima referido, e adoção das medidas cabíveis determinadas pelo Despacho nº 1583/21 – GCIZL (peça 39), foi determinada, através do Despacho nº 77/22 – GCIZL (peça 44), a intimação do Sr. José Romualdo Pedro, para que se manifestasse acerca do resultado financeiro negativo acumulado no exercício de 2019, de -7%, *"[...] sob pena de ser emitido parecer prévio recomendando a irregularidade das contas."*

Todavia, apesar de regularmente intimado, não houve qualquer apresentação de resposta, segundo consta da Certidão de Decurso de Prazo nº 305/22, juntada na peça 49.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em derradeira manifestação, por intermédio da Instrução nº 2995/23 (peça 50), após tecer suas considerações a respeito do item "Resultado Orçamentário / Financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", conclui que as contas estão regulares, ressalvando o item "O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão".

Adicionalmente, tendo-se em conta a importância da matéria, opina:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> [...] pela instauração de um Prejulgado para definir os critérios de análise do item do "Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", com o objetivo dos jurisdicionados terem conhecimento dos critérios adotados pelo Tribunal de Contas, com aplicabilidade de forma geral e vinculante, conforme já acontece com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Prejulgado nº 15).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n° 563/23 (peça 51), corrobora a manifestação técnica.

É o relatório.

2. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas são uníssonas em relação ao apontamento de ressalva, bem como à instauração de prejulgado para definição de critérios de análise do item "Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS."

2.1. O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão:

O exame inicial das contas verificou que o Relatório do Controle Interno, juntado na peça 05, a fl. 30, apontou irregularidade *"[...] na "Execução Orçamentária" em relação a "Restos a Pagar" sem devida cobertura, considerando-se apenas as Fontes não vinculadas (livres) a Programas, Convênios, Operações de Crédito e RPPS, ensejando em déficit Orçamentário/financeiro e comprometendo as metas de resultado referidas na LDO."*

Em sede de contraditório, a defesa apresenta novo Parecer do Controle Interno, pela regularidade com ressalva, na peça 17, no qual o controlador justifica a mudança de status nos seguintes termos:

> Justifico que a mudança do parecer de **IRREGULARIDADE** para **REGULARIDADE COM RESSALVAS na "Execução Orçamentária" em relação a "Restos a Pagar" sem devida cobertura,** se dá exclusivamente pelo fato de que não fora objeto de análise do Escopo da Prestação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> de Contas do presente exercício, tendo em vista que de acordo com o artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, esta análise ocorrerá no último exercício do mandato, no qual transcrevo abaixo: (...).

Acatando as justificativas e documentos apresentados, a Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução nº 330/21 (peça 18), ao final ratificada pela de nº 2995/23 (peça 50), conclui que o item pode ser regularizado com ressalva.

Especificamente nesse caso, com base no conjunto probatório dos autos e nos elementos de convicção até então produzidos, considerando que o item sob análise é "O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão", não havendo, entretanto, o apontamento de qualquer irregularidade em relação à matéria abordada, atinente à observância do art. 42 da LRF, entendo que sequer a ressalva é cabível, haja vista que essa situação não se amolda ao conceito do § 2º do art. 244 do Regimento Interno, podendo ser considerada sua plena regularização.

2.2. Resultado Orçamentário / Financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS:

A instrução inicial da Coordenadoria, contida na peça nº 10, demonstrou, a fls. 07, o encerramento do exercício de 2019 com o resultado financeiro acumulado negativo de R$ 1.341.578,27, equivalente a 7,00% da receita arrecadada de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS – fontes livres (R$ 19.157.724,33), sem indicar restrição para este apontamento.

Ato contínuo, após a unidade técnica apreciar o contraditório relativo ao item 2.1., acima (peça 18), sendo acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça 19), e remessa dos autos para elaboração de proposta de voto, o Ilustre Relator, à época, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, considerando que o percentual acima referido não foi objeto de restrição por parte da unidade técnica,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

devolveu os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante despacho, juntado na peça 20, nos seguintes termos:

> Compulsando a Instrução 3425/20-CGM (Peça 10), observo que no item "2.3.1 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO DE FONTES NÃO VINCULADAS A PROGRAMAS, CONVÊNIOS, OPERAÇÕES DE CRÉDITOS E RPPS" (página 07), resta indicado que o resultado orçamentário do exercício em análise foi de (1,22%) para o exercício isolado e (-7,00%) na análise acumulada. Salvo melhor juízo, trata-se de questão incluída no escopo de análise previsto na IN 151/2020 e cujo exame (em relação ao resultado acumulado = -7,00%) vem sendo objeto de indicação de impropriedade por parte da Unidade Técnica responsável pela instrução.
> Dessa feita, remeto os autos à CGM apenas para confirmação da análise do item em questão (grifamos).

Em resposta, a unidade técnica, na Instrução n° 748/21 (peça 21), informou que o item integra o escopo de análise previsto na Instrução Normativa n° 151/2020, mas, que foi considerado regular "*em atendimento a regra contida na nota 2, apresentada logo após o quadro do detalhamento do cálculo do Resultado Orçamentário/Financeiro, conforme consta da peça processual nº 10, página 7 e abaixo transcrito*:

> Nota 2 – Será gerada restrição para a entidade quando a linha 16 "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO" for negativo (Deficitário) no exercício de 2019 e o valor do resultado financeiro acumulado do exercício anterior (2018) for superávit, ou o valor do déficit acumulado do exercício anterior (2018) for inferior ao resultado financeiro acumulado (déficit) apurado no exercício de 2019, conforme definido na Instrução Normativa nº 151/2020.

E acrescenta:

> Para melhor compreensão, os critérios para indicação ou não da restrição na análise da prestação de contas, observa o seguinte:
> a) Se o valor da linha 16 - "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO" for negativo (deficitário) no exercício de 2019 e o valor

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> da mesma linha para o exercício anterior (2018) for positivo (superávit), haverá restrição, pois significa que o resultado atual consumiu o superávit existente até o exercício anterior;
> b) Se o valor do déficit da linha 16 - "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO" do exercício anterior (2018) for inferior ao déficit que consta na mesma linha para o exercício de 2019, haverá restrição, pois significa crescimento do resultado deficitário em relação ao exercício anterior;
> c) Se o valor do déficit da linha 16 - "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO" do exercício anterior (2018) for superior ao déficit que consta na mesma linha para o exercício de 2019, não haverá restrição, pois significa redução do resultado deficitário em relação ao exercício anterior.

Destaca, ainda, que somente o item "*O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da* gestão" foi objeto de restrição na análise inicial e, portanto, de contraditório, com o subsequente acatamento da defesa e a conversão em ressalva, no entender da CGM.

Incluído o processo em pauta de julgamento do Plenário Virtual da Segunda Câmara desta Corte de Contas, do dia 28/06/2021, o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães apresentou voto pela emissão de parecer prévio recomendando a regularidade das contas.

Entretanto, por entender que, em tese, haveria possibilidade de estar configurada a irregularidade referente ao item "Resultado Orçamentário / Financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", no percentual acumulado de -7,00%, apresentei voto vencedor, que, por maioria absoluta, resultou no Acórdão nº 1502/21 – Segunda Câmara (peça 25), passando o processo para minha relatoria, com as seguintes determinações:

> I – Determinar, preliminarmente, a reabertura do contraditório, a fim de que seja intimado o Sr. José Romualdo Pedro, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se acerca do resultado financeiro negativo acumulado no exercício de 2019, de -7%, sob pena de ser emitido parecer prévio recomendando a irregularidade das contas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> II – determinar o encaminhamento de cópia desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria Municipal de Fiscalização, para revisão, de imediato, do critério indicado na Nota 2 da Instrução n° 3425/20, fl. 7, a fim de adequá-lo às decisões do Tribunal Pleno sobre a matéria.

Devidamente intimado, o Sr. José Romualdo Pedro se mostrou silente, de acordo com a Certidão de Decurso de Prazo, juntada na peça 31.

Após novas oitivas da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 33) e Ministério Público de Contas (peça 36), em especial relativamente aos efeitos da determinação constante do item II, do acórdão acima referido, pelo Despacho nº 1583/21 – GCIZL (peça 39), foi determinada a adoção de medidas, nos seguintes termos:

> **2.** Preliminarmente, cumpre esclarecer que, tendo-se em conta que os efeitos da determinação constante no item II, do Acórdão 1530/21, da Segunda Câmara atingem não só as prestações de contas anuais submetidas a esse Colegiado, mas, todas aquelas em trâmite nesta Corte, em idênticas condições, a fim de conferir tratamento isonômico aos referidos processos, entendo pertinente que a matéria seja levada a conhecimento e apreciada por este Tribunal Pleno, "órgão máximo de deliberação", conforme previsto no art. 113 da LC n° 113/05.
>
> No mérito, diante das dificuldades técnicas e operacionais retratadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal de aplicar o entendimento do Tribunal Pleno, já nas prestações de contas do exercício de 2020, uma vez que já foram analisadas pela mesma Coordenadoria prestações de contas de consórcios intermunicipais desse exercício, em homenagem aos princípios da razoável duração dos processos e da isonomia, acolho a sugestão da unidade técnica, de que o atendimento ao item II, do Acórdão 1502/21, da Segunda Câmara seja implantado nas contas do exercício de 2021, passando, portanto, a constar como indicação de restrição sempre que constatado déficit no Resultado Financeiro Acumulado do Exercício, independente de sua evolução positiva em relação ao exercício anterior[2] .
>
> **3.** Após aprovação em Plenário, retornem os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização e à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> Coordenadoria Gestão Municipal para ciência e providências.

Realizada a comunicação do teor do despacho retro, na Sessão Ordinária (por videoconferência) do Tribunal Pleno nº 38, do dia 24/11/2021, foi determinada, através do Despacho nº 77/22 – GCIZL (peça 44), derradeira intimação do Sr. José Romualdo Pedro, para que se manifestasse acerca do resultado financeiro negativo acumulado no exercício de 2019, de -7%, *"[...] sob pena de ser emitido parecer prévio recomendando a irregularidade das contas."*

Todavia, apesar de regularmente intimado, não houve qualquer apresentação de resposta, segundo consta da Certidão de Decurso de Prazo nº 305/22, juntada na peça 49.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua última manifestação, por intermédio da Instrução nº 2995/23 (peça 50), após tecer suas considerações a respeito do item "Resultado Orçamentário / Financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", conclui que as contas estão regulares, ressalvando o item "O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão".

Adicionalmente, tendo-se em conta a importância da matéria, opina:

> [...] pela instauração de um Prejulgado para definir os critérios de análise do item do "Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", com o objetivo dos jurisdicionados terem conhecimento dos critérios adotados pelo Tribunal de Contas, com aplicabilidade de forma geral e vinculante, conforme já acontece com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Prejulgado nº 15).

Relativamente ao posicionamento adotado pela coordenadoria a respeito do item ora sob análise e quanto a instauração de prejulgado, entendo pertinente reproduzir alguns trechos de sua manifestação:

> Informamos, inicialmente, que até a prestação de contas do exercício de 2014 era objeto do escopo de análise o "Resultado Financeiro Deficitário das

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

Fontes Não Vinculadas", que contemplava apenas as Fontes Livres (Intervalo de 000 até 099, exceto 005,010,015,020,030,039,040,050,060,069,070,091 ,092,093,094).

(...)

Cumpre destacar que só era analisado o resultado do exercício, sendo que a linha Superávit Financeiro do Exercício Anterior só apresentava valor quando o resultado do exercício era deficitário e havia superávit financeiro ao término do exercício anterior.

A partir da prestação de contas do exercício financeiro de 2015, considerando o escopo de análise estabelecido pela Instrução Normativa nº 108/2015, publicada no Diário Eletrônico deste Tribunal de Contas nº 1263 de 10/12/2015, o item passou a contemplar todas as fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS: (...)

Assim, a unidade técnica fez adequações no demonstrativo do cálculo para apresentar o resultado do exercício e o acumulado, pois várias decisões estavam afastando a restrição quando o resultado deficitário do exercício estava abaixo de 5% da receita[1].

O principal objetivo foi evitar que sucessivos déficits inviabilizassem gestões futuras, inclusive, situação apontada no Acórdão de Parecer Prévio nº 109/21 – S1C (Processo nº 269919/20): (...)

Por conseguinte, o sistema analisador foi programado, a partir do exercício de 2015, para apontar restrição quando o resultado ajustado do exercício e o resultado acumulado do exercício apresentassem déficit financeiro simultaneamente.

(...)

Realizadas tais considerações, tendo em vista a determinação contida no Acórdão nº 1502/21 – S2C e no Despacho nº 1583/21 – GCIZL, informamos que o sistema analisador foi adaptado para apontar restrição, a partir das contas do exercício de 2021, quando constatado déficit no Resultado Financeiro Acumulado do Exercício, independentemente de sua evolução positiva em relação ao exercício anterior.

Quanto ao mérito, considerando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e que para todas as contas do exercício em tela (2019) só foi

[1] Tal déficit de 2,08%, por ser notoriamente inferior ao índice de 5%, efetivamente é considerado por esta Casa como passível apenas de ressalva. O entendimento pela ressalva, sem aplicação de multa, encontra-se em conformidade com vários precedentes. (Acórdão de Parecer Prévio nº 435/17 – S2C)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> apontada restrição no item “Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS” quando a linha 13 “RESULTADO AJUSTADO DO EXERCÍCIO” e a linha 16 "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO", no exercício de 2019, apresentaram resultado deficitário simultaneamente, fato que não ocorreu nas contas em análise, esta Coordenadoria mantém o opinativo pela regularidade do item.
>
> Ademais, observamos que o item foi ressalvado na prestação de contas do Município de Lindoeste, referente ao exercício financeiro de 2018 (processo nº 210370/19), apesar de um resultado deficitário no exercício de R$ 826.852,93 (4,45% da receita) e um déficit acumulado de R$ 1.796.267,93 (9,67% da receita), conforme Acórdão de Parecer Prévio nº 358/20 – S1C: (...)
>
> Além das decisões já citadas no presente opinativo, listamos abaixo alguns Acórdãos de Parecer Prévio com o objetivo de demonstrar a ausência de padronização na análise/conclusão do Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS”, o que causa, no entendimento desta unidade técnica, insegurança jurídica: (...)

No caso tratado, em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas, este apontamento deve ensejar a recomendação de irregularidade das contas, com aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Dentro desse contexto, por economia processual, permito-me utilizar trechos da minha Proposta de Voto Divergente, de nº 57/21, que subsidiou a emissão do Acórdão nº 1502/21, da Segunda Câmara (peça 25).

Sobre o assunto, entendo, respeitosamente, que o posicionamento da Coordenadoria, além de contrariar, em tese, a orientação do Tribunal Pleno, acabou por restringir o adequado e imprescindível conhecimento do processo pelo seu Relator, impedindo que a irregularidade referente ao resultado deficitário tivesse sido objeto de contraditório na época própria.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

Com relação a esse último aspecto, observe-se que, conforme mencionado no Despacho 1234/20-CGM (peça 11), o Ilustre Relator, à época, a exemplo de muitos outros membros desta Corte, por meio de instrução de serviço, delegou à unidade técnica a abertura do primeiro contraditório, de modo que, para a expedição do referido despacho, os autos não foram conclusos ao seu gabinete, tendo se dado de forma direta a intimação do gestor para defesa em relação à Instrução 3425/20 (peça 10), da qual deixou de constar a indicação do déficit acumulado de -7% como motivo de restrição (fls. 7 e 33).

A propósito, este Tribunal de Contas fixou seu entendimento de que, como regra geral, somente o déficit inferior a -5% pode ser objeto de conversão em ressalva, e, ainda, que ele deve ser analisado de forma acumulada com os exercícios anteriores, principalmente, os da mesma gestão, sem que se considere, isoladamente, o resultado apenas do exercício da prestação de contas em análise.

Tal entendimento restou consolidado em consequência dos próprios princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se depreende do seguinte julgado, que transcrevo de forma meramente exemplificativa a inúmeros outros que consagraram essa mesma orientação:

> Divirjo 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.
>
> Apenas como mera ilustração, vale acrescentar que, até a Instrução Normativa n° 108/2015, que tratou do escopo e da forma de análise das prestações de contas municipais desse exercício, já era considerado o superávit financeiro do exercício anterior, com base no quadro da evolução do superávit financeiro das fontes livres, para fins de cálculo do resultado de exercício em análise (resultado ajustado), e, a partir desse ato normativo, ou seja, a partir do exercício de 2015, passou-se a considerar o resultado do exercício anterior, não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

apenas quando superavitário, mas, também, quando deficitário.

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. 9°), com o desdobramento de metas bimestrais de arrecadação (art. 13).

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

Art. 1° 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.

§ 1° 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 n° 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

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. 1°,§1°, 9° 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

> 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*" (Acórdão Nº 3902/20 - Tribunal Pleno).

Importante ressaltar, por outro lado, que, contrariamente ao que foi apontado pela Unidade Técnica, ao defender sua própria metodologia, o critério utilizado, descrito na Nota 2 acima reproduzida, não constou expressamente da Instrução Normativa n° 151/2020, diversamente do que consta do próprio conteúdo desta nota ("*conforme definido na Instrução Normativa n° 151/2020*").

Da detida análise do conteúdo dessa normativa, não se depreende nenhuma indicação quando à orientação consagrada na referida Nota 2, o que aponta no sentido de que essa propositura não teria passado, de nenhuma forma, por deliberação plenária, previamente à sua adoção como critério de avaliação das prestações de contas dos Prefeitos e demais gestores municipais.

No caso em tela, verifico que o Sr. José Romualdo Pedro assumiu o cargo de Prefeito do Município de Lindoeste em 01/01/2017, tratando-se, assim, o exercício de 2019 como o terceiro ano de seu mandato.

Do quadro juntado a fl. 2 da peça n° 21, verifica-se que os resultados ajustados nos três exercícios, isoladamente, foram de -0,02% em 2017, -4,45% em 2018 e 2,37% em 2019, repercutindo-se, assim, no resultado acumulado, respectivamente, de -5,05%, -9,67% e **-7% (2019)**.

Nessa esteira, levando-se em conta "*o 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. 9°), com o*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

desdobramento de metas bimestrais de arrecadação (art. 13)", conforme preconizado na decisão transcrita, não há como se ter por regularizada a situação com o fato isolado de que, no exercício de 2019 o resultado foi positivo.

Note-se que esse índice positivo, de 2,37%, não foi suficiente para minimizar, de forma significativa, o resultado deficitário dos exercícios anteriores, ainda que considerados, apenas, os de sua própria gestão, desde 2017.

Ademais, diante da absoluta ausência de manifestação quando concedidas oportunidades de defesa, segundo se observa das Certidões de Decurso de Prazo juntadas nas peças 31 e 49, releva notar que, a omissão, aqui aduzida, acaba por convalidar o apontamento efetuado, restando assim, configurada a irregularidade, por afronta aos arts. 1º, §1º, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com aplicação da multa do art. 87, IV, "g", da Lei Orgânica deste Tribunal, em face da ofensa aos dispositivos citados da LRF.

2.3. Do Prejulgado:

Em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas, não vejo fundamento à luz do que dispõe o art. 410 do Regimento Interno, fundamento para instauração de prejulgado sobre a matéria.

A questão especificamente tratada nestes autos já foi devidamente solucionada, em atendimento à determinação constante do item II, do acórdão acima referido, mediante a emissão do Despacho nº 1583/21 – GCIZL (peça 39), comunicado em sessão do Tribunal Pleno, no sentido de que passe "*a constar como indicação de restrição sempre que constatado déficit no Resultado Financeiro Acumulado do Exercício, independente de sua evolução positiva em relação ao exercício anterior*".

Superada essa questão e não tendo a unidade técnica apontado outras dúvidas concretas com relação à interpretação das normas que regem a matéria, entendo que descabe a instauração do incidente, ao que se somam as particularidades que envolvem o tema, dependente de diversas circunstâncias específicas a serem sopesadas em cada caso, no encerramento de cada exercício,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

insuscetíveis, em diversas hipóteses, de padronização por meio de critérios genéricos e abstratos.

3. Face ao exposto, VOTO, com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o art. 16, III, "b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, no sentido de que:

3.1. Seja emitido Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. JOSÉ ROMUALDO PEDRO, prefeito do Município de Lindoeste, relativas ao exercício de 2019, em virtude do déficit orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), acumulado em 7,00%; e

3.2. Seja aplicada, contra o Sr. JOSÉ ROMUALDO PEDRO, a multa do art. 87, IV, "g", da Lei Orgânica deste Tribunal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução da decisão.

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 **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I – Emitir com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o art. 16, III, "b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, Parecer Prévio deste Tribunal recomendando o julgamento pela **irregularidade** das contas do Sr. JOSÉ ROMUALDO PEDRO, prefeito do Município de Lindoeste, relativas ao exercício de 2019, em virtude do déficit orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV

programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), acumulado em 7,00%;

II - **aplicar** contra o Sr. JOSÉ ROMUALDO PEDRO, a **multa** do art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 1 de novembro de 2023 – Sessão Virtual nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K8DV