



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 729070/18
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, PAULO MAC DONALD GHISI,
RENI CLOVIS DE SOUZA PEREIRA, VERANICE MARIA DALLE
MOLE FLORES
ADVOGADO /
PROCURADOR JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, PAULO MAC DONALD
GHISI, PRISCILA STELA PEDROSO
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3089/19 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Divergência de entendimento deste Tribunal de Contas. Negativa de vigência de lei federal. Não ocorrência. Conhecimento e não provimento.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos do Recurso de Revisão, interposto pelo senhor Paulo Mac Donald Ghisi, em face do Acórdão de Parecer Prévio nº 407/17 – Tribunal Pleno (peça 88) e do Acórdão nº 2.629/18 – Tribunal Pleno (peça 116), decisão em embargos declaratórios, que decidiram pelo provimento parcial do Recurso de Revista interposto pelo recorrente para:

I – Considerar sanadas as irregularidades referentes:

I.a) ao aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do encerramento do mandato, com previsão no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

I.b) à indicação de irregularidade na Resolução do Conselho de Saúde municipal;

II – Converter em causa de ressalva das contas o atraso no encaminhamento de dados eletrônicos referentes ao 6º bimestre do Sistema SIMAM, em face da Instrução Normativa n.º 87/2012;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – Afastar a aplicação da multa prevista no art. 87, III, b, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, conforme item 2.5 da fundamentação;

IV – Manter como causa de irregularidade das contas:

i. Resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas, contrariando o artigo 1º, § 1º, 9º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ii. Obrigações financeiras sem o necessário suporte frente às disponibilidades, em ofensa ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

iii. aplicação de 58,26% dos Recursos do FUNDEB na remuneração do magistério, não alcançando o índice mínimo de 60%, em descumprimento ao art. 22 da Lei Federal n.º 11.494/2007;

iv. Aplicação de recursos em publicidade nos três meses que antecedem o pleito, em confronto com o art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei 9.504/97 e com o Prejulgado n.º 13 deste Tribunal;

v. Aplicação no ano eleitoral de valor superior à média dos últimos três anos ou do ano imediatamente anterior, em contrariedade ao disposto no art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97 e no Prejulgado n.º 13 deste Tribunal.

O Recorrente fundamenta o Recurso de Revisão na ocorrência de divergência de entendimento deste Tribunal de Contas e na negativa de vigência de Lei Federal, conforme art. 74, III e IV, da Lei Complementar n.º 113/2005¹.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** opinou (peça 131) pelo conhecimento e, quanto ao mérito, pela improcedência do Recurso de Revisão.

¹ **Art. 74.** Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

(...)

III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Ministério Público de Contas** opinou (peça 132), preliminarmente, pelo não conhecimento e, quanto ao mérito, pelo não provimento do Recurso de Revisão.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Tendo em vista que o senhor Paulo Mac Donald Ghisi arguiu no presente recurso a divergência de entendimento deste Tribunal de Contas e a negativa de vigência de Lei Federal, conforme art. 74, III e IV, da Lei Complementar nº 113/2005, entendo pelo conhecimento do Recurso de Revisão.

Quanto ao mérito, destaco que o presente recurso será analisado apenas quanto à divergência de entendimento deste Tribunal de Contas e a negativa vigência de Lei Federal, descabendo rediscutir as matérias enfrentadas no julgamento da Prestação de Contas Anual e no Recursos de Revista, que possui fundamentação livre.

O recorrente alega, no item 2.1 do recurso, “*DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO DO TCE E NEGATIVA DE VIGÊNCIA DE LEI FEDERAL NO CÔMPUTO DAS INTERFERÊNCIAS FINANCEIRAS COMO DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS*”.

Nesse item, pontua que, nos termos da **Lei nº 4.320/64**, o Balanço Orçamentário deve apresentar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

As interferências financeiras não se enquadram no conceito de despesa orçamentária, nos termos da Instrução Normativa nº 89/2013 deste Tribunal de Contas e da Portaria STN nº 339/2001.

Por consequência, o recorrente sustenta que as interferências financeiras devem ser retiradas do cálculo, sendo “*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*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, o recorrente argui que na decisão recorrida não foram considerados aspectos anteriormente apresentados e que impactaram diretamente as receitas do Município, tais como a queda de arrecadação em face das desonerações determinadas pelo Governo Federal, ignorando a vigência da Lei Federal nº 13.655/2018², especificamente do art. 22, §1º.

Referente ao item de análise questionado no presente recurso, observo que a então Diretoria de Contas Municipal, quando da análise inicial das contas (peça 42), apontou a seguinte restrição:

Restrição - Resultado Financeiro Deficitário das Fontes Não Vinculadas

Fonte de Critério - LC 101/00 art. 1º, § 1º, arts. 9º e 13 - Multa Lei 10028/00 art. 5º - III e § 1º.

A demonstração da execução orçamentária e financeira, restrita aos recursos das fontes livres no exercício de 2012, evidenciou a ocorrência de déficit orçamentário conforme detalhado acima, evidenciando a inobservância dos arts. 9º e 13, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o prazo de trinta dias a contar da publicação do orçamento, para que o Poder Executivo proceda ao desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, a fim de que, ocorrendo a frustração da arrecadação, seja procedida a limitação de empenhos como forma de manter o equilíbrio fiscal. (Grifos originais) (peça 42, fl. 10).

Por consequência, nos termos de Acórdão de Parecer Prévio nº 452/14 – Segunda Câmara (peça 61), a irregularidade versa sobre o resultado financeiro deficitário, a saber:

Nem mesmo o resultado financeiro deficitário se revela passível de conversão em ressalva, pois extrapolou o percentual tolerado pela jurisprudência desta Corte (-5%), atingindo o patamar de 13,19% da receita. (Grifos originais) (peça 61, fl. 3)

Inclusive, o recorrente já havia apresentado Recurso de Revista requerendo a exclusão das interferências financeiras do referido item (peça 64).

No entanto, a exclusão solicitada não foi acatada, conforme Acórdão de Parecer Prévio nº 407/17 – Tribunal Pleno (peça 88), que manteve como causa

² 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de irregularidade das contas o “*Resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas*”.

Portanto, a irregularidade em questão não versa sobre o **resultado orçamentário**, que incluiria apenas as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, conforme o art. 102 da Lei nº 4.320/64³, mas quanto ao **resultado financeiro**, que contempla as interferências financeiras.

Assim, não há que se falar em divergência de entendimento deste Tribunal de Contas e negativa de vigência da Lei nº 4.320/64.

Quanto à queda de arrecadação, observo que o presente recurso não tem o condão de rediscutir o mérito, bem como o recorrente não comprovou nos autos que ocorreu a limitação de empenho e movimentação financeira, conforme art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴.

Além disso, o senhor Paulo Mac Donald Ghisi também não comprovou qualquer fato imprevisível ou medidas adotadas que pudessem equacionar o *déficit* financeiro apurado nas contas em tela, razão pela qual não há que se falar na aplicação da Lei Federal nº 13.655/2018, primeiro porque vigente a partir de 26/4/2018, quando já havia sido julgado o Recurso de Revista e, segundo, porque não altera o resultado do julgado.

O segundo item do presente recurso versa sobre a “*NEGATIVA DE LEI FEDERAL NA INADMISSÃO DE MEIOS DE PROVA. RIGOR EXCESSIVO E FORMALIDADE PREJUDICIAL À MUNICIPALIDADE*”, pois os documentos juntados que demonstrariam que as obrigações financeiras foram assumidas segundo as disponibilidades não foram aceitos.

Assim, a decisão recorrida teria agido com rigor excessivo e formal ao não receber tais documentos, contrariando o art. 21 da Lei Federal

³ Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

⁴ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 13.655/2018⁵, uma vez que não apresentou qualquer fundamento jurídico para tanto.

Observo, inicialmente, que tais documentos não foram admitidos pelo Despacho nº 1.973/17 – GCIZL (peça 106), pois *“os embargos se destinam a tão somente integrar a decisão frente à ocorrência de obscuridades, contradição ou omissão, torna-se inadequada a análise dos referidos documentos, uma vez que tal ato pressupõe a reabertura da instrução processual e não a simples revisão dos fundamentos apresentados”*.

Logo, tais documentos, não foram acatados em sede de Embargos de Declaração, conforme art. 76, I e II, da Lei Complementar nº 113/2005⁶ e art. 490, I e II, da Regimento Interno⁷, pois os embargos não tinham o condão de rediscutir a matéria, mas sanar eventuais vícios da decisão.

Ademais, caso o recorrente entendesse que os documentos deveriam ser analisados, deveria ter ingressado com Recurso de Agravo contra a decisão monocrática do Conselheiro, conforme art. 489 do Regimento Interno⁸ e art. 75 da Lei Complementar nº 113/2005⁹.

Entretanto, o recorrente não questionou o ato que não recebeu os documentos à época, pretendendo, agora, rediscutir a matéria através de análise documental.

Assim, considerando que a via estreita dos Embargos de Declaração era inadequada para a análise de novos documentos e que o recorrente não questionou à época o não recebimento dos documentos, não há que se falar em negativa de vigência da Lei Federal nº 13.655/2018.

⁵ 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 expresso suas consequências 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.

⁶ Art. 76. Cabem Embargos de Declaração, no prazo de 5 (cinco) dias, com efeito suspensivo, quando a decisão:

I – contiver obscuridade, dúvida ou contradição; ou,

II – omitir ponto sobre o qual deveria pronunciar-se.

⁷ Art. 490. Cabem Embargos de Declaração, no prazo de 5 (cinco) dias, com efeito suspensivo, quando a decisão:

I - contiver obscuridade, dúvida ou contradição; ou

II - omitir ponto sobre o qual deveria pronunciar-se.

⁸ Art. 489. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal, excetuadas as hipóteses de cabimento de Recurso Administrativo e Embargos de Liquidação.

⁹ Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, o recorrente alegou a “*APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO E NEGATIVA DE LEI FEDERAL*”, pois teria demonstrado que ocorreu equívoco da contabilidade e que não foram computados os valores aplicados no 1º trimestre de 2013.

Diante dos fatos citados, o recorrente argumentou que não há razoabilidade em julgar as contas irregulares em razão de uma defasagem na ordem de 1,74% na aplicação dos recursos do FUNDEB, citando o art. 22, § 2º, da Lei Federal nº 13.655/2018¹⁰.

Sobre o assunto, a Lei nº 11.494/2007 é clara ao estabelecer que pelo menos 60% dos recursos anuais do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Assim, o Poder Executivo do Município de Foz do Iguaçu **não** aplicou, no exercício de 2012, o percentual mínimo de 60% previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/2007¹¹.

A aplicação dos recursos do FUNDEB não foi a única irregularidade da prestação de contas anual do Poder Executivo do Município de Foz do Iguaçu, referente ao exercício financeiro de 2012, sendo que foram mantidas outras 4 irregularidades no Acórdão nº 407/17 – Tribunal Pleno, que julgou o Recurso de Revista, razão pela qual não há que se falar na aplicação da Lei Federal nº 13.655/2018, pois todas as penalidades foram amplamente fundamentadas e são proporcionais frente aos eventos analisados.

O recorrente apresentou recurso, ainda, quanto à “*PUBLICIDADE DE ATOS OFICIAIS NOS 3 MESES QUE ANTECEDERAM O PLEITO ELEITORAL E NEGATIVA DE LEI FEDERAL*”, pois já teria demonstrado nos autos que as despesas são decorrentes de publicações oficiais.

¹⁰ 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.
(...)

§ 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.

¹¹ Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, apresenta a relação das despesas, alegando que são valores de pequena expressividade e que *“foi indevidamente prejudicado por ato desproporcional, que não levou em consideração a vigência das inclusões feitas à Lei de Introdução às Normas Brasileiras”*.

O presente recurso não tem por finalidade rediscutir a matéria já enfrentada quando julgamento da prestação de contas anual e do recurso de revista, sendo que o recorrente não comprovou que o valor impugnado, na ordem de R\$ 232.758,00, realizados nos meses de julho e agosto do exercício de 2012, referem-se a despesas com publicações oficiais.

Portanto, ocorreu a infração ao art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97¹², que não é o único fundamento pelo parecer de irregularidade das contas, razão pela qual há que se falar em desproporcionalidade.

O recorrente arguiu o *“AUMENTO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE EM ANO ELEITORAL. COMPARAÇÃO COM O ANO ANTERIOR. INFRAÇÃO À DECISÃO DESTA CORTE DE CONTAS”*, pois **i)** não ocorreu aumento de gasto com publicidade, diante dos gastos dos exercícios anteriores; **ii)** tais gastos se referem às publicações legais; e **iii)** não houve aumento de gastos levando-se em consideração o exercício anterior (2011).

Assim, o recorrente conclui que *“Entender contrariamente ao que foi acima explanado vai em descontra 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”*.

A presente irregularidade versa sobre os gastos com publicidade no exercício que ultrapassaram a média dos 3 últimos anos, conforme tabela abaixo:

¹² Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

<i>DESCRIÇÃO</i>	<i>VALOR</i>
Exercício de 2009	259.354,00
Exercício de 2010	2.224.984,21
Exercício de 2011	2.608.860,00
Média dos três últimos anos	1.697.732,74
Exercício de 2012	2.092.372,00

Observo que o Acórdão nº 892/2014 – Tribunal Pleno (Processo nº 338.579/13), citado pelo recorrente, versa sobre Recurso de Revista em que foi negado o provimento, com a seguinte ementa:

Ementa: Recurso de revista. Conhecimento. Desprovimento. Mantido inalterado o Acórdão nº 1008/2013 – Pleno, pela irregularidade das contas do Sr. Gilberto Serpa Griebler, relativas à Centrais Elétricas do Rio Jordão S/A, exercício de 2009. Pagamento de verbas indenizatórias decorrentes de acordo coletivo de trabalho ao então Diretor Administrativo. Despesas com confraternização de fim de ano. Não realização de procedimento licitatório para contratação de serviços de advocacia. Mantida a ressalva relativa à inexistência de justificativa para a ausência de três proponentes em licitação por modalidade convite. Aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'd', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da ausência de licitação para a contratação de advogado.

Logo, como bem observado pela unidade técnica (peça 131), o acórdão citado pelo recorrente nada dispõe sobre o assunto, presumindo-se que o interessado quis citar o Acórdão nº **892/2011** – Tribunal Pleno, que trata do Prejulgado nº 13:

Aprovar o Prejulgado em epígrafe considerando as seguintes premissas:

I – Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, esta Corte deverá analisar as despesas com publicidade em ano eleitoral, tal como previsto na lei federal nº 9.504/97. Tal análise estará encartada no exame das contas encaminhadas anualmente a este Tribunal;

II – Para o período de três meses que antecedem as eleições, ou seja, basicamente, nos meses de julho, agosto e setembro, a lei eleitoral, em seu art. 73, VI, “b”, permite apenas os gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pública, cabendo apenas à Justiça Eleitoral o reconhecimento dessas exceções em sede de consulta;

III – Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, **o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor**. Conforme decisão do TSE, esse exame levará em conta a média anual ficando vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade seja mensal ou semestral;

IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso. (Grifei)

Assim, o Prejulgado nº 13 - que trata do gastos com publicidade em ano eleitoral -, definiu que deve ser levado em consideração o **menor valor** entre a média dos últimos três anos e do ano anterior que, no caso dos autos, foi de R\$ 1.697.732,74, correspondentes à média dos gastos com publicidade dos exercícios de 2009 a 2011.

Portanto, não assiste razão ao recorrente.

III. VOTO

Diante do exposto, acompanhando os opinativos uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo **conhecimento** do Recurso de Revisão interposto pelo senhor Paulo Mac Donald Ghisi e, no mérito, pelo **não provimento**, mantendo-se íntegro o Acórdão recorrido.

Transitada em julgado a decisão, determino o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para fins do artigo 32, § 3º do Regimento Interno¹³.

¹³ **Art. 32.** Como Relator, compete ao Conselheiro:

(...)

§ 3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **Conhecer** o Recurso de Revisão, interposto pelo senhor Paulo Mac Donald Ghisi, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo-se íntegro o Acórdão recorrido;

II – determinar, após transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para fins do artigo 32, § 3º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO, THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 2 de outubro de 2019 – Sessão nº 35.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro no exercício da Presidência