TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO Nº: 222758/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL
INTERESSADO: KARIME FAYAD
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 518/23 - Segunda Câmara

Prestação de Contas de Prefeito Municipal. Município de Rio Branco do Sul. Exercício de 2021. Instrução CGM pela irregularidade com aplicação de multas. Parecer MPC acompanhando opinativo técnico. Pela emissão de Parecer Prévio pela Regularidade das Contas com Ressalvas.

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas da Prefeita Municipal de Rio Branco do Sul, Sra. Karime Fayad, relativas ao exercício de 2021.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), em sua primeira análise Instrução n° 5742/22 (peça 22), indicou a existência de questões que poderiam desencadear a emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas em análise. Por esse motivo, a unidade técnica solicitou[1] a intimação do gestor responsável pelas contas para apresentação de contraditório.

Por intermédio da petição juntada à peça 31 e documentos anexos (peças 31 a 40), a gestora, atendendo ao Despacho da CGM, apresentou seu contraditório, do qual destaco os seguintes pontos:

> (i) *"Além de ser o primeiro ano da gestão, 2021 foi um ano bastante atípico em face da pandemia de COVID-19, que ocasionou não somente a redução de recursos de repasses, mas também*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

aumento dos gastos com a saúde e diminuição de gastos com educação em face da vedação de aulas presenciais.";

(ii) *"O primeiro apontamento diz respeito ao déficit em receitas não vinculadas – livres – fato que indicaria o descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejando a responsabilidade prevista no artigo 87, IV, "g" da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (...)";*

(iii) *"O déficit apontado não ocorreu no exercício financeiro de 2021, o qual teve um resultado positivo – de 0,96%.";*

(iv) *"Contudo, essa Corte de Contas não leva em consideração o exercício isoladamente, mas a cumulação dos resultados do exercício analisado e o anterior.";*

(v) *"Note-se que, no ano de 2020, o resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios e operações de créditos e RPP foi um déficit de 24,16% (vinte e quatro vírgula dezesseis por cento), de acordo com o relatório juntado à fl. 6 da Instrução n.º 5742/2022 – CGM.";*

(vi) *"Assim, muito embora o resultado isolado do ano de 2021 não seja deficitário, o resultado positivo de 0,96% não foi suficiente para compensar o resultado deficitário dos anos anteriores e alcançar o patamar mínimo que seria admissível pela Corte de Contas (admite-se um déficit de até -5%).";*

(vii) *"A atual gestão, iniciada no ano de 2021, tomou iniciativas para diminuir o déficit, mas obviamente seria impossível estabelecer equilíbrio fiscal em tão curto lapso de tempo, tendo em vista a situação de absoluto desequilíbrio fiscal herdada de gestões anteriores (déficit superior a 20%).";*

(viii) *"Conforme análise realizada durante o ano de 2021 para a previsão orçamentária de 2022, verificou-se que a previsão de receita não considerou o valor arrecadado nos anos imediatamente*

[1] Despacho nº 1153/22 (peça 23).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

anteriores. Assim, a previsão de transferências constitucionais se mostrou muito superior ao valor efetivamente realizado";

(ix) *"A gestão atual do Município de Rio Branco do Sul se iniciou, no ano de 2021, com a determinação de sequestro judicial em todas as contas correntes para a quitação das parcelas de precatórios não quitadas em exercícios anteriores.";*

(x) *"A se somar todas as retenções e seqüestros, decorrentes de precatórios e também do não recolhimento de valores à previdência social, Rio Branco do Sul teve comprometida, em 2021, 20% da sua Receita Corrente Líquida.*

(xi) "Mesmo diante de um cenário financeiro bastante caótico foram tomadas todas as providências necessárias e possíveis para a organização financeira do Município, com êxito em várias frentes (Anexo II): a) regularização fiscal perante a União, após várias tentativas de acordos e negociação; b) diminuição dos gastos com pessoal; d) obtenção do Certificado de Regularidade perante o recolhimento do FGTS, Certidão que o Município não tinha desde o ano de 2001.";

(xii) *"Verificou-se a existência de restos a pagar existentes desde o ano de 2013. Muitos desses restos inscritos não haviam sido processados, e havia indício de outra parte estar prescrita.";*

(xiii) *"Foram cancelados o total de R$ 4.292.564,18 (quatro milhões, duzentos e noventa e dois mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos) de empenhos de restos a pagar.";*

(xiv) *"Como se viu nesse tópico, a atual gestão lidou com um caos financeiro bastante significativo, com uma equipe pequena e com pouca experiência, mas que, tendo como norte a busca de equilíbrio, transparência e controle de gastos, terminou 2021 com um resultado financeiro positivo (em grande parte graças ao trabalho realizado com o cancelamento de restos a pagar).";*

(xv) *"Com um déficit tão elevado no ano de 2020, para que se alcançasse um resultado considerado aceitável de acordo com os*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

critérios estabelecidos recentemente por essa Corte de Contas de modo a não superar 5% (cinco por cento) de déficit, seria necessário um incrível superávit de pelo menos 19,99% (dezenove vírgula noventa e nove por cento).";

(xvi) *"Ora, é de se ver que a gestão passada deixou como herança para o Município de Rio Branco do Sul justamente o que se pretende evitar com a metodologia de análise do Tribunal de Contas para o resultado orçamentário/financeiro: um absoluto desequilíbrio e um completo desajuste das finanças municipais.";*

(xvii) *"Mesmo se as contas estivessem em dia e o Município de Rio Branco do Sul não tivesse tantas dívidas, seria muito difícil alcançar um resultado superavitário que permitisse a superação do déficit de 2020.";*

(xviii) *"Vale dizer que a metodologia de análise aplicada pelo TCE foi estabelecida após o início do exercício financeiro em apreço, já que decorre do Acórdão 1502/2021, o que - respeitosamente - não se mostra adequado, pois se está aplicando efeito retroativo a um novo entendimento, em violação aos princípios da razoabilidade, segurança jurídica e anterioridade (por analogia).";*

(xix) *"O segundo apontamento da CGM diz respeito ao não cumprimento do mínimo com gastos em educação no ano de 2021, em suposto desatendimento a comando constitucional.";*

(xx) *"Como se sabe, 2020 e 2021 foram anos marcados pela pandemia de COVID19, foi um ano em que não houve a possibilidade de oferta de aulas presenciais.";*

(xxi) *"No Município de Rio Branco do Sul, três fatores impediram que os gastos com educação pudessem atingir o patamar mínimo e xigido: 1) o grande percentual consumido com gastos com transporte devido à extensão territorial do Município – são gastos, anualmente, em torno de cinco milhões de reais para garantir que o deslocamento das crianças até as unidades escolares – no ano de 2021 esses gastos diminuíram muito por conta das aulas remotas; o fato de não ser possível incrementar o vencimento dos profissionais da*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

educação, tendo em vista as restrições no período da pandemia e, especificamente no Município de Rio Branco do Sul, as vedações da LC Federal 101/2000 decorrentes do descumprimento do limite de gastos com pessoal (em dezembro de 2020 o Município alcançou o comprometimento de 56,81% da Receita Corrente Líquida com gastos de pessoal); não foi possível inovar e incrementar gastos em outras áreas devido à extrema desorganização das finanças, que fez com que grande parte do orçamento fosse consumido pelo pagamento de dívidas (Anexo II).";

(xxii) *"A não aplicação do percentual mínimo de gastos em educação ocorreu por motivos graves, que impediram a gestão adequada dos recursos.";*

(xxiii) *"Contudo, a oferta do serviço continuou a ser feita nesse período, da melhor maneira possível, garantindo-se, inclusive, a entrega de alimentos de qualidade às famílias dos educandos, de modo a garantir um substituto adequado à merenda escolar.";*

(xxiv) *"À parte as questões específicas do Município de Rio Branco do Sul, a pandemia se mostrou um fenômeno tão grave que levou ao reconhecimento, pelo Poder Legislativo Federal, da necessidade da criação de uma regra específica para os gastos com educação no período, materializada no artigo 119 e seu parágrafo único, inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: (...)";*

(xxv) *"À parte as questões específicas do Município de Rio Branco do Sul, a pandemia se mostrou um fenômeno tão grave que levou ao reconhecimento, pelo Poder Legislativo Federal, da necessidade da criação de uma regra específica para os gastos com educação no período, materializada no artigo 119 e seu parágrafo único, inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por intermédio de sua Instrução nº 2111/23 (peça 41), opinou pela emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas, destacando que:

> (i) *"Por fim, em relação ao percentual deficitário de até 5%, apesar de não ser o caso do item em questão, pois ocorreu um déficit de 19,99%, ressalta-se que muito embora a lei não contemple vedação, ao menos em teor literal, ao resultado orçamentário negativo, mesmo sabedor de que precedentes dos órgãos deliberativos do Tribunal têm possibilitado, com fundamento no princípio da razoabilidade, que a conclusão seja pela regularidade com ressalva quando o índice deficitário for de até 5%, esta Unidade Técnica não goza de margem para a avaliação diversa do número retratado no Primeiro Exame, em função de tal justificativa.";*
>
> (ii) *"No entanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 119/2022, os agentes públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento nos exercícios de 2020 e 2021 do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal devido à pandemia de Covid-19. Da mesma forma, impede aplicação de penalidades, sanções ou restrições para fins cadastrais, de aprovação ou celebração de convênios.";*
>
> (iii) *"Destaca-se, que o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, segundo consta na Emenda Constitucional nº 119/2022.";*
>
> (iv) *"Diante das considerações esta Unidade Técnica, nesse momento de excepcionalidade, opina pelo afastamento da restrição sem adentrar no mérito da defesa apresenta nos autos, uma vez que a complementação da diferença não aplicada em 2020 deverá ocorrer até o exercício de 2023, ocasião em que será objeto a fiscalização.".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

O Ministério Público de Contas (MPC), em seu Parecer sob nº 429/23-7PC (peça 42), requisitou a realização de intimação da gestora para esclarecimentos quanto a formação acadêmica do Controlador Interno Municipal.

Por intermédio do Despacho nº 652/23 (peça 43), deste Relator, foi determinada a intimação da gestora municipal, a qual apresentou contraditório à peça 47.

Em nova manifestação da CGM (peça 48), manteve seu opinativo anterior.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer sob nº 912/23-7PC (peça 49), entendeu pela emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas.

É o Relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Após análise da documentação que compõem os presentes autos, entendo que o Parecer Prévio deve ser pela regularidade das contas, com ressalvas.

Isso porque o opinativo técnico, apesar de apontar pela irregularidade, indica que com base na jurisprudência e legislação existentes poderá haver interpretação distinta pelo Douto Plenário. É o caso.

A primeira questão técnica indicada é o déficit do “Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS”.

Conforme contraditório da parte, o citado déficit é proveniente do resultado acumulado dos exercícios anteriores, sendo que as contas em análise são referentes ao exercício de 2021, primeiro ano de exercício da Sra. Karime Fayad, ano que, inclusive, houve resultado orçamentário positivo de 0,96%.

Mesmo que o resultado do exercício de 2021 não tenha sido suficiente para estancar o déficit acumulado, a jurisprudência deste Tribunal de Contas, em destaque a constante no Acórdão nº 3902/20-STP, cujo Relator do voto vencedor fora o Excelentíssimo Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

estabelece que para o primeiro ano de exercício deve haver ponderação na análise das contas, conforme trecho abaixo reproduzido:

> *"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.".*

Portanto, mesmo diante do déficit acumulado, nota-se que, no primeiro ano de mandato, a gestora buscou a reversão de tal quadro, inclusive com resultado positivo, conforme acima mencionado. Além disso, conforme indicado pela gestora, diversas medidas de estanque foram adotadas na tentativa de alterar o cenário deficitário acumulado pelo município, conduta que deve ser considerada, nos termos do art. 22, §1º da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro, para fins de análise da presente prestação de contas.

Com relação ao não atingimento dos gastos mínimos com educação, como bem pontuado na peça de contraditório e no opinativo técnico, em razão da pandemia COVID-19, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 119/2022, a qual estabeleceu uma espécie de *"excludente de punibilidade"* dos municípios e dos agentes públicos em razão ao descumprimento, nos anos de 2020 e 2021, da norma constitucional prevista no art. 212.

Antes mesmo da vigência da citada Emenda Constitucional, o Tribunal de Conta, reconhecendo os efeitos do fechamento das escolas durante a pandemia do COVID-19, já indicava, durante o julgamento de pedido de certidões liberatórias, ou mesmo das Prestações de Contas Municipais, o entendimento excepcional de que o não atingimento dos gastos com educação nesse período poderia ser relativizado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

Diante disso, caso o Tribunal de Contas proferisse Parecer Prévio pela irregularidade das contas nesse item, estaria afrontando a norma constitucional, motivo pelo qual o item deve ser considerado Regular, registrando o estabelecido no "parágrafo único" da EC 119/22, abaixo reproduzido.

> *"Parágrafo único. Para efeitos do disposto no **caput** deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."*

Por fim, com relação à suscitada questão trazida pelo Ministério Público de Contas, referente a suposta falta de capacitação do Controlador Interno, entendo que não deve prosperar.

Isso porque o mencionado Acórdão nº 4433/17-STP, proferido em processo de consulta, recomenda conhecimentos mínimos que o ocupante do cargo de controlador interno deva possuir, sem estabelecer, não obstante, quantitativos mínimos de cursos que o ocupante do cargo deve frequentou ou deva frequentar.

Além disso, a citada decisão não exige formação superior específica como tenta o MPC, em sua interpretação, apontar.

Nem mesmo os autos cargos do Poder Judiciário, como exemplo o de Ministros do Supremo Tribunal Federal, exige formação superior específica na área jurídica. Exige, sim, notório conhecimento na área, o que não implica necessariamente na necessidade de que o ocupante de Ministro daquele STF seja formado em direito.

A título de sugestão, vale dizer que os servidores públicos devem frequentar capacitações, principalmente para fins de atualização. Nesse sentido, o Tribunal de Contas oferece diversos cursos por intermédio da sua Escola de Gestão Pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

Registre-se, ainda, que conforme Instrução da CGM (peça 22), a "capacitação do controlador interno" não está no escopo de avaliação da prestação de contas, não sendo, portanto, item passível de irregularidade.

Apresentados os fundamentos, passo ao voto.

3. VOTO

Do exposto, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **REGULARIDADE com RESSALVA,** referente ao "déficit do "Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", das contas do Município de Rio Branco do Sul, referente ao exercício de 2021, nos termos do Art. 16, II da Lei Orgânica do TCE, de responsabilidade da Sra. Karime Fayad.

Com o trânsito em julgado, os autos devem ser encaminhados à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas anotações e ao Gabinete da Presidência (GP) para comunicação da deliberação ao Poder Legislativo Municipal.

Por fim, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

VISTOS, relatados e discutidos,

Acordam os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro **AUGUSTINHO ZUCCHI**, por unanimidade, em:

I- Emitir Parecer Prévio recomendando a **REGULARIDADE com RESSALVA,** referente ao "déficit do "Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS", das contas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G

do Município de Rio Branco do Sul, referente ao exercício de 2021, nos termos do Art. 16, II da Lei Orgânica do TCE, de responsabilidade da Sra. Karime Fayad; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas anotações e ao Gabinete da Presidência (GP) para comunicação da deliberação ao Poder Legislativo Municipal. Por fim, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 16 de novembro de 2023 – Sessão nº 20.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.N53G