

**EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO RELATOR IVENS ZSCHOERPER
LINHARES DESTE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO Nº 616271/17
ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO N.º: 407/17
INTERESSADO: PAULO MAC DONALD GHISI**

PAULO MAC DONALD GHISI, devidamente qualificado nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, interpor

RECURSO DE REVISÃO

Para fins de demonstrar a ocorrência de divergência de entendimento nesta Corte de Contas e negativa de vigência de Lei Federal, nos termos dos artigos 65, inciso II e artigo 74, inciso III da Lei Complementar n.º. 113/2005 e artigo 473, inciso II e artigo 486, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

1. TEMPESTIVIDADE

O Acórdão n.º. 2629/18, de Embargos de Declaração em Recurso de Revista, foi disponibilizado através do Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná n.º. 1916, do dia 26/09/2018. Deste modo, considera-se publicado o Acórdão no dia útil posterior, 27/09/2018, iniciando-se a contagem do prazo no dia 28/09/2018, conforme regra contida no art. 385 do RI-TCE/PR, encerrando-se em 19/10/2018. Dessa forma, tempestiva a sua interposição.

2. DAS RAZÕES RECURSAIS

Através do Acórdão de Parecer Prévio n.º 407/17, a presente Corte de Contas manteve como causa de irregularidade das contas, a) o resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas; b) obrigações financeiras sem

o necessário suporte frente às disponibilidades; c) aplicação de 58,26% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério; d) aplicação de recursos em publicidade nos três meses que antecedem o pleito; e) aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior. Através do Acórdão nº 2629/18 – Tribunal Pleno, que julgou os Embargos de Declaração, esta C. Tribunal de Contas manteve o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente quanto aos seguintes pontos: a) Resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas (art. 1, 9 e 13 da LRF); b) Obrigações financeiras sem o suporte frente às disponibilidades (art. 42 LRF).

2.1. NA DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO DO TCE E NEGATIVA DE VIGÊNCIA DE LEI FEDERAL NO CÔMPUTO DAS INTERFERÊNCIAS FINANCEIRAS COMO DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS:

De acordo com a Lei 4.320/1964, que dispõe sobre a elaboração e controle dos orçamentos dos entes da Federação, o Balanço Orçamentário apresentará as receitas e as despesas previstas em confronto com as realizadas. Neste cálculo não devem ser consideradas as interferências financeiras, uma vez que não se enquadram no conceito de despesa orçamentária, sendo um instrumento de aporte financeiro a outro ente ou órgão governamental, nos termos do que dispõe a Instrução Normativa nº 89/2013 desta Corte de Contas:

III - Interferências Financeiras Intragovernamentais: Os aportes financeiros destinados à **cobertura de créditos orçamentários para investimentos, manutenção e custeio de despesas de órgão**, fundo ou Entidades descentralizadas obedecerão à Portaria nº 339, de 29 de agosto de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional;

Diante do que foi acima exposto, as interferências financeiras podem ser concedidas por determinado órgão ou recebidas, portanto, sendo possível a sua compensação, não compondo, com isso, a despesa ou receita do ente ou órgão, conforme bem pontua o art. 2º da Portaria nº 339/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional:

Art. 2º - Os saldos das transferências financeiras concedidas e recebidas **deverão ser destacados nas Demonstrações Contábeis de cada órgão ou**

entidade, sendo que, em nível consolidado de cada ente, tais saldos se compensarão, tornando nulos seus efeitos nas Demonstrações.

Portanto, a consideração das interferências financeiras no cômputo do resultado orçamentário contraria entendimento do próprio Tribunal de Contas, consubstanciado por meio de Instrução Normativa que reproduz a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional que trata sobre o assunto.

Diante disso, considerar transferências financeiras como despesas acarreta grande prejuízo ao Município que ao invés de ter sido considerado com déficit real de -4,53%, que atribuiria às contas municipais a condição de regularidade, foram somadas de forma equivocada enquanto despesas, resultando no percentual de -13,19%.

Com isso, diante do que foi exposto, as interferências financeiras concedidas não devem ser computadas, uma vez que são recursos financeiros movimentados entre órgãos e entidades da Administração direta e indireta e representam a contrapartida das transferências financeiras recebidas¹.

Diante disso, deve ser considerado o percentual de 4,53% de déficit orçamentário, que nos termos de decisões reiteradas deste Tribunal de Contas, não representa percentual expressivo para o julgamento da irregularidade de contas:

(...) Constatamos que as decisões dessa Primeira Câmara tem sido pela **Ressalva em casos de déficit inferior a 5%, a exemplo do Acórdão de Parecer Prévio 222/15**, entendimento que ora acompanhamos, pois, não restou demonstrado grave prejuízo à administração pública. (TCE/PR, Acórdão nº 750/16 – Primeira Câmara, Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão, j. em. 01.03.16).

Ainda, cabe frisar que na decisão recorrida não foram considerados aspectos anteriormente apresentados pelo recorrente sobre fatos imprevisíveis, que impactaram diretamente as receitas do Município, como a queda considerável em face das desonerações determinadas pelo Governo Federal de 2012, ignorando por completo a vigência da Lei Federal nº 13.655/2018, especificamente a disposição do §1º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que assim dispõe:

¹ Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_V_-_DCASP.pdf, p. 19.

Art. 22. 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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão **consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

Em nenhum momento no acórdão recorrido foram consideradas as circunstâncias práticas enfrentadas pelo gestor, que foram ao longo do presente processo demonstradas, que refletem no enfrentamento por parte dos Municípios brasileiros de forma generalizada de problemas financeiros, mediante às altas despesas que não fazem frente às baixas receitas, gerando, com isso, graves crises herdadas pelos prefeitos municipais que se deparam com dificuldades em tornar os entes municipais superavitários.

Portanto, os esforços para reduzir as condições deficitárias devem ser levadas em consideração antes de se tomarem decisões que concedam maiores entraves para o crescimento dos Municípios.

2.2. NA NEGATIVA DE LEI FEDERAL NA INADMISSÃO DE MEIOS DE PROVA. RIGOR EXCESSIVO E FORMALIDADE PREJUDICIAL À MUNICIPALIDADE:

Nos termos da decisão recorrida, os documentos juntados que demonstram que as obrigações financeiras foram assumidas segundo as disponibilidades não foram aceitos pela presente Corte de Contas, sob a seguinte alegação: *“a efetiva análise demandaria, necessariamente, a reabertura da fase instrutória, o que se distancia dos limites do instrumento processual ora manejado”*.

Ora, confunde-se aqui os procedimentos adotados pelo Código de Processo Civil, em que se veda a apreciação de provas apresentadas extemporaneamente, justamente para resguardar o direito da parte contrária, que também tem momento próprio para apresentar provas para a apreciação judiciária.

No presente caso, não há uma lide formada, uma vez que não existem pretensões contrapostas, mas sim a apreciação das contas municipais, inadmissível tamanho rigor excessivo no recebimento de documentos, que fazem prova pelo uso regular de dinheiro público.

A Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, segundo as inclusões realizadas por meio da Lei Federal nº 13.655/2018, prevê, dentre outras disposições, que as decisões tomadas nas esferas dos tribunais de contas (controle externo) devem ser motivadas e não tomarem como base valores jurídicos abstratos sem considerar as conseqüências práticas da decisão.

Ao contrário do que dispõe o artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a decisão recorrida apontou a impossibilidade de analisar os documentos juntados e não trouxe qualquer fundamento jurídico para tanto, apenas retratando que se estaria ultrapassando os limites do instrumento processual ora manejado, o que, por sua vez, resultou em uma conseqüência extremamente maléfica ao interessado, qual seja, a desaprovação das contas neste processo analisadas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas conseqüências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Portanto, além de agir com rigor excessivo e formal, conduta que não se coaduna com a atuação de um órgão de controle que busca soluções à averiguação de contas públicas, houve completa negativa à vigência da Lei Federal que incluiu disposições à LINDB e orientou de forma coerente as decisões tomadas pelas cortes de conta.

2.3. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO E NEGATIVA DE LEI FEDERAL:

Nos termos da decisão proferida através do Acórdão de Parecer Prévio nº 407/17, o TCE apurou a aplicação de recursos do FUNDEB ao magistério no percentual de 58,26%, com base em dados apresentados pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal.

Apesar de demonstrado posteriormente que houve equívoco da contabilidade municipal e que não foram computados valores aplicados no

primeiro trimestre de 2013 bem como a aplicação do valor de R\$ 776.883,23 (Peça nº 60), que permitiria esta Corte de Contas concluir pela regularidade de contas quanto a este item, tendo em vista o percentual de 60,06% dos repasses, tais fundamentos não foram acolhidos.

Inicialmente, cabe salientar que além de desconsiderar os documentos apresentados pelo interessado que representam a legalidade do ato, não há razoabilidade em, diante da suposta defasagem de 1,74%, serem consideradas as contas em análise rejeitadas.

Contudo, não há proporcionalidade na rejeição das contas, uma vez que nos termos do art. 22, §2º da LINDB, a natureza e a gravidade da infração cometida devem ser consideradas na aplicação das sanções, devendo observar se houveram danos para a Administração Pública, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes os antecedentes do agente.

Art. 22. 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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Novamente, o interessado foi indevidamente prejudicado por ato desproporcional, que não levou em consideração a vigência das inclusões feitas à Lei de Introdução às Normas Brasileiras, às esta Corte de Contas deve observar.

2.4. DA PUBLICIDADE DE ATOS OFICIAIS NOS 3 MESES QUE ANTECEDERAM O PLEITO ELEITORAL E NEGATIVA DE LEI FEDERAL

Nos termos do que já foi demonstrado pelo recorrente, as despesas citadas pela Corte de Contas são decorrentes de publicações oficiais e não institucional. Portanto, não houve qualquer irregularidade na publicidade no ano eleitoral, uma vez que decorreram de atos normais da Administração Pública e não representam ato promocional do agente público.

Vejam-se informações extraídas do Portal de Transparência do Município:

Registros encontrados												
Sel	Nome	CPF/CNPJ	Nº Empenho	Ano Empenho	Data Empenho	Qtde	Valor Unitário	Valor Total	Valor Empenho	Valor Liquidado	Valor Pago	Histórico
1	RZ COMUNICAÇÃO LTDA	72661921000134	12314	2012	31/10/2012	1,00	5.600,00	5.600,00	5.600,00	5.600,00	0,0000	Prestação de serviços de publicidade e propaganda conforme especificado no Edital de Concorrência Pública nº 003/2009 e seus anexos.
1	RZ COMUNICAÇÃO LTDA	72551921000134	12314	2012	31/10/2012	1,00	5.500,00	5.600,00	5.600,00	5.600,00	5583,2000	Prestação de serviços de publicidade e propaganda conforme especificado no Edital de Concorrência Pública nº 003/2009 e seus anexos.
1	PUBLICIDADE E EDIÇÃO E IMPRESSÃO DE JORNAIS LTDA.	72058846000149	3966	2012	06/08/2012	952,00	5,25	4.996,00	4.958,00	1.565,50	1565,5000	Contratação de empresa especializada em serviços de publicação para divulgação dos atos oficiais administrativos do Município de Foz de Iguaçu, que necessitem de publicação em jornal de circulação regional, em edições diárias e preto e branco.
1	PUBLICIDADE E EDIÇÃO E IMPRESSÃO DE JORNAIS LTDA.	72058846000149	3966	2012	06/08/2012	952,00	5,25	4.996,00	4.958,00	903,00	903,0000	Contratação de empresa especializada em serviços de publicação para divulgação dos atos oficiais administrativos do Município de Foz de Iguaçu, que necessitem de publicação em jornal de circulação regional, em edições diárias e preto e branco.

Além de se verificar valores de pequena expressividade, ambas foram para divulgação de atos oficiais, objeto dos contratos firmados com as respectivas empresas de publicidade.

Novamente, o interessado foi indevidamente prejudicado por ato desproporcional, que não levou em consideração a vigência das inclusões feitas à Lei de Introdução às Normas Brasileiras, que esta Corte de Contas deve observar, em especial que a natureza e a gravidade da infração cometida devem ser consideradas na aplicação das sanções, devendo observar se houveram danos para a Administração Pública, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes os antecedentes do agente.

2.5. “AUMENTO” DE DESPESAS COM PUBLICIDADE EM ANO ELEITORAL. COMPARAÇÃO COM O ANO ANTERIOR. INFRAÇÃO À DECISÃO DESTA CORTE DE CONTAS.

Conforme restou comprovado pelo recorrente, não houve aumento de gastos com publicidade, diante dos gastos nos exercícios anteriores, conforme já restou demonstrado no Recurso de Revista interposto, que apresentou os seguintes dados:

Exercício de 2009 R\$ 259.354,00

Exercício de 2010 R\$ 2.224.984,21

Exercício de 2011 R\$ 2.608.860,00

Média dos três últimos anos R\$ 1.697.732,74

Exercício de 2012 R\$ 2.092.372,00

Conforme já citado no presente recurso de revisão, tais gastos se referiram às publicações legais, referente a licitações, extratos de contratos, editais, etc., ou seja, de atos necessários para o regular andamento dos serviços públicos prestados a municipalidade.

Verifica-se que não houve aumento de gastos levando-se em consideração o exercício anterior (2011), portanto, não se pode levar em conta o suposto aumento de despesas com publicidade para a irregularidade das contas em análise.

Entender contrariamente ao que foi acima explanado vai em desencontro com o próprio entendimento do Tribunal de Contas, que definiu por meio do Acórdão nº 892/2014 – Tribunal pleno, que deve ser levado em consideração a média dos últimos três anos OU o ano anterior, para considerar os gastos ilegais.

Diante da particularidade do ano de 2009, que demonstra um valor muito abaixo da média, deve-se levar em consideração o ano anterior de 2011, para a comparação entre os gastos com o mesmo objeto do ano de 2012.

Portanto, a simples alegação de que houve aumento de gastos com publicidade contraria decisão já pacificada pelo TCE/PR.

3. REQUERIMENTOS FINAIS

Pelos motivos ora apresentados, combinados com o notório saber jurídico desta Colenda Corte de Contas, requer-se, em primeiro lugar, o recebimento do presente Recurso de Revisão, e, em seguida, a reforma da decisão que julgou irregulares as contas do Município de Foz do Iguaçu, relativas ao exercício de 2012, bem como o afastamento da multa imputada ao interessado.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Curitiba, 19 de outubro de 2018.

PAULO MAC DONALD GHISI