



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1º-12-10

CFA

=====

TC-002040/026/08

Município: Pitangueiras.

Prefeito: Waldir de Felício.

Exercício: 2008.

Requerente: Waldir de Felício - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 18-05-10, publicado no DOE de 09-06-10.

Advogados: Carlos Ernesto Paulino, Jefferson Renosto Lopes e Flávia Balbina dos Santos Motta Bernache.

Acompanham: TC-002040/126/08, TC-040960/026/08 e TC-042045/026/09.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Primeira Câmara, em sessão de 18-05-10, expediu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PITANGUEIRAS**, exercício de 2008.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) O descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

b) O descumprimento da sistemática constitucional de quitação dos precatórios, estabelecida pelos artigos 100, § 1º, da Constituição e 78 de seu Ato de Disposições Transitórias.

c) Outras falhas em múltiplos itens: "Renúncia de Receitas", "Outras Despesas", "Contratos Remetidos ao Tribunal", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Admissão de Pessoal", "Resultados Fiscais", "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações deste Tribunal", "Dívida Ativa", "Multas de Trânsito e sua Aplicação" e "Pessoal".

O parecer determinou, ainda, a tramitação autônoma do expediente TC-042045/026/09.

1.2 Inconformado, o Prefeito Responsável apresentou pedido de reexame (fls. 199/218).

a) Argumentou, a respeito da infração ao artigo 42 da LRF, que os órgãos técnicos desta Corte se limitaram a informar a infração, não descendo a minúcias das despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres. Na verdade, elas correspondem a prestação de serviços essenciais e contínuos, relacionados ao fornecimento de água, tratamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

de saúde, educação, saneamento básico, etc. Citou acórdãos do E. Tribunal de Justiça do Estado que reconheceram a ausência de culpa do administrador público. A inexistência de lastro financeiro para o exercício subsequente não é decorrência objetiva e simples da vontade do administrador, pois envolve vários fatores, dentre eles a situação econômica do País, que interfere na receita dos Municípios. De qualquer forma, o gestor da Prefeitura procurou evitar o ocorrido, mediante readequação da carga tributária e instituição de procedimentos de compras mais econômicos, o que ainda se mostra insuficiente, diante das circunstâncias da economia pública e da necessidade de gastos para continuidade de determinados serviços.

b) Quanto à falta de pagamento de precatórios, afirmou ter adotado política austera, que só não foi a mais perfeita em virtude da situação econômica vigente. A Prefeitura encontrou sérias dificuldades para saldar suas dívidas, o que constitui realidade recorrente na grande maioria dos Municípios. De todo modo, foi possível cumprir, pontualmente, os compromissos contratuais, garantindo a continuidade dos serviços essenciais. O pagamento de precatórios não se sobrepõe ao dever da Administração de promover o bem comum, custear a educação, saúde e habitação, gerar empregos e manter em perfeito funcionamento a máquina administrativa, não podendo sacrificar os interesses da comunidade para quitar precatórios acumulados. Compete ao Município criar condições que possibilitem dar integral adimplemento às prestações sociais impostas pelo texto constitucional. Recordou, ainda, precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal afirmando que é descabido pedido de intervenção no ente federado quando não estiver configurada atuação dolosa e deliberada para não pagar o débito. Assim é porque o administrador está sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia, sendo necessário garantir eficácia a outras normas constitucionais, como a continuidade da prestação de serviços públicos. Em suma: devem ser consideradas as limitações econômicas que condicionam a atuação do Poder Público no cumprimento das ordens judiciais.

c) Também contestou as falhas apontadas em outros itens: "renúncia de receitas" (os documentos contábeis demonstraram aumento da receita, graças às ações de incentivo ao pagamento); "outras despesas" (as impropriedades são meramente formais); "atraso na remessa dos contratos ao Tribunal" (é impropriedade formal, decorrente do acúmulo de serviços e do baixo número de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

funcionários); quebra da "ordem cronológica de pagamento" (ocorrência motivada pela necessidade de atender ao interesse público e evitar a interrupção de serviços essenciais, sem prejuízo à execução orçamentária, que foi superavitária); "admissão de pessoal" (impropriedades formais, sem dano ao erário); "resultados fiscais" (falhas justificáveis pela necessidade de realizar despesas de cunho essencial e contínuo); "atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas" (o Município procurou dar-lhes pleno atendimento).

1.3 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 221/224) opinou pelo não provimento do recurso porque suas razões não afastam a falta de pagamento mínimo de precatórios, nem a constatação da transgressão ao artigo 42 da LRF.

Também a Unidade Jurídica (fls. 225/226) e a Chefia do órgão (fl. 227) propuseram a integral manutenção do parecer recorrido.

1.4 A digna SDG (fls. 228/230) não divergiu.

A respeito do descumprimento do artigo 42 da LRF, realçou que as despesas continuadas precisam, ainda mais do que as novas, do suporte de caixa que o preceito que garantir. Validar empenhos sem cobertura financeira, especialmente quando efetuados ao final do mandato, seria afronta à responsabilidade fiscal.

Já o pagamento de precatórios judiciais foi insuficiente frente ao passivo existente, diante dos critérios fixados pela jurisprudência do Tribunal. Além de ser motivo determinante dos pareceres desfavoráveis às contas dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

1.5 Foi juntado aos autos o expediente TC-25925/026/10 (fls. 231/233), pelo qual a DD. Procuradoria Geral de Justiça do Estado solicita informações acerca do julgamento das contas.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 09-06-10 (fls. 197/198), de sorte que é tempestivo o recurso, interposto em 12-07-10 (fls. 199/218).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. VOTO - MÉRITO

3.1 No que concerne ao descumprimento do artigo 42 da LRF, o recurso não contesta a situação apontada pela auditoria e pelo voto condutor do parecer recorrido (fls. 84 e 193/194), qual seja:

Evolução da Liquidez	Valor - R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-08	3.435.285,57
Saldo dos Restos a Pagar em 30-abr-08	2.459.997,38
Empenhos Liquidados a Pagar em 30-abr-08	3.486.903,01
Illiquidez em 30-abr-08	(2.511.614,82)
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-08	1.858.547,80
Saldo dos Restos a Pagar em 31-dez-08	4.643.530,40
Illiquidez em 31-dez-08	(2.784.982,60)

Nada autoriza modificar esses números.

O artigo 42 da LRF¹ objetiva afastar do cenário político-administrativo conduta reprovável: promover o endividamento do ente público nos últimos meses do mandato, mediante a assunção de despesas sem suporte de caixa, comprometendo orçamentos futuros. O preceito citado fixa critério objetivo para evitar que isso aconteça. Proíbe a Administração de realizar despesas, nos oito meses finais do mandato, caso acarrete aumento da indisponibilidade financeira para atendê-las. O descumprimento dessa prescrição legal é irregularidade grave, tanto que pode caracterizar crime fiscal (Código Penal, artigo 359-C²).

Em atenção às regras legais mencionadas, esta Corte vem emitindo parecer desfavorável à aprovação das

¹ 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 exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

² Artigo 359-C - Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Incluído pela Lei n. 10.028, de 2000).

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos (Incluído pela Lei n. 10.028, de 2000).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contas em que se constate, nos oito últimos meses, o crescimento da indisponibilidade financeira para cobertura das despesas a pagar. Assim deliberou, por exemplo, no TC-1529/026/04 (1ª Câmara, Prefeitura de Nova Aliança, 2004):

(...) o artigo 42 não afasta o exame das contas anuais como uma unidade. Apenas acrescenta outra verificação: apurar se, nos últimos oito meses do mandato, o Administrador - talvez motivado pelo processo eleitoral ou pela avaliação de que não lhe caberá equacionar a dificuldade futura - não concorreu para a situação de indisponibilidade de caixa para o exercício seguinte. Seria absurdo entender que o artigo 42 da Lei proíbe ação que concorra para a situação de indisponibilidade nos últimos oito meses, mas autoriza que esse seja o resultado de desastrosa gestão financeira durante o primeiro quadrimestre do exercício.

Há que se considerar, apenas, se, no período de 30-04 a 31-12 do último ano do mandato, o Executivo fez, ou não, crescer a insuficiência financeira para cobertura de obrigações assumidas para liquidação, parcial ou total, no exercício seguinte. O que o preceito proíbe é que o Administrador, nos últimos dois quadrimestres do mandato, preocupado com o processo eleitoral já instalado ou simplesmente acomodado em relação ao futuro do Município, concorra para o crescimento do estoque das obrigações a pagar, sem a contrapartida de recursos disponíveis em caixa.

Mas, também a meu ver, não decorre da Lei de Responsabilidade Fiscal que, em 31-12 do último ano de mandato, obrigatoriamente exista disponibilidade financeira para liquidação de todas as obrigações contraídas, a qualquer tempo, pela Administração. Não teria sentido fazer essa exigência a Prefeito que, assumindo Município com altíssima insuficiência financeira, tenha progressivamente, ano a ano, promovido à máxima redução possível dela, sem conseguir zerá-la porque simplesmente não existia receita para tanto. O artigo 42 condena apenas o aumento, nos últimos oito meses do mandato, da dívida de curto prazo para patamar superior ao verificado no 1º quadrimestre; se houver aumento nesse período, estará comprovado o não atendimento ao dispositivo legal; caso contrário, ocorrendo diminuição, não cabe falar em descumprimento do citado artigo.

(...) o importante é verificar se no final do mandato, o Administrador buscou prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. É essa a análise que importa, quanto a esse preceito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No que se refere às despesas de caráter continuado, o Manual de Orientação expedido por esta Corte (A Lei de Responsabilidade Fiscal, 2007, pág. 49) preconiza:

31. No que pertine às despesas que passam para o exercício seguinte, o artigo 42 da LRF assim enuncia; (...)

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro, precisam dessas, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos em cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública.

Como asseverou a digna SDG (item 1.4), mais ainda do que as demais despesas, as essenciais e de caráter continuado é que justificam manter suporte de caixa nos dois últimos quadrimestres do final do mandato. Daí decorre a preocupação de dar efetividade ao artigo 42 da LRF, bem como a jurisprudência reiterada desta Corte no sentido de que o descumprimento do critério objetivo de preservação, no final do mandato, da disponibilidade de caixa para pagamento das obrigações contraídas é motivo para reprovação. Esta Corte apenas aprecia contas; não tem atribuição para decidir se, em determinada situação, o descumprimento do artigo 42 caracteriza improbidade administrativa ou crime fiscal, nem para aferir dolo ou culpa. Mas o Tribunal de Contas não pode deixar de verificar, ao apreciar as contas anuais do Município, se foi cumprido preceito legal de grande relevância para assegurar o seu equilíbrio e a gestão responsável das contas públicas.

Para evitar a falha constatada nas contas agora em exame, esta Corte, pela sua Unidade Regional de Ribeirão Preto, emitiu, durante o exercício de 2008, diversos alertas ao Município sobre sua situação de iliquidez que se avizinhava (fevereiro, fls. 6/7 do processo acessório TC-002040/126/08; abril, fls. 9/10; junho, fls. 15/16; agosto, fls. 19/20; dezembro, fls. 32/33), instando a Administração a adotar as medidas corretivas necessárias, especialmente a limitação de empenho e programação financeira, nos termos dos artigos 8º e 9º³ da LRF. Nenhuma providência eficaz foi

³ Artigo 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentária e observada o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

adotada pelo Prefeito, o que reforça o parecer desfavorável às contas.

3.2 No que se refere aos "Precatórios", a Auditoria (fl. 61) e o parecer recorrido (fl. 194) apresentaram a seguinte posição:

	Valor - R\$
Saldo de Precatórios do Exercício Anterior	391.063,16
Mapas/Ofícios Requisitórios - Exercício 2007	87.449,74
10% Saldo Advindo do Exercício Anterior	39.106,32
Valor Mínimo que Deveria ser Pago no Exercício	126.556,06
Valor Efetivamente Pago no Exercício – 2008	93.516,83
Saldo de Precatórios para o Exercício Seguinte	384.996,07

As razões do recurso não contestam esses valores, apresentados no relatório de auditoria e no voto condutor do parecer desfavorável às contas.

A jurisprudência desta Corte, atenta ao que prescrevem os artigos 100 da Constituição e 78 do ADCT-CF e ao princípio da "reserva do possível", tantas vezes invocado na discussão do tema, firmou o entendimento de que o cumprimento da sistemática constitucional de quitação de precatórios exigia, no período em exame, pagamento mínimo correspondente ao somatório do valor total do mapa orçamentário do ano, acrescido do correspondente a 10% do estoque anterior. Trata-se, em verdade, de entendimento condescendente, porque pressupõe (embora isso não seja necessariamente verdade) que todo o estoque de precatórios seja constituído de títulos anteriores à Emenda n. 30, bem como que eles tenham caráter alimentar.

O descumprimento de sistemática constitucional é, por si, irregularidade grave. No caso, também desconsidera

disposto na alínea "c" do inciso I do artigo 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Artigo 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 DE SÃO PAULO

a atividade do Judiciário e, ainda, o credor que, já desprovido dos instrumentos normais de execução, fica propenso a acordos indignos para receber o que é seu.

No caso concreto, o Município não quitou o valor mínimo exigido pela jurisprudência desta Corte. Não prestou a contribuição mínima devida para dar efetivo cumprimento à obrigação constitucional de quitar o passivo judicial, tanto que o estoque do exercício é maior que o anterior. Permitiu a manutenção da crônica desconsideração das decisões judiciais e dos direitos dos credores.

A quantia devida era pequena, certamente não afetaria o atendimento dos serviços essenciais que devem ser prestados. A falta de pagamento apenas reitera a conduta do Município: as contas de 2007, 2006 e 2005 (TC-002511/026/07, TC-003374/026/06 e TC-002922/026/05) receberam parecer desfavorável, em decorrência da mesma irregularidade.

3.3 As demais falhas, nos itens "Renúncia de Receitas", "Outras Despesas", "Contratos Remetidos ao Tribunal", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Admissão de Pessoal", "Resultados Fiscais", "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações deste Tribunal", "Dívida Ativa", "Multas de Trânsito e sua Aplicação" e "Pessoal" não foram afastadas pelas razões de recurso, que substantivamente se limitaram a realçar o motivo pelo qual ocorreram e a natureza formal das mesmas. Essas irregularidades reforçam a conclusão desfavorável à aprovação das contas.

3.4 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e nego provimento ao pedido de reexame.

Em atenção ao expediente de fls. 231/233, encaminhe-se cópia do parecer expedido, inclusive no pedido de reexame, bem como das correspondentes notas taquigráficas à consideração do DD. Procurador Geral de Justiça do Estado.

Sala das Sessões, 1º de dezembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO