



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 39795/22  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIFLOR  
INTERESSADO: ALAN ROGERIO PETTENAZZI, JOSÉ BASSI NETO, MUNICÍPIO DE UNIFLOR  
PROCURADOR: CLAUDIO ROSA RODRIGUES  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 2952/22 - Tribunal Pleno

Recurso de revista contra Parecer Prévio pela irregularidade de contas de Prefeito – O exame do resultado orçamentário/financeiro deve observar o acumulado dos últimos exercícios, de modo a não permitir distorções e possibilitar o melhor panorama acerca da busca pelo equilíbrio das contas públicas, sem prejuízo de considerar eventualidades ocorridas no período de análise – Não justificada a ausência de CRP do MPAS – Desprovimento.

### 1. RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná exarou o Acórdão de Parecer Prévio 282/21-S1C (relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Peça 31) nos seguintes termos:

#### **VISTOS, relatados e discutidos,**

Acordam os membros da Segunda 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. ALLAN ROGÉRIO PETTENAZZI, prefeito do Município de Uniflor, relativas ao exercício de 2019, em razão da ocorrência de déficit orçamentário de fontes financeiras não vinculadas e da ausência de comprovação de regularidade previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social;

II – **ressalvar** às contas, o pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no laudo atuarial em exercício diverso da competência 2019;

III – **aplicar**, contra o Sr. ALLAN ROGÉRIO PETTENAZZI, a multa do art. 87, IV, “g”, e a do art. 87, I, “b”, ambas da Lei Orgânica deste Tribunal;

Contra tal decisão, o Sr. Alan Rogério Pettenazzi propôs o recurso de revista ora em exame (Peças 34/35), aduzindo, em síntese, que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) não foi possível obter o Certificado de Regularidade Previdenciária à tempo de ser carreado nos autos de prestação de contas pois, como se pode observar do “extrato previdenciário” apresentado pelo MPAS, há impedimentos de natureza técnica, relacionados ao registro de informações que devem ser autuadas e chanceladas por servidor vinculado à esta municipalidade e devidamente inscrito na ANBID.

Como se sabe para inscrever um servidor na tal ANBID há necessidade de se submeter uma prova de certificação (CPA-10) e, infelizmente, todos os inscritos até o momento não tiveram êxito, o que impediu a apresentação das informações ao MPAS.

(...)

Como se pode observar das informações e documentos já constantes nos autos, o Poder Executivo do Município de Uniflor mantém-se em dia com os pagamentos das contribuições previdenciárias, inclusive os dolorosos aportes financeiros constantes dos cálculos atuariais, como também, mantém devidamente atualizada a legislação pertinente à previdência própria.

(...)

(...) o último ano da gestão (2017-2020) ficou marcado pelo equilíbrio perfeito das finanças, uma vez que houve o superávit acumulado na ordem de 0,54%, ou seja, a gestão do interessado conseguiu equilibrar as finanças, mesmo considerando possíveis desequilíbrios anteriores.

Assim, fica claro que o resultado de 2019 (-6,42%) mostrou-se insignificante e numericamente recuperado, pois, o interessado conclui a gestão com resultado “acumulado” positivo. Dessa forma, tem-se a condição em que: por um lado e isoladamente o exercício de 2019 teve déficit na ordem de apenas 0,63% estando dentro da tolerância pacificada por E. Corte, e por outro lado, o resultado acumulado “da gestão” com números positivos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 5281/22 – Peça 41) opinou pelo desprovimento do recurso:

**Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS;**

(...)

Em relação a insurgência quanto ao método de análise, considerando o resultado acumulado (linha 16 do demonstrativo do item) e não somente o resultado ajustado do exercício (linha 13 do demonstrativo do item), cumpre-se destacar que se trata de metodologia aplicada de forma isonômica no processo de Instrução de todas as prestações de contas jurisdicionadas a esta corte. Isto posto, a nota 2 do demonstrativo do item dispõe que a restrição do item não é motivada pelo déficit em si, mas pelo seu crescimento.

(...)



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Ausência de encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério da Previdência Social vigente na data da prestação de contas.**

(...)

Em que pese as justificativas, em consulta ao sítio eletrônico do CAD-PREV, <https://cadprev.previdencia.gov.br/>, constatou-se que não foram tomadas as providências necessárias para a obtenção do CRP, a última emissão ocorreu em 29/12/2016, com validade até 27/06/2017. Ademais, há outras irregularidades, além daquelas relativas a investimentos, que impedem a emissão do CRP:

O Ministério Público de Contas (Parecer 1117/22-5PC – Peça 43) acolheu as conclusões da Unidade Técnica.

## 2. VOTO

### 2.1 Juízo de Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões exaradas por suas Câmaras; motivos pelos quais conheço do presente.

### 2.2 Mérito

#### 2.2.1 “déficit orçamentário de fontes financeiras não vinculadas”

Com máxima vênia aos argumentos lançados pelo Recorrente, o exame desta Corte tocante ao resultado orçamentário não deve se limitar aos valores ajustados do próprio exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca o equilíbrio das contas do ente público. Especificamente quanto aos resultados financeiros, preconiza o planejamento destinado a garantir o equilíbrio das contas públicas.

Desde o advento da LRF, este Tribunal de Contas vem acompanhado os resultados financeiros das fontes livres de seus jurisdicionados levando em consideração o conjunto da gestão fiscal, com a adequada previsão de receitas e o correlato planejamento de despesas, admitindo, ordinariamente, resultados negativos, numa margem de tolerância de até 5% de déficit, índice este que, segundo a jurisprudência majoritária deste Tribunal, é apurado no resultado financeiro ajustado do exercício, e também no resultado financeiro acumulado dos exercícios da gestão.

Ou seja, este Tribunal vem avaliando, além do resultado do exercício financeiro, também a situação financeira acumulada na gestão, eis que, ante a tolerância que vinha sendo admitida para o resultado financeiro ajustado do exercício, acabava-se por ressaltar situações nas quais, mantido o resultado deficitário exercício



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiro após o outro, ao final de toda uma gestão, o ente público estaria em considerável situação de desequilíbrio fiscal.

É fato que, além da tolerância de um resultado negativo de até 5% das fontes livres, avaliado sempre caso a caso, também são levadas em consideração situações imprevistas e excessivamente onerosas, como despesas inesperadas decorrentes de calamidade pública, quedas abruptas e inesperadas de receita, e outras tantas, que escapam à possibilidade ordinária de planejamento pelo gestor público, mas desde que devidamente comprovadas e mensuradas, com a comprovação da adoção de todas as medidas legalmente previstas, especialmente as relacionadas ao contingenciamento das despesas.

Assim é que o exame do equilíbrio das contas, e por conseguinte, da regularidade da gestão fiscal, é um exame feito caso a caso, destinado a aferir se o gestor público adota todas as providências necessárias para garantir o equilíbrio das contas públicas, com a melhor realização possível da receita, o adequado planejamento das despesas, e, por fim, se em situação de déficit financeiro, adota as providências legalmente previstas para promover o reequilíbrio das contas. In casu, salvo máxima vênia, não foram carreados documentos e/ou esclarecimentos que demonstrem efetivas ocorrências que impossibilitassem o cumprimento das diretrizes aplicáveis visando o equilíbrio das contas.

Veja-se, conforme sustentado, que a majoritária jurisprudência deste Tribunal evidencia orientação exatamente em sentido diverso daquele sustentado pelo recorrente:

Acórdão de Parecer Prévio nº 234/20 – S2C  
(Resultado financeiro ajustado do exercício: - 4,44%;  
Resultado financeiro acumulado: - 10,16%)

Em que pese o posicionamento diverso do Ilustre Relator originário, entendo que o resultado orçamentário/financeiro deficitário acumulado de - 10,16% deve permanecer como motivo de recomendação de irregularidade das contas, nos termos da instrução da CGM e do parecer do Ministério Público de Contas.

Dirijo 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.

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”:

(...)

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.

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.” (Autos nº 24580-6/16. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Prestação de contas do prefeito municipal de Cantagalo. Exercício de 2015)

A título ilustrativo, destaco ainda como decisões a evidenciar a insubsistência da tese formulada pelo Requerente: Acórdão de Parecer Prévio nº 29/18 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 273/19 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 382/19 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 441/19 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 246/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 143/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 198/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 199/20 – S1C; Acórdão de Parecer Prévio nº 137/18 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 507/19 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 544/19 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 137/20 – S2C; Acórdão de Parecer Prévio nº 2083/19 – STP; Acórdão nº 3567/20 - STP.

### 2.2.2 “ausência de comprovação de regularidade previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social”

Se a causa única para a não obtenção de CRP junto ao MPAS fosse, efetivamente *“impedimentos de natureza técnica, relacionados ao registro de informações que devem ser autuadas e chanceladas por servidor vinculado à esta municipalidade e devidamente inscrito na ANBID”*, este julgador teria inclinação pela conversão da irregularidade em ressalva.

Ocorre, porém, que, consoante se extrai das manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instruções 1025/21 e 5281/22 – Peças 23 e 41), a qual realizou consulta direta ao *website* do Ministério da Previdência Social, os itens que impedem a obtenção da certidão são múltiplos e variaram entre os exercícios de



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2021 e 2022 (provando que a simples inscrição de servidor junto à ANBID não seria suficiente para afastá-los)<sup>1</sup>.

## 2.2.3 Multas Administrativas

Particularmente, entendo que deveria esta Corte, de ofício, realizar o afastamento das multas administrativas aplicadas, tendo em vista entendimento recente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná a respeito do tema.

As teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários 729.744 e 848.826 apontam para a possibilidade de aplicação de multas e determinação de ressarcimento pelos Tribunais de Contas a prefeitos, porém, desde que não se trate de exame de contas anuais, as quais devem ser apreciadas pelo Poder Legislativo.

Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que concluiu pela impossibilidade de aplicação de sanções a prefeitos por esta Corte em sede de parecer prévio:

Posto os argumentos, compreende-se pela necessidade de modificação do entendimento deste Colegiado ante a reeleitura da aplicabilidade do RE 848.826/CE para compreender pela legalidade da mera aplicação das penas de multa e de ressarcimento ao erário em decorrência de

<sup>1</sup> *Verbi Gratia*: Instrução 1025/21:

Análise da Legislação		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Acesso dos segurados às informações do regime		Regular
Caráter contributivo (Ente e Aftivos - Alíquotas)		Regular
Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas - Alíquotas)		Regular
Cobertura exclusiva a servidores efetivos		Regular
Concessão de benefícios não distintos do RGPS - previsão legal		Regular
Encaminhamento da legislação à SPS		Regular
Observância dos limites de contribuição do ente		Regular
Observância dos limites de contribuição dos segurados e pensionistas		Regular
Regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios		Regular
Utilização dos recursos previdenciários - Previsão legal		Regular

  

Investimentos dos Recursos Previdenciários		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência		Irregular
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento à SPS		Irregular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência		Irregular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento a partir de 2017		Irregular

Instrução 5281/22:

Análise da Legislação		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Caráter contributivo (Beneficiários)		Regular
Cobertura exclusiva a servidores efetivos		Regular
Encaminhamento da legislação		Regular
Observância dos limites de contribuição do ente		Regular
Observância dos limites de contribuição dos segurados e beneficiários		Irregular
Plano de benefícios integrado apenas por aposentadorias e pensões por morte		Regular
Regras de concessão, cálculo e de reajustamento dos benefícios nos termos do art. 40 da Constituição Federal		Regular

  

Investimentos dos Recursos Previdenciários		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência		Irregular
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento		Irregular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência		Regular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento		Regular



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condenação direta do Tribunal de Contas do Estado do Paraná desde, por óbvio, que não se trate de contas anuais prestadas pelos Prefeitos na forma do §2º do art. 31, da Constituição Federal.

(MS nº 0004771-05.2020.8.16.0000 – Relatora Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes – Órgão Especial do TJ-PR)

Porém, tal orientação resta vencida no seio do TCE/PR, pelo que, em homenagem ao princípio da colegialidade, curvo-me ao posicionamento prevalente.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- conhecer e negar provimento ao recurso de revista manejado pelo Sr. Alan Rogério Pettenazzi contra a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 282/21-S1C;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para a redistribuição devida com vistas à execução do julgado.

**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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - conhecer e negar provimento ao recurso de revista manejado pelo Sr. Alan Rogério Pettenazzi contra a decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 282/21-S1C;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para a redistribuição devida com vistas à execução do julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

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

Plenário Virtual, 24 de novembro de 2022 – Sessão Virtual nº 17.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente