



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 170711/21  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARUMBI  
INTERESSADO: ADHEMAR FRANCISCO REJANI  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 94/24 - Primeira Câmara

Prestação de Contas de Prefeito. Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas. 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 – art. 42, LRF. Déficit orçamentário/financeiro de fontes financeiras não vinculadas. Aplicação de multas.

1. Trata-se da prestação de contas do Sr. ADHEMAR FRANCISCO REJANI, prefeito do Município de Marumbi, relativa ao exercício financeiro de 2020.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após análise dos contraditórios, por intermédio da Instrução nº 2449/23 (peça 31), concluiu que as contas estão irregulares em função do item “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”, sugerindo a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 657/23 (peça 32), corroborou a manifestação técnica.

Entretanto, a instrução inicial da Coordenadoria, contida na peça nº 08, demonstrou, a fls. 07, o encerramento do exercício de 2020 com o resultado financeiro acumulado negativo de R\$ 1.303.351,76, equivalente a 7,19% da receita arrecadada de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS – fontes livres (R\$ 18.138.541,21), sem indicar restrição para este apontamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro desse contexto, por meio do Despacho nº 1467/23 – GCIZL (peça 33), pelos motivos nele expostos, foi determinada a intimação do Sr. Adhemar Francisco Rejani, responsável pelas contas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestasse acerca do resultado financeiro negativo acumulado no exercício de 2020, de -7,19%, sob pena de ser emitido parecer prévio recomendando a irregularidade das contas, sem prejuízo de que, querendo, também se manifestasse sobre o item de irregularidade apontado pela unidade técnica.

Ao apreciar o contraditório apresentado na peça 46, a unidade, em apertada síntese, pela Instrução de nº 1120/24 (peça 47), acompanhada pelo *parquet* (peça 48), mantém seu opinativo pela regularidade do item questionado, bem como pela irregularidade das contas, nos termos da Instrução nº 2449/23, uma vez que sobre os pontos nela levantados, não houve apresentação de defesa.

### **É o relatório.**

2. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas são uniformes em opinarem pela irregularidade das contas, com aplicação de multa administrativa.

2.1. 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:

A análise preliminar da unidade técnica detectou que o responsável encerrou o mandato com obrigações financeiras superiores às disponibilidades de caixa, no montante de R\$ 1.277.775,17, relativamente ao saldo de “Transferências Voluntárias”, de R\$ 2.901,00 em “Emendas Parlamentares”, de R\$ 1.360.050,08, em “Recursos Ordinários / Livres”, e de R\$ 20.328,29 em “Transferências do FUNDEB”, conforme se observa do “Demonstrativo da Disponibilidade Líquida por Origem de Recursos”, apresentados na peça 08, a fls. 18/20, itens 4.4.2.a e 4.4.3.a,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, segundo a coordenadoria, caracteriza afronta ao artigo 421 da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos critérios fixados no Prejulgado nº 15 – TCE/PR.

Ao apreciar o contraditório juntado na peça 18, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 5861/22 (peça 22), resumidamente, mantém a condição de irregularidade, considerando que ainda permanecem negativos os saldos de “Emendas Parlamentares”, “Transferências do Fundeb” e “Recursos Ordinários/Livres”.

Segundo a unidade, “[...] as justificativas não regularizam a situação indicada na análise do Primeiro Exame, (...)”.

No tocante ao contraditório de peça 18 (primeiro contraditório), permito-me apreciar apenas os pontos que se referem aos “Recursos Não Vinculados – Recursos Ordinários/Livres”, negativo em R\$ 1.359.095,92, valor este segundo a análise do segundo contraditório efetuada pela CGM (peça 31 – fls. 05), uma vez que a coordenadoria considerou regularizado o saldo de “Transferências Voluntárias” (peça 22), e os saldos de “Emendas Parlamentares” e “Transferências do Fundeb”, frente aos diminutos valores, incapazes de impactar a gestão seguinte, sob a ótica do artigo 42 da LRF.

Nessa esteira, a assertiva da defesa no sentido de que o Município de Marumbi teve um déficit, nos dois últimos quadrimestres, de R\$ 163.718,68, é equivocada, pois chegou a este valor compensando o déficit total dos recursos não vinculados, apurado em 31/12, no montante de R\$ 1.180.367,40 (peça 08 – fls. 20 – item 4.4.3.a), com o superávit dos recursos vinculados, de R\$ 1.016.656,72, apurado em 30/04 (peça 08 – fls. 19 – item 4.4.2.b), não sendo cabível a correlação de valores em períodos de apuração diferentes.

Além disso, os saldos das fontes dos Recursos Vinculados, e, portanto, com destinação específica, não podem suprir a falta de Recursos Não Vinculados.

Também não merece prosperar a alegação de que o percentual de aplicação na área da saúde saltou de 15% para 29,87%, cujo excedente, no valor de

---

<sup>1</sup> 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R\$ 2.077.669,43, foi superior ao déficit apurado, pois tal valor não serve de supedâneo para afastar a ocorrência do déficit apurado, uma vez que, muito embora seja área de suma importância, não exige o administrador de proceder ao adequado planejamento, com o fito de atenuar os resultados negativos.

A defesa alega que houve “[...] uma redução de mais de 4 milhões de reais”, considerando uma “[...] previsão de até 24 milhões de Receita para 2020”, contudo, essa previsão se refere à previsão atualizada (R\$ 24.588.098,69), conforme se observa do Balanço Orçamentário, à fls. 04, da peça 08.

Ademais, caso a municipalidade se ativesse à previsão inicial, no montante de R\$ 20.997.981,00, valendo-se das ferramentas disponíveis ao planejamento, que visam dar, em última análise, atendimento a finalidade precípua da LRF, contida no art. 1º e seu § 1º2, não estaria incorrendo em uma situação deficitária tão significativa para fins do art. 42, da mesma lei.

A propósito, a alegada redução, valendo-se do referido Balanço Orçamentário, se comparada com a previsão inicial, perfaz R\$ 876.821,32, bem inferior aos R\$ 4.457.821,01, quando considerada a previsão atualizada.

O responsável também busca guarida na apuração do “resultado orçamentário/financeiro – todas as fontes”, o que, dentro do viés de apuração para fins do art. 42 da LRF não pode ser considerado.

Inclusive, a apuração do “resultado orçamentário/financeiro”, será tratado em tópico específico, a seguir.

Por último, o responsável aduz que, reeleito, em 2021, conseguiu equilibrar as contas públicas, mesmo considerando o déficit dos dois últimos quadrimestres de 2020, e que as suas contas, relativas aos exercícios de 2017 até 2019, foram aprovadas.

---

exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

<sup>2</sup> Art. 1º 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](#).

§ 1º 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Porém, vale aqui destacar, que o resultado orçamentário superavitário em exercício futuro (2021) não justifica a desobediência ao dispositivo da LRF em exercício anterior (2020).

Da mesma forma, a regularidade em exercícios anteriores não isenta de reprovação eventuais irregularidades apontadas em 2020.

E mais, ainda que reeleito, efetivamente houve impacto negativo trazido pela infração ao art. 42 da LRF na gestão seguinte, pois, caso inexistisse déficit, o resultado encontrado no exercício de 2021 seria superior, liberando recursos para aplicação em políticas públicas que não puderam ser contempladas, frente a ausência de recursos incorridas no exercício de 2020.

Dessa forma, os argumentos trazidos pelo contraditório, na peça 18, devem ser rechaçados, em consonância com a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, juntada na peça 22.

Ato contínuo, no entanto, considerando que o referido contraditório remete parte de sua defesa aos efeitos da pandemia do COVID 19, e, ainda, considerando os efeitos do inciso II, do § 1º, do art. 65, da LRF, incluído pela Lei Complementar nº 173/20, por meio do Despacho nº 338/23 – GCIZL (peça 25), foi novamente intimado o Sr. Adhemar Francisco Rejani, para que, em derradeira oportunidade, se assim desejasse, demonstrar, cabalmente, o montante utilizado para as despesas Covid-19, em especial as que se utilizaram de “Recursos Ordinários / Livres”.

Comparecendo aos autos (peça 29), o responsável repisa o contraditório apresentado na peça 18, juntando, na peça 30, uma relação de empenhos emitidos em 2020, vinculados à pandemia, no total de R\$ 373.018,63, e acrescenta:

Conforme observado acima o Município de Marumbi ficou com déficit de apenas -3,64%, mesmo tendo dificuldades com o advento da Pandemia, que consumiu R\$ 373.018,63 sem que houvesse previsão para tais despesas, e isso em um Município de poucos recursos é impactante nas ações, conforme comprovação em anexo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É mister que o ano de 2020 foi atípico e as contas devem ser analisadas sob um prisma de razoabilidade e proporcionalidade, e no caso de Marumbi que restou somente um item, é possível entender que o Gestor mesmo na dificuldade conseguiu equilibrar as contas e não prejudicou a gestão seguinte, que por consequência da eleição foi gerida pelo mesmo Prefeito de 2020.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 2449/23 (peça 31), examinando a listagem dos empenhos encaminhada, constatou que apenas R\$ 21.188,84 foram emitidos no grupo de origem de recursos Ordinários/Livres (fls. 04), aduzindo que, ainda que fossem abatidos do resultado apurado, o saldo permaneceria negativo em R\$ 1.337.907,09.

Ao final, concluindo pela manutenção da irregularidade, entende que “[...] o gestor não demonstrou que o resultado negativo acima demonstrado tenha ocorrido em razão da assunção de obrigações na área da saúde em decorrência da pandemia do Coronavírus.”

No caso tratado, assiste razão à unidade técnica em relação aos “Recursos Ordinários / Livres”, pois, mesmo que considerados os empenhos destinados à Covid-19, o saldo restaria deficitário em R\$ 1.337.907,09, não sendo possível descaracterizar a ofensa ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse diapasão, o que se vislumbra, de fato, é que o Município de Marumbi encerrou o exercício financeiro de 2020 com obrigações financeiras superiores às disponibilidades de caixa, em montante significativo, sem qualquer motivação, até o momento, que justifique essa situação.

Ademais, em que pese ter sido oportunizado contraditório para que fosse demonstrado, cabalmente, o montante utilizado para as despesas Covid-19, em especial as que se utilizaram de “Recursos Ordinários / Livres”, a defesa não comprovou a existência de empenhos relacionados a Covid, suficientes para que pudessem ser expurgados do cálculo e reduzir, sensivelmente, o montante apurado, conforme constatado pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

Assim, com base no conjunto probatório dos autos e nos elementos de convicção até então produzidos, deve ser recomendada a irregularidade das



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas, por infração ao art. 42, da LRF, com a imposição da multa do art. 87, IV, “g”, contra o gestor.

### 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 08, demonstrou, a fls. 06/07, o encerramento do exercício de 2020 com o resultado financeiro acumulado negativo de R\$ 1.303.351,76, equivalente a 7,19% da receita arrecadada de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS – fontes livres (R\$ 18.138.541,21), sem indicar restrição para este apontamento, conforme se observa do quadro abaixo reproduzido.

ESPECIFICAÇÃO	Exercício 2017	%	Exercício 2018	%	Exercício 2019	%	Exercício 2020	%
1 - Receitas Correntes	12.932.376,44	99,15	14.057.528,45	99,83	16.212.959,03	99,05	18.004.141,21	99,26
2 - Receitas de Capital	110.584,27	0,85	24.336,00	0,17	156.100,00	0,95	134.400,00	0,74
3 - Soma da Receita (1+2)	13.042.960,71	100,00	14.081.864,45	100,00	16.369.059,03	100,00	18.138.541,21	100,00
4 - Despesas Correntes	11.553.232,11	88,58	13.741.281,57	97,58	14.976.581,19	91,49	16.715.984,60	92,16
5 - Despesas de Capital	619.547,37	4,75	823.707,72	5,85	637.832,00	3,90	753.083,23	4,15
6 - Soma da Despesa (4+5)	12.172.779,48	93,33	14.564.989,29	103,43	15.614.413,19	95,39	17.469.067,83	96,31
7 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO EXERCÍCIO (3-6)	870.181,23	6,67	-483.124,84	-3,43	754.645,84	4,61	669.473,38	3,69
8 - Interferências Financeiras	-605.088,60	-4,64	-750.013,40	-5,33	-697.840,77	-4,26	-618.000,00	-3,41
9 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (7+8)	265.092,63	2,03	-1.233.138,24	-8,76	56.805,07	0,35	51.473,38	0,28
10 - Cancelamento de Restos a Pagar	0,00	0,00	26.293,02	0,19	828.703,33	5,06	52.918,06	0,29
11 - Inscrição/Baixa de Realizável por Cisão, Fusão ou Extinção	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12 - Despesas Não Empenhadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13 - RESULTADO AJUSTADO DO EXERCÍCIO (9+10+11+12)	265.092,63	2,03	-1.206.845,22	-8,57	885.508,40	5,41	104.391,44	0,58
14 - Superávit/Déficit do Exercício Anterior	-1.351.499,01	-10,36	-1.086.406,38	-7,71	-2.293.251,60	-14,01	-1.407.743,20	-7,76
15 - Total do Ativo Realizável	64.715,89	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16 - RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO (13+14-15)	-1.151.122,27	-8,83	-2.293.251,60	-16,29	-1.407.743,20	-8,60	-1.303.351,76	-7,19

Nota 1 – O demonstrativo é composto pelos recursos não vinculados a programas, convênios, operações de crédito e Regime Próprio de Previdência Social, conforme Instrução Normativa nº 157/2021.

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

Nota 3 – Observa-se que para fins de apuração do "RESULTADO FINANCEIRO ACUMULADO DO EXERCÍCIO (16)" foram excluídos os valores registrados no "ATIVO REALIZÁVEL (15)".

Nota 4 – Os valores apresentados no demonstrativo não contemplam os recursos referentes as Emendas Parlamentares Individuais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ato contínuo, no entanto, após a unidade técnica apreciar o segundo contraditório relativo ao item 2.1., acima (peça 31), sendo acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça 32), através do Despacho nº 1467/23 – GCIZL (peça 33), foi determinada a intimação do Sr. Adhemar Francisco Rejani, responsável pelas contas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestasse acerca do resultado financeiro negativo acumulado no exercício de 2020, de -7,19%, sob pena de ser emitido parecer prévio recomendando a irregularidade das contas.

Em sua defesa (peça 46), resumidamente, com base no quadro acima transcrito, o responsável alega que o déficit destacado pelo técnico para o ano de 2020, de -7,19% (linha 16), está equivocado, pois, no seu entender, o correto é um superávit de 0,58% (linha 13), uma vez que o déficit do exercício de 2019, no percentual de -7,76, acrescido em 2020 (linha 14), não traduz o equilíbrio ocorrido, asseverando que a análise da unidade técnica contraria a LRF, trazendo a colação os art. 1º, 9º e 13º.

*Aduz que a Lei de Responsabilidade Fiscal “[...] é clara quanto aos gastos relativos ao exercício financeiro, e não acerca da somatória de exercícios financeiros, pois se ao contrário fosse, todo Gestor já iniciaria o ano com déficit antes mesmo de fazer o 1º empenho.”*

Entende também que a forma adotada para análise contraria o Princípio de Anualidade ou Periodicidade, que encontra respaldo nos artigos 34 e 35 da Lei 4320/64, pois as receitas e despesas analisadas devem ser as do exercício financeiro de 2020, e não a somatória de exercícios anteriores.

Para tanto, também traz à colação o entendimento consubstanciado no Acórdão de Parecer Prévio nº 470/20, da Segunda Câmara, de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, exarado no processo nº 206690/19, e no Acórdão de Parecer Prévio nº 55/22, da Primeira Câmara, de Relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, exarado no processo 298907/18.

No tocante ao referido contraditório, a unidade, em apertada síntese, pela Instrução de nº 1120/24 (peça 47), entende que “[...] para o exercício em questão, não altera a análise, onde em relação ao item “Resultado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS, foi concluído pela regularidade.”*

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

Importante esclarecer que até a prestação de contas do exercício de 2014 era objeto do escopo de análise o “Resultado Financeiro Deficitário das 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). Cita-se como exemplo, a análise do item referente à prestação de contas do Município de Lindoeste, exercício financeiro de 2012, Instrução nº 1362/13 – DCM (Processo nº 192353/13, Peça 29):

(...)

Destaca-se 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, sendo que 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.

Ressalta-se que 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):



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar do entendimento deste Tribunal em ressaltar pequenas variações deficitárias em até 5%, é preciso distinguir uma situação pontual de uma de acumulação reiterada de déficits em exercícios seguidos, extrapolando o percentual mencionado. Caso cada exercício seja tratado de forma isolada de maneira a tolerar pequenos déficits, **sem se observar o somatório de diversos resultados negativos em sucessivos exercícios, a sistemática da responsabilidade fiscal na Administração Pública é subvertida, com a possibilidade de alcançar um estado insustentável para as contas municipais.**  
(Grifamos)

Dessa forma o novo demonstrativo do resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS, utilizado a partir do exercício de 2015, procurou evidenciar a situação financeira da entidade, comparando os últimos exercícios financeiros.

Entretanto, os municípios não tiveram conhecimento prévio das modificações, sendo que a mudança das fontes de recursos utilizadas para o cálculo do exercício de 2015 foi publicada em 10/12/2015 e, caso considerado o resultado acumulado deficitário para apontar a restrição, teríamos a análise anual do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, embora com critério de fontes de recursos diferentes.

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. Inclusive, o critério utilizado pela Coordenadoria de Gestão Municipal foi considerado no julgamento das contas do Fundo Estadual de Saúde do Paraná, referente ao exercício financeiro de 2017, conforme Acórdão nº 2559/19 – STP (Processo nº 300987/18).

Cabe destacar que tendo em vista a determinação contida no Acórdão nº 1502/21 – S2C e no Despacho nº 1583/21 – GCIZL, referente ao Processo 269013/20 – Prestação de Contas do exercício de 2019, Município de Lindoeste, esta Coordenadoria informa 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.

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, diante das considerações, tendo em vista os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e que para todas as contas do exercício em tela (2020) só foi 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 2020, apresentaram resultado deficitário simultaneamente, fato que não ocorreu nas contas em análise, esta Coordenadoria mantém o opinativo pela regularidade do item.

Registra-se, a título de esclarecimento, que o valor dos Recursos Livres/Ordinários indicado no item 4.4.1 – Demonstrativo da Disponibilidade Líquida – Art. 42 da LRF (linha 11.2), no total de R\$ 1.180.367,40, apresenta uma diferença de R\$ 122.984,36, se comparado com o total indicado do item 2.3.1 – Resultados Orçamentários/Financeiros (linha 16) no total de R\$ 1.303.351,76, conforme consta da análise do Primeiro Exame, devido a existência de valor/resultado do SAMAE, Entidade vinculada ao Município de Marumbi que consolida no cálculo do art. 42:

(...)

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.

Sobre o assunto, entendo, respeitosamente, que o posicionamento da Coordenadoria, além de contrariar 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.

Com relação a esse último aspecto, observe-se que, conforme mencionado no Despacho 1282/21-CGM (peça 09), por meio de instrução de serviço, foi delegada à unidade técnica a abertura do primeiro contraditório, de modo que, para a expedição do referido despacho, os autos não foram conclusos ao gabinete do relator, tendo se dado de forma direta a intimação do gestor para defesa



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em relação à Instrução 4344/21 (peça 08), da qual deixou de constar a indicação do déficit acumulado de -7,19% como motivo de restrição.

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 nº 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 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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).

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

Art. 1º 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.

§ 1º 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 nº 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 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. 1º, §1º, 9º 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.

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).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Importante ressaltar, por outro lado, que, o critério utilizado, descrito na Nota 2 do quadro de apuração do resultado, acima reproduzido, não constou expressamente da Instrução Normativa nº 157/2021, que estabeleceu o escopo de análise das contas para o exercício financeiro de 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. Adhemar Francisco Rejani assumiu o cargo de Prefeito do Município de Marumbi em 01/01/2017, tratando-se, assim, o exercício de 2020 como o quarto ano de seu mandato.

Do quadro juntado a fls. 07 da peça nº 08, verifica-se que os resultados ajustados nos quatro exercícios, isoladamente, foram de 2,03% em 2017, -8,57% em 2018, 5,41% em 2019, e 0,58% em 2020, repercutindo-se, assim, no resultado acumulado, respectivamente, de -8,83%, -16,29%, -8,60% e -7,19% (2020).

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. 9º), com o 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 de que, no exercício de 2020 o resultado foi positivo.

Note-se que esse índice positivo, de 0,58%, não foi suficiente para minimizar, de forma significativa, o resultado deficitário dos exercícios anteriores, e, além disso, o resultado negativo acumulado contribuiu para a irregularidade descrita no item 2.1, acima, restando assim, configurada a irregularidade, por afronta aos arts. 1º, §1º, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com aplicação da multa do art.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face da ofensa aos dispositivos citados da LRF.

Em corroboração, o Acórdão de Parecer Prévio nº 490/23, da Primeira Câmara.

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. ADHEMAR FRANCISCO REJANI, prefeito do Município de Marumbi, relativas ao exercício de 2020, em virtude de 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, e do déficit orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), acumulado em 7,19%;

3.2. **aplicar**, contra o Sr. ADHEMAR FRANCISCO REJANI, por **02 (duas) vezes**, a **multa** do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal, pelas irregularidades consubstanciadas em “obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa”, em afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, “resultado orçamentário / financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), por ofensa aos arts. 1º, §1º, e 9º, do mesmo Diploma Legal;

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,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 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. ADHEMAR FRANCISCO REJANI, prefeito do Município de Marumbi, relativas ao exercício de 2020, em virtude de 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, e do déficit orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), acumulado em 7,19%;

II - **aplicar**, contra o Sr. ADHEMAR FRANCISCO REJANI, por **02 (duas) vezes**, a **multa** do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal, pelas irregularidades consubstanciadas em “obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa”, em afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, “resultado orçamentário / financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS (fontes livres), por ofensa aos arts. 1º, §1º, e 9º, do mesmo Diploma Legal;

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 e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

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



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 3 de outubro de 2024 – Sessão Virtual nº 17.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente