

PROTOCOLO Nº: 829620/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE BOA VISTA DA APARECIDA
INTERESSADO: LEONIR ANTUNES DOS SANTOS, MUNICÍPIO DE BOA VISTA DA APARECIDA
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
PARECER: 957/20

***Ementa:** Recurso de Revista. Prestação de contas de Prefeito. Exercício de 2017. Primeiro ano de gestão. Resultado deficitário das fontes livres. Impossibilidade de utilização de superávit de gestão anterior conjugada com o critério de flexibilização do índice de até 5%. Manutenção da irregularidade. Ausência de comprovação do pagamento integral de multa. Pelo não provimento do Recurso.*

Existência de entendimentos conflitantes sobre a metodologia de apuração do resultado orçamentário/financeiro das fontes livres. Pela instauração de Uniformização de Jurisprudência.

Trata-se de Recurso de Revista interposto por Leonir Antunes dos Santos (Prefeito gestão 2017/2020) em face do Acórdão de Parecer Prévio nº 504/19-S2C (peça 48) que apreciou irregular a prestação de contas do exercício 2017 do Chefe do Poder Executivo de Boa Vista da Aparecida, nos seguintes termos:

- 1) que o **Parecer Prévio** deste Tribunal recomende o julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas do **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA DA APARECIDA**, exercício de 2017, **Sr. Leonir Antunes dos Santos**, **CPF 972.932.379-87**, em decorrência do Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS;*
- 2) que seja **RESSALVADO** o apontamento relacionado a Entrega dos dados do SIM-AM com Atraso;*

3) por fim, que sejam aplicadas as seguintes **MULTAS** ao Gestor do exercício de 2017, Sr. Leonir Antunes dos Santos, CPF 972.932.379-87, em decorrência dos seguintes apontamentos:

1. em razão da irregularidade relacionada ao Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS, aplique-se a multa prevista no art. 87, IV, "g" da L.C.E. 113/05;

2. em razão da ressalva relacionada a Entrega dos dados do SIM-AM com Atraso, aplique-se a multa prevista no art. 87, III, "b", da L.C.E. 113/05, sendo que neste item deverá ser considerado o valor já recolhido pelo Responsável, conforme constou na instrução processual;

Como reproduzido na Instrução nº 3837/20-CGM (peça 59) o recorrente alega que:

(...) o déficit financeiro das fontes não vinculadas ocorreu em razão da administração ter priorizado o bem estar dos seus munícipes, para atendimento das áreas de educação e saúde e que a interrupção desses serviços causaria prejuízos irreparáveis, aduzindo tratar-se de ações que não permitem o escalonamento e/ou adiamento na sua implementação.

Com o fito de justificar, o recorrente alega que caso não tivesse destinado mais recursos para as fontes vinculadas, o prejuízo ocasionado pela descontinuidade dos serviços públicos seriam imensos, pois afetaria desde o transporte escolar de alunos até o cidadão em situação de grave risco de vida, ficaria sem atendimento e, que nesse caso, haveria grande risco de lesão ao erário, sujeitando o Município a demandas administrativas e judiciais.

Nessa esteira, questiona, qual seria a melhor decisão do Gestor, assumir o risco de ser responsabilizado pela geração de déficit, que foi o caso ou estampar avisos nos locais públicos comunicando a interrupção dos programas e ações em face da inexistência de recursos nas fontes vinculadas para o seu custeio?

Alega que o administrador foi escolhido pelo povo de seu Município para, dentre tantas outras atribuições, buscar soluções para as dificuldades que se apresentem, e que não seria plausível, apresentar à população a justificativa que haveria déficit das fontes não vinculadas, como fundamento de que nada poderia fazer para solucioná-las.

Citando dispositivos constitucionais e infraconstitucionais argumenta que a saúde é um direito fundamental do cidadão e que o não cumprimento da aplicação mínima definida pela legislação, que no caso dos municípios é de 15%, importa em ato de improbidade administrativa e sujeita o administrador a sanções penais.

Diante disso, alega que em virtude da necessidade de aumento substancial de repasses para os gastos com saúde e educação, a administração buscou equacionar essa situação, transferindo recursos das fontes livres para as fontes vinculadas, evitando danos futuros ao erário.

Alega ser unânime a doutrina e jurisprudência que não se pode limitar empenhos nas áreas de saúde e educação, justificando ser despesas inadiáveis derivadas de obrigações constitucionais e legais.

Relata que o déficit em tela foi de R\$ 858.840,65, o equivalente a 3,98% das respectivas receitas.

Apresentando o demonstrativo abaixo, alega que o déficit apurado em 2017 foi quase totalmente absorvido pelo superávit do exercício de 2018, restando, na gestão 2017/2018, apenas déficit de R\$ 327.974,62.

a) Déficit de 2017	R\$ 858.840,85
b) Superávit de 2018.....	R\$ 530.866,23
Déficit da gestão 2017/2018.....	R\$ 327.974,62

Justifica que, ao iniciar a gestão de 2017, a programação financeira foi realizada com base na arrecadação do exercício de 2016.

Apresenta o quadro abaixo contendo a Receita Corrente Líquida do exercício anterior e posterior ao exercício em análise.

Ano	RCL
2016	25.893.966,03
2017	25.375.576,42
2018	27.435.423,39

Com base na RCL de 2016, argumenta que a arrecadação de 2017 deveria ser de no mínimo acrescida da inflação de 2,95%, entretanto, foi menor em R\$ 518.389,61, aduzindo que quase a totalidade do déficit.

Por fim, avocando o princípio da segurança jurídica, citando diversas decisões desta casa, que apesar de haver déficit das fontes não vinculadas, inclusive, em percentuais superiores a 5%, decidiu-se pela regularidade com ressalvas do item, requer tratamento isonômico.

(...)

Alega que o valor da multa prevista no art. 87, III, b da LC 113/05 é de R\$ 3.097,80, sendo o pagamento realizado em duas vezes, sendo a primeira no valor de R\$ 2.980,50, cujos comprovantes foram apresentados em sede de contraditório e outra, apresentada neste expediente no valor de R\$ 117,30.

O Recurso foi admitido pelo Despacho nº 1790/19-GCAML (peça 53).

Na Instrução nº 3837/20-CGM (peça 59) a unidade técnica afirma, quanto ao déficit verificado, que apesar de o Município ter arrecadado menos no exercício, o Chefe do Poder Executivo não implementou medidas para conter as despesas e equilibrar as contas com base no art. 9º da LRF.

Acrescenta que apesar da jurisprudência aceitar o déficit inferior a 5% das receitas de fontes livres, não haveria possibilidade da unidade técnica recomendar tal aplicação.

Quanto ao atraso na entrega dos dados do Sistema SIM-AM, apesar do recorrente informar o pagamento de saldo no valor de R\$ 117,30 da multa aplicada, aponta não ter apresentado o comprovante bancário do pagamento.

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

Ao fina, opina pelo desprovimento do Recurso.

É o **relatório**.

Este Ministério Público de Contas também entende que o Recurso não comporta provimento.

Observamos que a instrução processual originária apurou um resultado deficitário das fontes de livres de **10,39%** (equivalente a R\$ 2.242.530,75) no exercício de 2017, **primeiro ano de mandato do ora recorrente Prefeito Leonir Antunes dos Santos**.

Todavia, de acordo com a metodologia utilizada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, o resultado financeiro **acumulado** atingiu o índice negativo de **3,98%** (equivalente a R\$ 858.840,85), considerado **o superávit financeiro de R\$ 1.383.689,90 registrado no exercício de 2016, último ano de mandato do ex-Prefeito Wolnei Antonio Savaris**.

Ressalta-se que o critério utilizado pela unidade técnica se baseia na IN nº 138/2018, assim pormenorizado na Instrução nº 1257/18-CGM (peça 29):

Nota 2 – Será gerada restrição para a entidade quando a linha 16 "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO" for negativo (Deficitário) no exercício de 2017 e o valor do resultado financeiro acumulado do exercício anterior (2016) for superávit, ou o valor do déficit acumulado do exercício anterior (2016) for inferior ao resultado financeiro acumulado (déficit) apurado no exercício de 2017, conforme definido na Instrução Normativa nº 138/2018. (g.n.)

Neste contexto, esta 4ª Procuradoria de Contas considera impróprio que o recorrente possa se beneficiar do resultado superavitário atingido por gestão antecedente, para efeito de compensação do significativo déficit incorrido em seu primeiro ano de mandato.

Ademais, na ótica ministerial, a eventual consideração do superávit acumulado em 2016 para redução do déficit de 10,39% para 3,98% em 2017, **não permite a utilização conjugada do critério de flexibilização do resultado negativo de até 5%**, sob pena

de admitir-se uma indevida “*exceção da exceção*” na análise do equilíbrio da gestão fiscal das entidades jurisdicionadas.

Em outras palavras, mesmo que se pudesse aceitar o resultado positivo de 2016 para apuração do cálculo das fontes livres de 2017, a eventual regularidade do item de análise **pressupõe a inexistência de déficit**, meta não atingida pela gestão do Prefeito Leonir Antunes dos Santos, eis que permanece o resultado negativo de 3,98%.

Pertinente registrar, ademais, que em consulta aos autos de Prestação de Contas do Prefeito de Boa Vista da Aparecida do anterior exercício de 2016¹ – ano em que foi registrado uma queda do PIB nacional de 3,16% –, observamos que a gestão do ex-Prefeito Wolnei Antonio Savaris, mesmo com o citado superávit financeiro de R\$ 1.383.689,90, logrou atingir índices excedentes de 28,65% na aplicação de recursos na educação e de 25,43% em saúde.

Por conseguinte, não procede a alegação recursal de que o gasto de 27,66% em saúde e de 32,75% em educação justificariam o significativo déficit nas fontes livres de 10,39%.

Consequentemente, opinaremos pela manutenção do juízo de irregularidade deste item de análise da prestação de contas.

Ainda no tema da metodologia de apuração do resultado orçamentário/financeiro das fontes livres, oportuno mencionar que o ora recorrido Acórdão de Parecer Prévio nº 504/19-S2C, relatado pelo i. Conselheiro Artagão de Mattos Leão, não explicita a razão pela qual deixou de adotar o critério de cálculo de resultado financeiro acumulado utilizado pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

Todavia, no recente e não unânime Acórdão de Parecer Prévio nº 470/20-S2C² (prestação de contas do Prefeito de Matinhos, autos nº 206690/19), igualmente relatado por

¹ Autos nº 199662/17.

² Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA apresentou proposta de voto parcialmente divergente, recomendando a emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas do Prefeito Municipal de Morretes.

Artagão de Mattos Leão, o i. Conselheiro exteriorizou seu entendimento de que déficit deve-se restringir ao exercício financeiro em análise. Citamos a fundamentação deste precedente:

*(...) No presente apontamento **reiteramos nosso entendimento no sentido de que o exame deve se restringir ao Resultado Ajustado do Exercício, independentemente do índice alcançado pelo Município, haja vista o Princípio da Anualidade ou Periodicidade aplicável à Administração Pública**, o qual determina que o orçamento é elaborado e autorizado para o período compreendido nos limites do exercício financeiro, correspondente ao ano civil, posicionamento que também encontra fundamento nos arts. 2º e 34 da Lei n.º 4.320/64. (...)*

*Destacamos que, **ao considerar o déficit somente do exercício em exame, metodologia utilizada por este Relator, afastamos a eventual dupla penalização do Gestor Municipal quando considerado o resultado deficitário acumulado**, o que caracterizaria o “bis in idem”. (...)*

*Registre-se que, eventualmente, **ao fundamentar o presente item na necessidade de avaliação da Gestão Fiscal de determinada Entidade para um período superior ao de um exercício financeiro, como ocorre quando se analisa o déficit acumulado, seria necessário considerar aspectos que não se delimitem exclusivamente nos recursos livres**. Nesse ponto, faz-se necessário anotar que o Relatório de Gestão Fiscal, previsto no art. 55 da Lei Complementar 101/00, exige a publicação, dentre outros itens, das dívidas consolidadas e mobiliárias, concessões de garantias, ou seja, itens de exame que se somariam aos recursos livres a fim de propiciar uma análise mais abrangente da condição Fiscal do Município. (...)*

*Na mesma linha, **vale observar que o Resultado Financeiro Acumulado do Exercício atingiu o déficit de R\$ 3.597.146,90** (três milhões quinhentos e noventa e sete mil cento e quarenta e seis reais e noventa centavos), **representando o índice negativo de 8,35%** (oito vírgula trinta e cinco por cento), ou seja, excedendo o déficit de 5%*

(cinco por cento) tolerado pela jurisprudência deste Tribunal, entretanto, o mencionado resultado teve origem em Administração anterior, como já mencionado, sendo desproporcional qualquer sanção ao Gestor das contas de 2018 em razão de tal condição. (destacamos).

Ocorre que no julgamento do Recurso de Revista nº 811414/17, relativo à prestação de contas do Prefeito de Tamboara, no igualmente recente Acórdão de Parecer Prévio nº 275/20, relatado pelo i. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, **os membros do Tribunal Pleno** (inclusive o Conselheiro Artagão de Mattos Leão) decidiram, de forma unânime, pela **aplicação do resultado acumulado na apuração do déficit das fontes livres**. Citamos trechos da fundamentação:

*(...) Com relação à **insurgência contra a utilização de resultados deficitários de exercícios anteriores, observe-se, inicialmente, que se trata de metodologia que vem sendo adotada há tempos 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 obrigatoria 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. 9º), com o desdobramento de metas bimestrais de arrecadação (art. 13). (...)

*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.

(...)

A propósito (...), **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. (destacamos).

À luz da evidente aplicação conflitante de critérios de apuração do resultado das fontes livres nos citados Acórdão de Parecer Prévio nº 470/20-S2C e Acórdão de Parecer Prévio nº 275/20-STP, aliada a expressa assertiva do Conselheiro Artagão de Mattos Leão no primeiro precedente sobre seu entendimento de que “o exame deve se restringir ao resultado ajustado do exercício”; afigura-se conveniente a instauração de Incidente de Uniformização de Jurisprudência na forma do art. 81 da LOTC³, a fim de que haja aderência das decisões deste Tribunal sobre a questão ao preconizado no art. 926 do CPC⁴.

Por derradeiro, quanto ao pagamento do saldo de R\$ 117,30 a título da multa por atraso na entrega dos dados do Sistema SIM-AM, conforme demonstrado pela unidade técnica, não há comprovante de integral quitação, tendo sido juntada apenas a guia para pagamento.

³ Art. 81. O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, antes de proferir seu voto na Câmara, poderá solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal. Parágrafo único. O mesmo incidente poderá ser suscitado em sessão do Tribunal Pleno, em relação aos seus próprios julgados

⁴ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Neste sentido, eventual baixa de pendência deverá ser objeto de análise pela CMEX em sede de cumprimento da decisão.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo **desprovemento** deste Recurso de Revista, mantendo-se incólume a decisão proferida no Acórdão de Parecer Prévio nº 504/19-S2C; sem prejuízo da proposta de instauração de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, a fim de que haja aderência das decisões deste Tribunal ao preconizado no art. 926 do CPC no que tange à utilização de uma metodologia única e coerente na apuração do resultado orçamentário/financeiro das fontes não vinculadas.

É o parecer.

Curitiba, 15 de outubro de 2020.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas