

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 622456/16
ORIGEM: MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL
INTERESSADO: JOSE ALTAIR MOREIRA
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
PARECER: 381/20

Ementa: I. - Recurso de Revista. Prestação de contas de Prefeito. Pelo provimento parcial, com regularização e conversão em ressalva de parte dos apontamentos tidos por irregulares na decisão recorrida.

II. - Necessidade de instauração de uniformização de jurisprudência, nos termos do art. 81, da Lei Complementar nº 113/05, no que tange à **flexibilização das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal na verificação de déficit fiscal, minorando-se este artificialmente para aquém do limite de 5%, considerando-se para tanto as desonerações de IPI segundo cálculos da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Déficit fiscal como causa de apontamento de irregularidade das contas.**

III. - Manutenção da apreciação de irregularidade das contas por déficit fiscal e pela violação ao art. 42 da LRF, com a manutenção de Parecer Prévio recomendando a desaprovação das contas; sem prejuízo de manutenção da multa fixada ao recorrente.

Trata-se de Recurso de Revista interposto por José Altair Moreira (Prefeito de Tijucas do Sul em 2012) em face do Acórdão de Parecer Prévio nº 163/16-S2C (peça 60), que apreciou irregular a prestação de contas do recorrente nos seguintes termos:

I - Emitir Parecer Prévio recomendando o julgamento pela IRREGULARIDADE das contas do Poder Executivo do Município de Tijucas do Sul, referentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do senhor José Altair Moreira, prefeito durante o período de 01/01/2009 até 31/12/2012, em razão (i) do resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas; (ii) do acréscimo do saldo da conta contábil “responsáveis por despesas não empenhadas”; (iii) da divergência entre os valores do compensado e do ativo e passivo financeiros e permanentes constantes na contabilidade e no balanço patrimonial do SIM-AM; (iv) das obrigações financeiras sem o necessário suporte em disponibilidade; e (v) da falta de aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB para o magistério;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

II - Aplicar a multa prevista no artigo 87, III, b da Lei Complementar Estadual nº 113/20056, em decorrência do atraso de 124 dias no encaminhamento das informações relativas ao 6º bimestre do SIM-AM;

Na peça recursal, o ex-Prefeito busca afastar cada um dos apontamentos de irregularidades citados na decisão recorrida.

Em relação ao resultado deficitário de R\$ 669.210,77 nas fontes livres (5,99%), justifica que no exercício de 2012 houve desoneração do IPI, que refletiu de modo considerável na arrecadação dos entes da federação.

Cita estudo elaboração pela Confederação Nacional dos Municípios que apurou uma queda na transferência de receitas para o Município de Tijucas do Sul no valor de 260.174,72, cuja apropriação no orçamento de 2012 reduzira o déficit para R\$ 432.954,98 (3,66%), ou seja, um percentual abaixo do limite de 5% tolerado pela jurisprudência do Tribunal.

Quanto às inconsistências de natureza contábil, informa a juntada de documentação hábil a sanear os apontamentos.

Sobre a violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assevera que o cálculo elaborado pela unidade técnica, e acatado pela decisão recorrida, levou em consideração o saldo de todas as dívidas, e não somente as dos últimos 8 meses de mandato.

A respeito da aplicação do 60% dos recursos do FUNDEB para o Magistério, sustenta que deve ser levado em consideração no cálculo o Empenho nº 6148/2012, no valor de R\$ 219.154,50, bem como deve ser afastada a glosa do valor de R\$ 33.295,67, o que majora o total aplicado de R\$ 2.465.722,00 (58,77%), para R\$ 2.651.580,83 (64,06%), e encaminha Parecer do Conselho do FUNDEB ratificando tal readequação.

Na Instrução nº 1341/20-CGM (peça 83), a unidade técnica atesta que o recorrente regularizou o apontamento de *“divergência entre os valores do compensado e do ativo e passivo financeiros e permanentes constantes na contabilidade e no balanço patrimonial do SIM-AM”*.

Todavia, opina pela manutenção dos demais apontamentos de irregularidade constantes do Acórdão de Parecer Prévio nº 163/16-S2C.

Sobre o déficit nas fontes livres, a despeito de confirmar o cálculo da queda de receita gerada pela desoneração do IPI, assevera competir ao Relator avaliar o eventual aproveitamento deste, *“à luz do impacto negativo no indicador de liquidez financeira alcançado no encerramento do mandato, porque a superficialidade dos números das peças contábeis encerradas em 31/12/2012 revelaram resultados da execução financeiro-orçamentária desconformes com o princípio do equilíbrio fiscal preconizado na Lei Complementar nº 101/2000 e, por conseguinte, nesse aspecto, também nas conclusões instrutivas sobre as contas”*.

Quanto ao apontamento de ausência de regularização de saldo da conta contábil *"responsáveis por despesas não empenhadas"*, no valor de R\$ 7.655,24, a Coordenadoria de Gestão Municipal aduz que a despeito do recorrente ter informado que tal numerário foi baixado em 2014, mediante procedimento administrativo, cuja conclusão foi de que o valor não tem pendência inscrita, não é possível superar a impropriedade, pois não foram encaminhados documentos (cópias do livro diário ou razão, contendo o lançamento, e do processo administrativo, que concluiu pela baixa do valor constante na conta contábil) aptos a comprovar o alegado.

No que tange à falta de aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB para o Magistério, a unidade técnica acolhe a justificativa de exclusão da glosa do valor de R\$ 33.295,67, incorporando tal montante ao cálculo.

Todavia, embora reconheça que Empenho nº 6148/2012, no valor de R\$ 219.154,50, referia-se ao pagamento de folha de pessoal da educação, não acata a contabilização do mesmo, ao argumento de que o Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, referendando o novo cálculo, não está assinado pela maioria dos membros conselheiros, fato que invalida seu conteúdo.

Assim, registra que incluído o valor de R\$ 33.295,67, impropriamente glosado, o recálculo atinge o percentual de 59,57%, ainda abaixo do mínimo legal.

Por fim, em relação à infração do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a unidade instrutiva reitera a insuficiência de recursos em caixa para fazer frente às obrigações de despesas assumidas, enfatizando que a despeito do *caput* do art. 42 fazer “referência apenas às despesas oriundas de compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres do encerramento do mandato, as obrigações preexistentes à 30.04.2012, inclusive, não podem ser preteridas pelo princípio da ordem cronológica, estabelecido pela Lei nº 8.666/93 e Decreto-lei nº 201/67”.

Ao final, opina pelo provimento parcial do Recurso de Revista, exclusivamente para se afastar a irregularidade atinente à “*divergência entre os valores do compensado e do ativo e passivo financeiros e permanentes constantes na contabilidade e no balanço patrimonial do SIM-AM*”, mantendo-se hígidas as demais conclusões do Acórdão de Parecer Prévio nº 163/16-S2C.

É o **relatório**.

Parcialmente diverso é o entendimento deste Órgão Ministerial.

De plano, registre-se que acompanhamos a unidade técnica a respeito da regularização do apontamento de “*divergência entre os valores do compensado e do ativo e passivo financeiros e permanentes constantes na contabilidade e no balanço patrimonial do SIM-AM*”.

Também anuímos com análise da Coordenadoria de Gestão Municipal quanto à manutenção de irregularidade do apontamento de violação ao art. 42 da LRF, ante a ausência de justificativas recursais hábeis a elidir a constatação de que a gestão do recorrente encerrou o exercício de 2012 com uma disponibilidade líquida negativa de R\$ 6.029.290,47 (ativo financeiro - passivo financeiro ajustado).

Contudo, divergimos da reiteração de irregularidade do apontamento de ausência de regularização de saldo da conta contábil “*responsáveis por despesas não empenhadas*”, no valor de R\$ 7.655,24.

Isto porque, como se trata de uma despesa corrente de pequena monta, possivelmente lançada por equívoco na contabilidade e já devidamente baixada, considera-se mais razoável e proporcional a ressalva do item.

Também discordamos da manutenção de irregularidade da falta de aplicação mínima de recurso do FUNDEB para o Magistério, na medida em que a própria unidade instrutiva reconheceu que o Empenho nº 6148/2012, no valor de R\$ 219.154,50, referia-se ao pagamento de folha de pessoal da educação, cuja consideração majora o percentual de aplicação para 64,06%.

Com efeito, entendemos que o fato do Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB não ter sido assinado pela maioria dos Conselheiros deve ser objeto de ressalva das contas.

Finalmente, no que tange ao resultado deficitário de fontes não vinculados, não obstante o posicionamento pessoal deste Procurador de Contas em conformidade com o posicionamento da unidade técnica, **por dever de ofício, informa-se que esta Corte possui entendimentos conflitantes**. Ora acolhendo a teses semelhantes a exposta pelo recorrente, ora rejeitando-as.

Com efeito, esta 4ª Procuradoria verifica a existência de alguns precedentes do Tribunal que, em casos análogos ao presente, admitiram o recálculo do resultado a partir da estimativa de queda de transferência de recursos aos municípios causada pelo impacto da desoneração do IPI sobre o FPM, para efeito de ressalva do apontamento.

Citamos, a título exemplificativo, trecho do Acórdão de Parecer Prévio nº 47/19-S2C, proferido nos autos nº 210130/13 de prestação de contas do Prefeito de Carlópolis, exercício de 2012:

(...) Acerca do déficit financeiro de fontes não vinculadas, denota-se que o resultado deficitário foi de R\$ 557.352,87, o que corresponde a 5,31% dos recursos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Na Instrução nº 4103/15-DCM¹, a unidade técnica, com base em estudo elaborado pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, havia registrado que a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI promovida pelo Governo Federal sobre o Fundo de Participação dos Municípios – FPM teria redundado em uma queda de transferência ao Município de Carlópolis de R\$ 260.174,72.

Considerando o impacto dessa diminuição de repasses no resultado negativo apurado no exercício, o déficit cairia para R\$ 297.178,15, equivalente a 2,83% dos recursos.

*Nessas condições, tendo em vista a margem de tolerância de 5% firmada pela jurisprudência deste Tribunal² e **com suporte em precedentes que admitem o recálculo do resultado a partir da estimativa de queda de transferência de recursos aos municípios causada pelo impacto da desoneração do IPI sobre o FPM³**, tenho que o apontamento pode ser ressaltado, sem imposição de multa. (grifamos)*

Por oportuno, anota-se que a decisão acima referida, objeto do Acórdão de Parecer Prévio nº 47/19-S2C, **NÃO TRANSITOU EM JULGADO⁴**, estando em fase de instrução o Recurso de Revista nº 195656/19, interposto por esse Órgão Ministerial.

¹ Peça 93.

² Acórdão de Parecer Prévio nº 310/16-S1C (Processo nº 188623/13), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral – relator e Ivens Zschoerper Linhares; Acórdão de Parecer Prévio nº 222/15-S1C (Processo nº 244403/14), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

³ Cito, por exemplo, o Acórdão de Parecer Prévio nº 144/16-STP (Processo nº 228401/15), por maioria absoluta: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães – relator, José Durval Mattos do Amaral e Fabio de Souza Camargo e Auditor Cláudio Augusto Kania (voto vencedor) e Conselheiros Ivens Zschoerper Linhares (voto vencido), o Acórdão de Parecer Prévio nº 137/16-S1C (Processo nº 287899/13), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares – relator, Acórdão de Parecer Prévio nº 310/16-S1C (Processo nº 188623/13), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral – relator e Ivens Zschoerper Linhares, e Acórdão de Parecer Prévio nº 37/15-S1C (Processo nº 178091/13), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão – relator, José Durval Mattos Amaral e Ivens Zschoerper Linhares.

⁴ Se prevalecer a referida interpretação, neste passo, adotado um tratamento isonômico à prestação de contas do ora recorrente, o recálculo do resultado das fontes livres reduziria o déficit para R\$ 432.954,98 (3,66%), percentual abaixo do limite de 5% tolerado pela jurisprudência do Tribunal. Hipótese em que seria cabível a conversão em ressalva deste item de análise das contas.

Conforme as razões recursais contidas nos autos nº 195656/19, e com o devido respeito às decisões em sentido diverso, este órgão ministerial entende que o recálculo do resultado deficitário a partir da estimativa de queda de transferência de recursos aos municípios causada pelo impacto da desoneração do IPI sobre o FPM **não deve ser utilizada como uma nova causa de flexibilização no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Menciono o termo “nova”, pois, como referenciando no Parecer nº 212/18-4PC e na própria decisão recorrida, este Tribunal já havia flexibilizado os parâmetros de apuração do déficit nas fontes livres, mediante estipulação jurisprudencial de um limite de tolerância de até 5% do resultado negativo apurado.

Por conseguinte, caso prevaleça a tese recursal, alinhada com a decisão proferida no Acórdão de Parecer Prévio nº 47/19-S2C, este Tribunal criará uma segunda hipótese de afrouxamento na fiscalização e controle de uma gestão fiscal responsável e equilibrada (art. 1º, § 1º, da LRF), emitindo uma sinalização dúbia para os jurisdicionados, ainda mais na atual realidade econômico-financeira do Estado brasileiro, quanto à necessidade de adoção de uma política fiscal austera e responsável como valor a ser perseguido por todos os gestores públicos. Em outras palavras, **estar-se-á legitimando a exceção da exceção.**

Como já manifestado por este Procurador por ocasião da emissão do Parecer Ministerial nº 368/18-4PC⁵, e da apresentação do Recurso de Revista nº 195656/19 (peça 139 dos autos 21013-0/13) não se pode ter por pertinente o argumento de frustração de receita, em 2012, por conta da desoneração de IPI.

Primeiro por que as chamadas “**medidas anticíclicas**”, para utilizarmos a expressão do ex-Senador Lindberg Farias, foram **adotadas desde 2009**, para fazer frente às cognominadas “**marolinhas**”⁶, causadas na economia nacional em decorrência da crise americana de 2008.

⁵ Autos nº 184342/13 de Prestação de Contas do Prefeito de São José da Boa Vista.

⁶ Expressão cunhada em outubro de 2008 pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para designar os reflexos na economia nacional da crise americana.

Consoante bem ressaltam Cibele Granzotto Léger e o Prof. Paulo Ricardo Opuszka no artigo *“Aspectos da economia de mercado e políticas públicas contemporâneas – Impasses gerados pela isenção fiscal”*, publicado na Revista Interesse Público, nº 90, mar/abril/2015, publicada pela Editora Fórum, *“verifica-se que a intervenção do Estado sobre o domínio econômico através das reduções tributárias indutoras de consumo se mostraram meios próprios (pois foram proporcionais à crise e equilibraram o mercado conturbado pela diminuição do crédito e do consumo) e revelaram-se eficientes, gerando, inclusive aumento histórico de demanda.”*

Se por um lado houve **redução do IPI, no período de 2009 a 2012**, por outro lado houve significativo estímulo ao consumo, favorecendo a arrecadação de ICMS e ISS. Assim o foi também com as desonerações anunciadas para 2012, com redução de IOF sobre o crédito ao consumidor, e a redução de PIS/COFINS no setor de alimentos, o que implicou em significativo aumento de consumo no ano de 2012.

Granzotto Léger e Opuszka, destacam⁷:

Ainda segundo Barros (2013), verificamos que no pacote de desonerações anunciado em dezembro de 2011 também se incluiu a redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre crédito ao consumidor, de 3% para 2,5%. O governo também suprimiu o IOF de 2% que incidia sobre a aplicação de investidores estrangeiros em ações na Bovespa, incentivando assim o ingresso de capital. O setor de alimentos também foi beneficiado com redução de PIS/Cofins para as massas de 9,25% para zero, em benefício previsto para valer até o dia 30 de junho de 2012. No mesmo pacote se prorrogou o prazo da alíquota zero de PIS/Cofins de 31.12.2011 para 31.12.2012 para a farinha de trigo e pão comum. Previu-se, à época, que tais medidas implicariam renúncias fiscais da ordem de um bilhão de reais no exercício de 2012.

⁷ Granzotto Léger, Cibele e Opuszka, Paulo Ricardo, “Aspectos da economia de mercado e políticas públicas contemporâneas: Impasses gerados pela isenção fiscal”, Interesse público, v. 17, n. 90, p. 151-177, mar./abr. 2015, ed. Fórum.

Destarte, não se pode imputar às desonerações do IPI, já conhecidas desde 2009, o desequilíbrio fiscal ocorrido em 2012.

A própria **Confederação Nacional de Municípios** em artigo publicado em 26 de novembro de 2009, já alertava:

As desonerações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) afetarão diretamente a receita dos Municípios, indica levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM). O anúncio feito pelo governo nesta quarta-feira, 25 de novembro, implicará em uma redução de R\$ 518 milhões no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de acordo com os dados da CNM.

A estratégia de redução do IPI começou a ser implementada no início do ano como medida extraordinária para o enfrentamento da crise econômica. No anúncio do governo, além de prorrogar as reduções para o IPI de automóveis flex, o benefício foi estendido para materiais de construção e móveis.

De acordo com os dados da CNM, de janeiro a outubro, as desonerações relativas ao IPI e Imposto de Renda (IR) somaram R\$ 11,5 bilhões. Medida que provocou redução de R\$ 2,7 bilhões no FPM no período. Porém, a Confederação ponderou que a redução do IPI agravou a crise nos Municípios. Como medida de ajuda, o governo aprovou o Apoio Financeiro aos Municípios (AFM), através de uma Medida Provisória, que viabilizou o complemento do FPM de 2009 para alcançar o nível nominal de 2008.

Déficit

No entanto, a CNM prevê que a complementação às perdas do FPM não será prorrogada, juntamente com as novas desonerações. O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, salienta que o déficit dos R\$ 518 milhões que impactaram a arrecadação de 2010 terá que ser assumido pela prefeitura.

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/desonera%C3%A7%C3%A3o-do-ipi-representa-impacto-de-r-518-mi-no-fpm> - acesso em 03/06/2020)

Ou seja, o impacto das desonerações fiscais já era conhecido desde 2009, não sendo argumento hábil para justificar o déficit fiscal do exercício de 2012, quarto ano de vigência das chamadas “**medidas anticíclicas**”.

Sendo as desonerações fiscais políticas em curso desde o ano de 2009 **não se pode atribuir à frustração de receita do FPM**, ainda que essa seja a principal fonte de

receitas do Município, a **responsabilidade única e exclusiva do déficit verificado**, notadamente quando não restou demonstrado que o Município de Tijuca do Sul adotou as medidas prudenciais estabelecidas no artigo 9º da LRF.

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.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas, conforme fundamentação supra, opina **em PRELIMINAR**, pela instauração de **Uniformização de Jurisprudência**, nos termos do art. 81, da Lei Complementar nº 113/05, no que tange à **flexibilização das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal na verificação de déficit fiscal, minorando-se este artificialmente para aquém do limite de 5%, considerando-se para tanto as desonerações de IPI segundo cálculos da Confederação Nacional de Municípios (CNM)**.

No **mérito**, opina-se pelo **provimento parcial** deste Recurso de Revista, com a conseqüente **reforma parcial** do Acórdão de Parecer Prévio nº 163/16-S2C, a fim de que:

. seja **regularizado** o apontamento de “*divergência entre os valores do compensado e do ativo e passivo financeiros e permanentes constantes na contabilidade e no balanço patrimonial do SIM-AM*”;

. sejam convertidos em **ressalva** os apontamentos de “*acréscimo do saldo da conta contábil responsáveis por despesas não empenhadas*” e “*falta de aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB para o magistério*”.

Opina-se, contudo, pela manutenção da apreciação de irregularidade das contas prestadas pelo recorrente, na qualidade de Prefeito de Tijucas do Sul, no exercício de 2012, em razão do apontamento de “*resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas*” (ressalvado eventual entendimento em sentido diverso que vir a ser proferido em sede de Uniformização de Jurisprudência acima referida), e do apontamento de “*obrigações financeiras sem o necessário suporte em disponibilidade*”; sem prejuízo de manutenção da multa aplicada com fundamento no artigo 87, III, b da LOTC, em decorrência do atraso de 124 dias no encaminhamento das informações relativas ao 6º bimestre do SIM-AM.

É o parecer.

Curitiba, 2 de junho de 2020.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas