



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 773030/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS
INTERESSADO: EDEMETRIO BENATO JUNIOR, MARINO KUTIANSKI,
MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS
ADVOGADO / ANDERSON HENRY KWAN, DANIEL WUNDER HACHEM,
PROCURADOR: FELIPE KLEIN GUSSOLI, LUZARDO FARIA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 50/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Art. 42 da LRF. Conversão em ressalva, em virtude do baixo valor da falta de cobertura financeira dos recursos ordinários/livres e da evolução observada no período de abril a dezembro, sem indicativo de comprometimento da gestão seguinte. (Ivens)

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Revista¹ interposto pelo Senhor Marino Kutianski, ex-prefeito do Município de Inácio Martins, em face do Acórdão de Parecer Prévio nº 660/20-S1C², proferido na Prestação de Contas do Prefeito Municipal nº 225914/17, que, por unanimidade³, recomendou a irregularidade das contas do ora recorrente, referentes ao exercício de 2016, em razão de ofensa à previsão do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000⁴, com oposição de ressalvas em relação a a) realização de audiências públicas previstas na Lei Complementar Federal nº 101/2000 fora do respectivo prazo legal e b) realização de despesas com publicidade (em valores totais não expressivos) em contrariedade ao disposto na Lei Federal nº 9.504/1997, e aplicação, ao responsável, da multa

¹ Peças 151-170.

² Peça 147.

³ Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães – relator, Jose Durval Mattos do Amaral e Fabio de Souza Camargo.

⁴ “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prevista no art. 87, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵, em virtude dos atrasos no envio de sete módulos do SIM-AM 2016 (sendo que um desses atrasos foi período superior a 30 dias).

Requer o insurgente a reforma do acórdão recorrido, para o fim de considerar regulares as contas com ressalva, haja vista a constatação de resultado financeiro deficitário de fontes não vinculadas em percentual inferior a 5%.

O recurso foi recebido mediante o Despacho nº 1205/20-GCFAMG⁶.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio da Instrução nº 3433/22⁷, opinou pelo improvimento do recurso.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 778/22-7PC⁸, corroborou o entendimento da unidade técnica.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Em preliminar, presentes os pressupostos de admissibilidade, ratifico o recebimento do recurso.

No mérito, acompanhando as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, tenho que as razões recursais não prosperam.

Verifica-se que foi recomendada a irregularidade das contas em decorrência do apontamento concernente às obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, conforme critérios fixados no Prejulgado 15.

Na instrução do processo originário, realizados ajustes após o contraditório, constatou-se a existência de déficits financeiros de R\$ 395.691,32 no

⁵ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

b) deixar de apresentar, no prazo fixado em ato normativo do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas em meio eletrônico, em seus diversos módulos, ou apresentar informação falsa ou adulterada;”

⁶ Peça 171.

⁷ Peça 177.

⁸ Peça 178.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saldo dos Recursos Ordinários/Livres, de R\$ 3.202,25 no saldo de Transferências do FUNDEB e de R\$ 354.956,03 no saldo de Operações de Crédito, assim demonstrados:

Fonte	Fonte de Receita - Recursos Ordinários/Livres	Mês	Ano	Ativo Financeiro	Passivo Financeiro	Realizável	Resultado Financeiro
000	Recursos Ordinários (Livres)	12	2016	R\$422.473,76	R\$765.240,93	R\$5.533,90	-R\$348.301,07
103	5% sobre Transferências Constitucionais FUNDEB	12	2016	R\$309,81	R\$11.162,79	R\$0,00	-R\$10.852,98
104	Demais Impostos Vinculados à Educação Básica	12	2016	R\$10.083,93	R\$31.648,16	R\$0,00	-R\$21.564,23
303	Saúde - Receitas Vinculadas (E.C. 29/00 - 15%)	12	2016	R\$97.413,18	R\$112.760,78	R\$0,00	-R\$15.347,60
510	Taxas - Exercício Poder de Polícia	12	2016	R\$380,14	R\$262,28	R\$0,00	R\$117,86
511	Taxas - Prestação de Serviços	12	2016	R\$256,70	R\$0,00	R\$0,00	R\$256,70
Total				R\$530.917,52	R\$921.074,94	R\$5.533,90	-R\$395.691,32

Fonte	Fonte de Receita - Transferências do FUNDEB	Mês	Ano	Ativo Financeiro	Passivo Financeiro	Realizável	Resultado Financeiro
101	Fundeb 60%	12	2016	R\$24.793,35	R\$24.793,35	R\$0,00	R\$0,00
102	Fundeb 40%	12	2016	R\$38,29	R\$3.240,54	R\$0,00	-R\$3.202,25
Total				R\$24.831,64	R\$28.033,89	R\$0,00	-R\$3.202,25

Fonte	Descrição Fonte de Receita - Operações de Crédito	Ativo Financeiro (a)	Passivo Financeiro (b)	Resultado Financeiro em 2016 (c=a-b)	Repasse e rendimentos nos exercícios seguintes (d)	Ativo Financeiro Ajustado (e=a+d)	Resultado Financeiro Ajustado (f=e-b)
607	Operação de Crédito - Paço Municipal - Obras	R\$0,00	R\$43.002,09	-R\$43.002,09	R\$108.368,23	R\$108.368,23	R\$65.366,14
609	Operação de Crédito - Pavimentação Vias Urbanas	R\$0,00	R\$1.752.631,60	-R\$1.752.631,60	R\$1.332.309,43	R\$1.332.309,43	-R\$420.322,17
Total		R\$0,00	R\$1.795.633,69	-R\$1.795.633,69	R\$1.440.677,66	R\$1.440.677,66	-R\$354.956,03

Alega o recorrente que a conta vinculada de operações de crédito não pode ser considerada como deficitária, pois, no ano seguinte ao do término do seu mandato, o saldo da operação de crédito foi transferido e a obra objeto da transação restou concluída.

Sustenta, com relação à fonte vinculada relativa ao FUNDEB, que se trata de um numerário que vem sendo passado de gestão em gestão, originário de um procedimento que há anos está sendo objeto de demanda judicial e que, por um lapso, somente veio a ser estornado em novembro de 2020, salientando, ademais, que o valor é irrisório e que o insurgente não agiu com dolo ou culpa ao deixar o empenho sem devido pagamento.

Argumenta, finalmente, no que diz respeito à fonte de recursos ordinários/livres, que deve ser aplicada ao déficit em questão a tolerância de restos a pagar estabelecida pela jurisprudência desta Corte, haja vista que de longe alcança o percentual de 5%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduz que os anos de 2015 e 2016 foram assolados por uma crise financeira de conhecimento notório e que o município, na mesma época, enfrentou uma greve da classe dos professores, cessada apenas com reajustes salariais, os quais abalaram o orçamento municipal.

Desse modo, defende ser compreensível que a gestão deixasse alguns empenhos para a próxima administração, mas que o fez de maneira responsável, sem prejuízo ao bom funcionamento da máquina pública e sem causar desequilíbrio nas contas municipais.

Acrescenta que o ente superou os limites constitucionais de investimento na saúde e na educação.

Destaca que a possibilidade de ressalva do apontamento já foi adotada pelo relator da decisão recorrida, quando do julgamento do Processo 228401/15.

Afirma que, no caso, o recorrente não prejudicou o equilíbrio das contas municipais, deixando restos a pagar ou um déficit diminuto para o próximo gestor, e que o saldo negativo se enquadra no percentual tido como tolerável pela jurisprudência deste Tribunal.

Requer, destarte, que a irregularidade seja ressalvada, em virtude de o resultado financeiro deficitário de fontes não vinculadas ser inferior a 5%.

Em sua instrução, a CGM informou que, quanto às operações de crédito, considerando as justificativas e os documentos apresentados, bem como os dados constantes do Portal de Informação para Todos – PIT – Receitas/Empenhos e do SIM-AM – Relatório do Saldo de Restos a Pagar – Balancete por Fonte de Recursos, o saldo negativo apurado no encerramento de 2016 foi totalmente absorvido pela receita de operações de crédito repassada nos exercícios de 2017 a 2020 e pelo cancelamento do saldo de restos a pagar não processado.

Dessa forma, verificou que o resultado financeiro ajustado de todas as fontes de operações de crédito se apresentaria positivo, conforme o seguinte demonstrativo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fonte	Descrição Fonte Receita - Operações de Crédito	Ativo Financeiro (a)	Passivo Financeiro (b)	Resultado Financeiro em 2016 (c=a-b)	Repasses e rendimentos em exercícios seguintes (d)	Cancelamento RP em exercícios seguintes (e)	Ativo Financeiro Ajustado (f=a+d)	Passivo Financeiro Ajustado (g=b-e)	Resultado Financeiro Ajustado (h=f-g)
607	Operação de Crédito - Paqp Municipal - Obras	0,00	43.002,09	-43.002,09	108.368,23	0,00	108.368,23	43.002,09	65.366,14
609	Operação de Crédito - Pavimentação Vias Urbanas	0,00	1.752.631,60	-1.752.631,60	1.582.567,99	170.073,77	1.582.567,99	1.582.557,83	10,16
	Total	0,00	1.795.633,69	-1.795.633,69	1.690.936,22	170.073,77	1.690.936,22	1.625.559,92	65.376,30

Com relação às transferências do FUNDEB, a unidade técnica afirmou que, com o cancelamento, em 05/11/2020, do empenho nº 1491/2010, referente ao saldo de restos a pagar na fonte 102, o resultado financeiro ajustado das fontes também se apresentaria positivo, como demonstrado:

Fonte	Descrição Fonte Receita - Transferências do FUNDEB	Ativo Financeiro (a)	Passivo Financeiro (b)	Resultado Financeiro em 2016 (c=a-b)	Repasses e rendimentos em exercícios seguintes (d)	Cancelamento RP em exercícios seguintes (e)	Ativo Financeiro Ajustado (f=a+d)	Passivo Financeiro Ajustado (g=b-e)	Resultado Financeiro Ajustado (h=f-g)
101	Fundeb 60%	24.793,35	24.793,35	0,00	0,00	0,00	24.793,35	24.793,35	0,00
102	Fundeb 40%	38,29	3.240,54	-3.202,25	0,00	3.240,54	38,29	0,00	38,29
	Total	24.831,64	28.033,89	-3.202,25	0,00	3.240,54	24.831,64	24.793,35	38,29

Já no que diz respeito ao resultado financeiro negativo de R\$ 395.691,32 nas fontes de origem livre, a CGM, em consulta aos dados do SIM-AM, constatou que ocorreu o cancelamento de restos a pagar referentes a empenhos anteriores a 2013 no montante de R\$ 79.511,80 e o cancelamento de restos não processados de empenhos após 2013 no importe de R\$ 63.043,70.

Entretanto, a unidade técnica apontou que, mesmo considerando tais cancelamentos, o resultado financeiro ajustado das fontes de Recursos Ordinários/Livres em 31/12/2016 permaneceria negativo, no montante de R\$ 253.135,82, consoante o seguinte demonstrativo:

Fonte	Descrição Fonte Receita - Recursos Ordinários/Livres	Ativo Financeiro	Passivo Financeiro	Realizável	Resultado Financeiro em 2016	Cancelamento RP em exercícios seguintes	Passivo Financeiro Ajustado	Resultado Financeiro Ajustado
000	Recursos Ordinários (Livres)	422.473,76	765.240,93	5.533,90	-348.301,07	103.511,30	661.729,63	-244.789,77
103	5% sobre Transferências Constitucionais FUNDEB	309,81	11.162,79	0,00	-10.852,98	10.240,00	922,79	-612,98
104	Demais Impostos Vinculados à Educação Básica	10.083,93	31.648,16	0,00	-21.564,23	28.744,20	2.903,96	7.179,97
303	Saúde - Receitas Vinculadas (E.C. 29/00 - 15%)	97.413,18	112.760,78	0,00	-15.347,60	60,00	112.700,78	-15.287,60
510	Taxas - Exercício Poder de Polícia	380,14	262,28	0,00	117,86	0,00	262,28	117,86
511	Taxas - Prestação de Serviços	256,70	0,00	0,00	256,70	0,00	0,00	256,70
	Total	530.917,52	921.074,94	5.533,90	-395.691,32	142.555,50	778.519,44	-253.135,82

Desse modo, depreende-se que os ajustes realizados não foram suficientes para afastar a irregularidade do apontamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, tenho que não é aplicável o critério percentual para a aferição acerca da regularidade ou irregularidade do item em análise, que trata do descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

A tolerância de 5% concedida pela firme jurisprudência desta Corte de Contas diz respeito apenas à impropriedade concernente a déficit nas fontes não vinculadas, que tem como fundamento legal os art. 9º e 13 da LRF⁹.

Nesse sentido, refutando a aplicação de tal critério para a apreciação do apontamento em questão, vale citar o Acórdão 2468/22-Tribunal Pleno¹⁰, do qual se extrai o seguinte:

⁹ “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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021\)](#)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

(...)

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

¹⁰ Recurso de Revista nº 665202/20. Por maioria absoluta: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, [Ivan Lelis Bonilha – relator designado](#), José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares. Vencidos os Conselheiros Nestor Baptista e Fernando Augusto Mello Guimarães – relator originário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Também não procede a alegação de que este Tribunal de Contas é tolerante em até 5% do déficit orçamentário, uma vez que tal tolerância não se aplica ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal limite de tolerância se refere ao resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas, que exige do gestor a observância dos mecanismos contidos nos art. 9º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, apesar deste Tribunal possuir em sua jurisprudência o entendimento de tolerar até 5% do déficit orçamentário, tal limite de tolerância não se aplica ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por se tratar de obrigações legais diversas.”

No mais, quanto aos alegados gastos com reajustes salariais, cabe salientar que, ainda que tenham sido executadas despesas não previstas inicialmente, estas devem compor o cálculo do resultado financeiro.

Além disso, a eventual queda na arrecadação e a aplicação de recursos em valores maiores do que o mínimo exigido nas áreas de saúde e educação não eximem o gestor de observar todos os ditames legais que dispõem sobre o equilíbrio das contas públicas.

Denota-se, portanto, que as justificativas apresentadas não se mostram suficientes para afastar a irregularidade do item, motivo pelo qual, em consonância com a instrução da unidade técnica, corroborada pelo órgão ministerial, impõe-se o improvimento do recurso.

3. VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (vencido)

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso de Revista para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão de Parecer Prévio nº 660/20-S1C.

4. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

Dirijo do voto do Ilustre Relator, por entender que o valor de R\$ 253.135,82, referente ao resultado financeiro das fontes livres, para efeito de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

avaliação do atendimento ao art. 42 da LRF, pode ser objeto de conversão em ressalva.

Relembre-se que, em relação a essa mesma impropriedade, em conformidade com a manifestação da CGM, o voto condutor já entendeu como saneadas as diferenças que haviam sido anteriormente apontadas, em relação a operações de crédito e transferências do FUNDEB, dado seu resultado positivo verificado agora em sede recursal.

Com relação às fontes livres, a mesma unidade técnica descontou do valor de R\$ 395.691,32 cancelamentos de restos a pagar, apontando, assim, como sendo de R\$ 253.135,82 o valor remanescente não coberto pelas disponibilidades financeiras.

Trata-se de valor que, dentro do contexto das contas analisadas, não chega a gerar efeitos significativos na gestão seguinte, propósito esse da vedação do art. 42 da LRF, podendo, assim, ser convertido o apontamento em ressalva, com o afastamento da multa.

Além de, no exercício de 2016 o resultado financeiro acumulado ter sido de -1,12%, a partir do quadro de fls. 21/22 da peça 23, verifica-se que, de abril a dezembro desse mesmo exercício, houve uma significativa melhora em relação ao resultado específico dos Recurso Ordinário/Livres, isto é, de -R\$ 1.488.164,54, para -R\$ 389.911,46, tendo sido esse último valor ajustado ainda para - R\$ 253.135,82, conforme já apontado.

Ainda em corroboração, vale observar que esse déficit apurado representaria 1,035% do total da receita (R\$ 24.462.530,19) e, no exercício de 2017, o gestor seguinte encerrou com superávit acumulado de R\$ 92.613,61, absorvendo, portanto, o déficit de 2016.

Por fim, como ilustração, as decisões da 1ª Câmara contidas nos Acórdãos de Parecer Prévio 360/23 e 272/23, em que baixos valores de déficit financeiros em relação a recursos livres, foram objeto de ressalva e não de irregularidade das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em face do exposto VOTO pelo provimento do recurso, a fim de que seja convertido em ressalva a irregularidade relativa à ofensa ao art. 42 da LRF, com o afastamento da multa.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Conhecer o presente Recurso de Revista, e no mérito **julgar**, pelo provimento, a fim de que seja convertido em ressalva a irregularidade relativa à ofensa ao art. 42 da LRF, com o afastamento da multa.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencido), votou pelo conhecimento do Recurso de Revista para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão de Parecer Prévio nº 660/20-S1C.

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

Plenário Virtual, 25 de abril de 2024 – Sessão Virtual nº 7.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente