



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

20-10-10

CFA

TC-001880/026/08

Município: Salto Grande.

Prefeito: Waldemar Corrêa.

Exercício: 2008.

Requerente: Prefeitura Municipal de Salto Grande (Geraldo Aparecido Bittencourt Moraes, atual Prefeito) e Waldemar Corrêa (Ex-Prefeito, Responsável pelas contas).

Em Julgamento: Reexames do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 1º-12-09, publicado no DOE de 23-12-09.

Acompanha: TC-001880/126/08.

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Primeira Câmara, em sessão de 1º-12-09, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO GRANDE**, exercício de 2008.

Para tanto, considerou caracterizados:

A) O não atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

B) Os maus resultados orçamentário e financeiro do exercício;

C) Outras falhas em múltiplos itens verificados: "Planejamento e Execução Física" (falta de critério objetivo para limitação de empenhos; a autorização de abertura, pelo Executivo, de créditos adicionais em percentual muito superior ao da inflação estimada para o período contraria a prudência e concorre para desequilíbrios nas contas, como os referidos acima); "Dívida Ativa"; "Transferências de Recursos"; "Licitações" (a utilização de ata de registro de terceiro, com base em regulamento aplicável à administração federal, contraria a Lei n. 8.666/93); "Execução Contratual"; "Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais"; "Transparência da Gestão Fiscal" (LRF, artigo 48); "Instruções e Recomendações do Tribunal".

1.2 Inconformada, a Prefeitura Municipal apresentou pedido de reexame (fls. 171/186).

A) Em relação ao "artigo 42 da LRF", transcreveu conceituação doutrinária de "empenho da despesa" para concluir que o preceito "determina que a assunção de obrigações de despesas nos últimos oito meses do último ano de mandato tenha não apenas respaldo na lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentária, mas também a necessária contrapartida de recursos financeiros suficientes para pagá-las até o final de exercício, ou no ano seguinte, se inscritas em Restos a Pagar".

B) Sobre o déficit orçamentário e financeiro, ponderou que o Município assinou convênios com o Estado e a União e promoveu as licitações para as obras, gerando os lançamentos contábeis decorrentes. No entanto, a transferência de recursos, pelo Estado (R\$ 755.038,73) e pela União (R\$ 445.498,00) não se consumou.

C) Também teceu considerações a respeito das demais falhas.

Sobre o "Planejamento e Execução Física", disse que, embora o artigo 10, V, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) havia autorizado o Executivo a contingenciar parte das dotações quando a evolução da receita comprometer os resultados previstos, não expediu Decreto a respeito, por não haver necessidade, já que o Município aguardava a liberação dos recursos provenientes dos convênios.

Repisou a defesa inicial sobre os "Créditos Adicionais" e argumentou que a LDO autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 30% do orçamento das despesas, percentual reduzido para 20% pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Os créditos especiais, provenientes de obras executadas com recursos de transferências da União e do Estado, foram abertos por conta de excesso de arrecadação advindo da entrada do numerário por leis especiais, não onerando o percentual especificado.

Aduziu que as "Transposições, Remanejamento e Transferência de Recursos Orçamentários" foram autorizadas pela LDO e pela LOA e que buscou recuperar a "Dívida Ativa", pela via amigável, expedindo 206 notificações aos inadimplentes, não tendo efetuado o cancelamento aos créditos dos exercícios de 1990 a 1996, embora prescritos, motivo pelo qual eles ainda compõem o total da dívida ativa.

Quanto às "Licitações", asseverou que "o aprimoramento do Sistema de Registro de Preços e a intensificação do uso do carona levarão inevitavelmente ao expurgo dos preços abusivos", embora não eliminem "a necessidade de uma só licitação para um só contrato", sobretudo para obras. Acrescentou que a "Execução Contratual" foi abordada na defesa.

Sustentou que a Fiscalização do Tribunal verificou a boa ordem da "Tesouraria, Almoxarifado e Bens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Patrimoniais" e que as contas evoluíram em direção à "Transparência da Gestão Fiscal", permitindo a "participação mais efetiva da sociedade na condução dos negócios públicos".

Mas silenciou a respeito das "Instruções e Recomendações do Tribunal".

1.3 O Prefeito Responsável, WALDEMAR CORREA, também apresentou pedido de reexame (fls. 191/203) com as mesmas alegações.

1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 209/211) confirmou o descumprimento do artigo 42 da LRF. Realçou que *"a receita arrecadada teve um substancial excesso de arrecadação de R\$2.948.873,28, ou seja, 27,21%, conforme quadro de fl. 31"*. Mesmo assim, os resultados, *orçamentário e financeiro (fls. 32/33), "mostraram-se piores do que os atingidos no exercício anterior"*, o que *"vem corroborar a realização de despesas sem a devida cobertura, ou seja, não houve um prudente acompanhamento da execução orçamentária"*.

A ilustre Chefia do órgão (fls. 212/216) concluiu pelo conhecimento e não provimento porque inalterados os resultados negativos na execução orçamentária e financeira, o aumento do estoque de restos a pagar, da dívida ativa, e das dívidas de curto prazo e consolidada líquida. A propósito das dívidas que devem ser consideradas no cálculo do artigo 42 da LRF, citou voto que proferi nos autos do TC-2059/026/08.

1.5 A digna SDG (fls. 217/220) também opinou pelo conhecimento e não provimento dos apelos.

Recordou que *"o resultado orçamentário afeta, diretamente, o estoque da dívida de longo curso (consolidada) e, também, a de curto prazo (déficit financeiro)"*. No caso, o déficit orçamentário de 1,08% fez com que o déficit financeiro passasse a representar 34% de um mês da receita municipal, pouco comprometendo futuros orçamentos e a agenda de programas governamentais. Também pouco impactou a dívida de longo curso (consolidada), uma vez que esta aumentou, no período, apenas 0,91%, crescimento derivado sobretudo da correção monetária. Por isso, afastou também os apontamentos relativos à líquida de longo curso (consolidada) e de curto prazo (déficit financeiro).

No tocante ao artigo 42 da LRF, defendeu que não há de se alegar a falta de repasses de convênios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 23-12-09 (fls. 169/170). Assim, são tempestivos os recursos, interpostos em 20-01-10 e 21-01-10 (fls. 171/186 e 191/203).

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento dos apelos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. VOTO – MÉRITO

3.1 A instrução e os documentos constantes dos autos convencem que o pedido de reexame não merece ser provido.

3.2 No que se refere ao artigo 42 da LRF, a Auditoria (fl. 48) e o voto condutor do parecer recorrido (fl. 165) apontaram a seguinte situação da disponibilidade de caixa da Prefeitura frente aos restos a pagar:

Evolução da Liquidez entre 30-04 e 31-12-08	2008
	Valor - R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-04-08	1.141.834,08
(-) Restos a Pagar em 30-04-08	445.800,44
(=) Liquidez em 30-04-08	696.033,64
Disponibilidade de Caixa em 31-12-08	1.228.411,06
(-) Restos a Pagar em 31-12-08	1.557.772,35
(=) Ilíquidez em 31-12-08	(329.361,29)

Evidente, portanto, que a Administração, no último ano do mandato, criou e fez aumentar a indisponibilidade financeira para cobertura dos restos a pagar. A situação agrava-se tendo em vista que, conforme consta do processo acessório I (TC-001880/126/08, fls. 4, 6, 10 e 13), no exercício foram emitidos diversos alertas por este Tribunal a respeito da necessidade de adoção de medidas corretivas, especialmente a limitação de empenho e programação financeira em atendimento ao artigo 9º da LRF. Mesmo assim, nenhuma providência eficaz foi adotada pela Municipalidade.

Recordo que, conforme considerou a E. Primeira Câmara no TC-002059/026/08, em sessão de 11-05-10, o artigo 42 da LRF

em nenhum momento manda estabelecer cotejo entre "despesas processadas" ou "despesas liquidadas", de um lado, e "disponibilidade de caixa" de outro. Manda considerar, isto sim, "encargos e despesas compromissadas a pagar".

O que é relevante, então, não é saber se a despesa foi liquidada, ou seja, se a Administração chegou, como conceito corrente¹, a determinar o seu objeto, ou, por outras palavras, se já atingiu à

¹ Como constava do artigo 1.533 do já revogado Código Civil de 1916, "considera-se líquida a obrigação certa, quanto à sua existência, e determinada, quanto ao seu objeto".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

apuração "da importância exata a pagar" (cf. Lei n. 4.320/64, artigo 63, § 1º, III). Não pode ficar a exclusivo critério do Administrador decidir se a obrigação compõe, ou não, o rol de "encargos e despesas compromissadas a pagar", conforme promova, ou não, a apuração "da importância exata a pagar".

O melhor entendimento sobre o assunto é, portanto, o extraído da legislação pertinente pela Secretaria do Tesouro Nacional, que fixa os procedimentos a adotar também por Estados e Municípios.

A Portaria n. 441/03 da STN, já prescrevia, item "Despesas Liquidadas":

Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas e, ainda, não liquidadas deverão ser consideradas como liquidadas, se escritas em restos a pagar; caso contrário, deverão ser canceladas.

O conceito foi reiterado pela Portaria n. 575, de 30-08-07, que aprovou a 7ª edição do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, aplicável a partir do exercício de 2008 (fl. 94), assim prescrito:

Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas liquidadas.

Portanto, durante o exercício, são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados (g.n.)

Por outras palavras: se os restos a pagar não exprimem compromisso de pagamento, teriam que ser cancelados. Quando não houve cancelamento, há que se entender que continuam a exprimir compromisso de pagamento e, como tal, devem ser considerados no cálculo do artigo 42 da LRF.

A argumentação deduzida pelos Recorrentes a respeito da falta de repasses de valores de convênio não amparam a gestão, pelos motivos expostos pela digna SDG e que, no que considero relevante, podem ser assim sintetizados: 1. A LRF opera, fundamentalmente, sob o pressuposto do equilíbrio financeiro de receitas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

arrecadadas e despesas aptas ao pagamento (liquidadas); 2. Ante orçamentos superdimensionados deve o gestor limitar a despesa não-obrigatória, nos moldes do artigo 9º da LRF, pena de se expor a pesada multa (artigo 5º, III, da Lei n. 10.028, de 2000); 3. O ente estatal deve cumprir a programação financeira, que concilia receitas arrecadadas e despesas realizadas (artigos 8º da LRF e 47/50 da Lei n. 4.320/64); 4. O gestor só deve liquidar empenhos após o recebimento do dinheiro do convênio; antes, pode apenas empenhar o compromisso; 5. Como os modelos de relatório de gestão fiscal atuam sob a despesa liquidada, os entes estatais podem cancelar, ao final do exercício, os gastos ainda não processados; 6. Escorada em tais modelos, nossa jurisprudência determina o expurgo, somente, dos valores vinculados ao regime próprio de previdência e aos débitos extraorçamentários; 7. Os dinheiros de convênios representam pequena parcela da arrecadação municipal.

3.3 Por outro lado, os autos permitem concluir que a gestão em exame não adotou as providências legais e necessárias para assegurar o equilíbrio das contas, preconizado pelo artigo 1º, § 1º, da LRF.

O balanço orçamentário (fls. 26/27 do Anexo) confirma que houve, no exercício, excesso de arrecadação de R\$2.948.873,28 (27,21% da receita prevista, de R\$ 10.839.000,00).

Ainda assim, o resultado orçamentário foi negativo em R\$ 148.479,08 (1,08% da receita arrecadada de R\$ 13.787.873,28).

Consoante asseverou a Auditoria (fl. 31), o déficit orçamentário provém da abertura de créditos adicionais. O excesso foi de R\$2.948.873,28 e foram abertos créditos de R\$3.177.110,34, em desacordo com o artigo 43 da Lei n. 4.320/64, também sem suporte em superávit financeiro anterior, eis que o Município, em 2007, apresentou déficit de R\$228.952,77 (fl. 33).

Em consequência, o resultado financeiro negativo cresceu no período em exame. O grupo de contas com maior expressão no passivo financeiro de 2008 (fls. 34 e 37 do Anexo) é o constituído de restos a pagar, no total de R\$ 1.557.387,31, valor que, cotejado com a disponibilidade financeira existente ao final do ano, de R\$1.228.026,02, mostra insuficiência financeira de R\$329.361,29.

O estoque de restos a pagar cresceu 37,4% em relação a 2007, subindo de R\$1.133.373,92 para R\$ 1.557.387,31.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No que se refere ao endividamento, o grupo da conta da dívida flutuante apresentou saldo, em 31-12-07, de R\$1.187.459,42, em 31-12-08, de R\$1.583.102,46, vale dizer, crescimento, 33,3% (Balanços fls. 34 e 37 do Anexo).

O endividamento de longo prazo apresentou saldo de R\$3.295.035,77 em 31-12-07 e, no exercício em exame, de R\$ 3.325.115,24, aumento de 0,9%.

Os resultados (orçamentário e financeiro) deficitários, o aumento do endividamento de curto e longo prazo, bem como a insuficiência financeira frente aos restos a pagar, demonstram ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e levam a concluir que o Município de Salto Grande não deu cumprimento ao citado artigo 1º, § 1º, da LRF.

Há, ainda, a agravante de que este Tribunal emitiu, durante o exercício, alertas ao Poder Executivo sem que nenhuma providência fosse tomada (cf. item 3.2, *supra*).

3.4 Finalmente, em relação a outras falhas em múltiplos itens verificados —“Planejamento e Execução Física”, “Dívida Ativa”; “Transferências de Recursos”; “Execução Contratual”; “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”; “Transparência da Gestão Fiscal” (LRF, artigo 48); “Instruções e Recomendações do Tribunal”—, renovo que uma vez mais não foram descaracterizadas pelos recursos, devendo prevalecer o constatado pela auditoria *in loco* promovida pelos agentes de fiscalização desta Corte. Quanto ao item “Licitações”, a assertiva de que o Município vem se socorrendo de registro de atas de terceiros (“carona”), em nada melhora a situação das contas, tanto mais que se trata de procedimento condenado pela jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União e desta Corte.

3.5 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e nego provimento aos pedidos de reexame, mantendo o parecer recorrido.

Sala das Sessões, 20 de outubro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO