



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

08-12-10

CFA

=====

TC-002117/026/08

Município: Rosana.

Prefeito Aparecida Batista Dias de Oliveira.

Exercício: 2008.

Requerente: Aparecida Batista Dias de Oliveira - Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 29-06-10, publicado no DOE de 28-07-10.

Advogados: Geane Silva Leal Bezerra e outros.

Acompanham: TC-002117/126/08 e Expedientes: TC-001932/005/08, TC-002378/005/08, TC-038456/026/08, TC-011578/026/08, TC-011740/026/08, TC-011743/026/08, TC-016220/026/08, TC-016642/026/08, TC-022189/026/09, TC-022190/026/09, TC-022191/026/09 e TC-017847/026/10.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Primeira Câmara, em sessão de 29-06-10, expediu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSANA**, exercício de 2008.

Para tanto, considerou caracterizados:

A) O descumprimento da sistemática constitucional de quitação dos precatórios, afrontando os artigos 100, § 1º, da Constituição Federal e 78 de seu Ato das Disposições Transitórias (ADCT-CF), este último inserido pela Emenda n. 30, de 2000;

B) Outras falhas em múltiplos itens auditados: "Fiscalização das Receitas"; "Dívida Ativa"; "Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE"; "Royalties", "Despesas com o Ensino"; "Despesas com a Saúde"; "Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor" (falta de contabilização de precatório); "Execução Orçamentária"; "Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Financeiro"; "Peças Contábeis"; "Recursos Recebidos da CESP"; "Dispensas/Inexigibilidades de Licitação"; "Execução Contratual"; "Convênios CDHU - Execução"; "Ordem Cronológica de Pagamentos"; "Pessoal"; "Almoxarifado e Bens Patrimoniais"; "Instruções e Recomendações do Tribunal".

C) Inconsistências dos lançamentos e demonstrativos contábeis ferindo o princípio da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e da evidenciação contábil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(artigos 83, 85, 87, 89 e 98 da Lei n. 4.320/64).

O Parecer determinou, ainda, a formação de autos apartados, para tratar: do pagamento de subsídios a maior à Prefeita Municipal; do pagamento, a servidores, de adicional de insalubridade, férias integrais, anuênios (inclusive a aposentados) e horas extras; dos pagamentos efetuados a membros do Conselho Tutelar.

1.2 Inconformada, a Prefeita Responsável apresentou pedido de reexame (fls. 207/229).

(A) Recordou que ao assumir o Executivo, em setembro de 2007, encontrou o Município em situação calamitosa, passível de intervenção estadual, ante o caos que imperava.

Logo depois, com a deflagração da operação "Mexilhão Dourado", amplamente divulgada pela mídia nacional, os contratos entre a Prefeitura e a PRESSERV (CP 8/05 e CP 9/05) foram rescindidos em 07-12-08 (docs. fls. 1/4), pois até então todos os serviços de manutenção pública eram terceirizados.

Ao ensejo da posse da Prefeita Responsável, o Município apresentava: endividamento elevadíssimo, de R\$ 58.000.000,00; folha de pagamento dos servidores com dois meses de atraso; frota sucateada; gritante falta de recursos; atrasos de sete meses no repasse de subsídios às entidades do terceiro setor; descrédito absoluto da Administração; instabilidade política; caos na saúde e na educação; diversas outras irregularidades decorrentes da má gestão dos administradores anteriores.

Diante da rescisão dos contratos de terceirização mencionados, não houve alternativa, senão a locação de equipamentos para realização de serviços essenciais e a busca de novas soluções administrativas para o futuro.

(B) No que se refere aos precatórios, argumentou que em 2008 foram pagos R\$ 341.868,25, 13,6% do estoque total. No exercício, o total de precatórios correspondeu ao dobro do apurado em 2007, enquanto a receita corrente líquida experimentou decréscimo em relação aos dois anos anteriores: 2006, R\$ 54.294.878,67; 2007, R\$ 48.819.555,30; 2008, R\$ 47.746.311,34.

A situação caótica continuou a perdurar no exercício em exame, embora todas as medidas para criar condições mínimas de prestação de serviços públicos tenham sido tomadas, como evidenciou o relatório apresentado.

Com relação aos precatórios, foi pago o possível. A jurisprudência desta Corte autoriza a aprovação das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contas quando há esforço concreto da Administração no sentido de baixar o estoque da dívida. Nesse sentido se decidiu no TC-2929/026/03 (contas de Teodoro Sampaio) e no TC-5564/026/07 (contas do Governo do Estado).

C) Em relação a "Outras falhas", o apelo confirmou a dispensa de licitação para contratação de serviços de transporte de alunos, ante os prejuízos que a suspensão dos mesmos poderia causar aos estudantes, inclusive aos que estavam por concluir o ensino superior. Assim, sensibilizada com a relevância social da questão, autorizou a prestação dos serviços, tanto mais que a frota municipal estava totalmente sucateada.

Acrescentou, a respeito da "despesa sem licitação", que a análise das notas fiscais juntada aos autos mostra que os produtos adquiridos são de natureza diversa, não ocorrendo fracionamento de despesa (cf. fls. 139/141). Os argumentos apresentados pela Prefeitura sobre o apontamento não foram analisados; são aquisições de pequeno valor, que não atingiram alçada de licitação.

Em relação ao pregão presencial n. 6/08, as autorizações de reequilíbrio foram baseadas em notas fiscais autenticadas, sem nenhum indício de fraude ou irregularidade, considerando diferentes fornecedores.

Destacou, ainda, que em 2008 o Município ficou impossibilitado de firmar qualquer novo convênio que trouxesse recursos para o Município, tendo em vista a falta de certidões negativas de débitos e da sua inadimplência com órgãos do Governo. De todo modo, como se infere do relatório da Auditoria (fls. 46/49), prestou contas de todos os valores recebidos.

D) As razões de recurso silenciaram a respeito das demais falhas apontadas nas contas.

1.3 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 231/232) opinou pelo não provimento do recurso, pois suas razões não afastam o descumprimento da posição jurisprudencial desta Corte a respeito do pagamento de precatórios judiciais e também porque subsistem numerosas falhas nas contas.

Também a Unidade Jurídica (fls. 233/234) e a Chefia do órgão técnico (fl. 235) propuseram a integral manutenção do parecer recorrido.

1.4 A digna SDG (fls. 236/237) não divergiu.

Enfatizou que os pagamentos de precatórios judiciais no exercício se limitaram a R\$ 341,8 mil, valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

correspondente a somente 27,2% do valor que deveria ser todo solvido no ano examinado (último mapa orçamentário + baixa monta), não considerado, nesse índice, o estoque oriundo de anos anteriores.

Ademais, é insuficiente alegar o pagamento de 3,6% do estoque total, uma vez que a jurisprudência desta Corte firmou há muito tempo o entendimento de que a Administração deve quitar, em cada ano, o valor correspondente à totalidade dos novos precatórios (mapa do TJ e requisitórios de baixa monta) e mais 10% do estoque anterior. Assim, é insuficiente a quitação do valor correspondente a apenas 10% do saldo anterior, sendo necessário quitar, também, o valor total dos precatórios incidentes no próprio exercício.

Portanto, o Município não deu atendimento aos preceitos constitucionais apontados, nem a pressuposto basilar de responsabilidade fiscal, qual seja, o da redução da dívida pública.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 28-07-10 (fls. 199/200), de sorte que é tempestivo o recurso, interposto em 27-08-10 (fls. 207/229).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. VOTO - MÉRITO

3.1 O relatório de auditoria *in loco* (fls. 31/32) e o parecer recorrido (fls. 195/196) apresentaram a seguinte posição dos precatórios judiciais do Município, durante o exercício agora em reexame:

	Valor - R\$
Saldo de precatórios de exercícios anteriores	1.257.621,04
Mapas e ofícios requisitórios do exercício de 2007	1.195.245,90
Requisitórios de Baixo Valor de 2007, Lei 10.259/01	57.890,91
10% do Estoque de Precatórios de anos anteriores	125.762,10
Valor Mínimo que Deveria ser Pago em 2008	1.378.898,91
Valor Efetivamente Pago no Exercício em 2008	341.868,25
Saldo de Precatórios para o Exercício Seguinte	2.304.410,79

Os pagamentos realizados no exercício conforme (fls. 34/35 dos autos) foram apenas os seguintes:

NE n.	Reclamante	Valor Pago	Data Pagto
10047/08	Valmir dos Santos	114.376,75	01-07-08
10048/08	Edivaldo Carneiro	86.506,85	01-07-08
10046/08	Jorge Ferreira da Silva	83.093,74	01-07-08
	Precatórios de Pequeno Valor	57.890,91	
	Total	341.868,25	

Esses números são os que constam dos autos e não sofreram nenhuma contestação no recurso.

Na vigência da redação atribuída aos artigos 100 da Constituição e 78 do ADCT-CF pela Emenda 30, de 2000, esta Corte, atenta às reiteradas ponderações do Colendo Supremo Tribunal Federal de que o assunto deveria ser tratado com observância do princípio da "reserva do possível", firmou pacífica jurisprudência sobre o tema em debate.

Segundo essa jurisprudência, antes da vigência da Emenda 62/09, o cumprimento da sistemática constitucional de quitação dos precatórios judiciais dependia do pagamento, no exercício, do valor total mínimo correspondente a 10% do valor do estoque dos exercícios anteriores, acrescido do valor total do mapa orçamentário do exercício. Esse entendimento é, na verdade, condescendente com a Administração, porque pressupõe que a totalidade do estoque dos exercícios anteriores corresponda a precatórios sujeitos à disciplina da Emenda n. 30 (ou seja, que todos tenham natureza alimentar e que todos sejam anteriores à referida Emenda), o que na maioria dos casos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

não corresponde à realidade.

Na hipótese, nem esse valor mínimo foi atendido. Os pagamentos foram de apenas R\$ 341,8 mil, que nem de longe cobrem os compromissos do exercício em exame (R\$ 1.195,2 mil + R\$ 57,8 mil = R\$ 1.253,1). O pagamento mínimo necessário para atender ao critério decorrente das prescrições constitucionais então vigentes seria de R\$ 1.378,8 (R\$ 1.253,1 de obrigações do exercício + R\$ 125,7 correspondentes ao valor de 10% do estoque anterior). Portanto, o pagamento efetuado correspondeu a apenas 24,7% do mínimo que deveria ter sido solvido. Ou, como disse a digna SDG, o Município pagou *"valor correspondente a somente 27,21 do valor que deveria ser todo solvido no ano examinado (último mapa orçamentário + baixa monta), nada se enfrentando, disso decorrente, quanto ao saldo vindo de anos anteriores"*.

Nesse contexto, não há como aprovar as contas. O pagamento efetuado no exercício ficou longe do mínimo considerado necessário pela condescendente jurisprudência desta Corte, já fixada com atenção às dificuldades dos municípios e ao princípio da "reserva do possível".

Assim, o que se verifica é que o tratamento dado aos precatórios, durante o exercício, fez o estoque crescer de R\$ 1.257,6 mil (em 31-12-07) para R\$ 2.304,7 (em 31-12-08), quase o dobro. Portanto, a Administração reiterou infração constitucional já determinante da reprovação das contas de 2006 (TC-3451/026/06, Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA) e 2007 (TC-2588/026/07, Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO). Essas constatações tornam o caso dos autos inteiramente diverso dos precedentes invocados.

3.2 As razões do recurso também não afastam as críticas formuladas às licitações e às contratações diretas efetuadas pela Administração.

A Responsável pelas contas assumiu a Chefia do Executivo em setembro de 2007. Houve tempo suficiente, portanto, para nova e necessária licitação para contratar serviços de transporte para estudantes universitários, tanto mais que o início do ano letivo de 2008 era certo e para data posterior ao começo do ano civil.

O recurso também não elimina a constatação da auditoria de que a concessão de revisão contratual não cumpriu as exigências do artigo 65, "d", da Lei n. 8.666/93. A Administração não demonstrou a falta de parâmetros seguros para aferição da ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

incalculáveis, nem de critérios objetivos para definir a variação nos preços do óleo diesel sobre o valor do contrato.

De outra parte houve fracionamento tanto da aquisição de material de construção quanto de peças e de serviços para manutenção e reparo de veículos, o que caracteriza fracionamento de despesas e infração aos artigos 24, II (parte final) e 23, § 5º, da Lei 8.666/93, perfeitamente evitável com a adoção do sistema de registro de preços.

3.3 Outras falhas —“Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE”, “Royalties”, “Despesas com o Ensino”, “Despesas com a Saúde”, “Despesas com Precatórios Judiciais de Requisitórios de Baixo Valor” (falta de contabilização), “Execução Orçamentária”, “Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Financeiro”, “Peças Contábeis”, “Recursos Recebidos da CESP”; “Execução Contratual”, “Convênios CDHU - Execução”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Pessoal”, “Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Instruções e Recomendações do Tribunal”— , a exemplo das inconsistências dos lançamentos e demonstrativos contábeis, ferindo o princípio da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF e da evidenciação contábil e artigos 83, 85, 87, 89 e 98 da Lei n. 4.320/64), ficaram bem caracterizadas no relatório da auditoria “*in loco*” e não foram infirmadas quer pela defesa, quer pelas razões do recurso.

Elas reforçam a conclusão desfavorável às contas.

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

Sala das Sessões, 08 de dezembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO