

TC-001943/026/08

Município: Cachoeira Paulista.

Prefeito(s): Fabiano Antônio Chalita Vieira e Paulo Francisco Ferreira.

Exercício: 2008.

Requerente(s): Fabiano Antônio Chalita Vieira - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 13-07-10, publicado no D.O.E. de 14-08-10.

Advogado(s): Paulo Sérgio Mendes de Carvalho.

Acompanha(m): TC-001943/126/08.

Auditoria atual: UR-14 - DSF-II.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Fabiano Antonio Chalita Vieira - Prefeito Municipal de Cachoeira Paulista, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 13.07.10¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2008 daquela Municipalidade, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável**.

A r. decisão proferida deu-se em razão do descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; pela falta de controle e pagamentos referentes aos precatórios; pelo descumprimento da Lei Eleitoral no tocante aos gastos com publicidade; e, somando-se ainda, as impropriedades verificadas em diversos itens apontados pela Auditoria².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 13.07.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, e Antonio Roque Citadini, bem como pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher.

² **Trecho de interesse do voto proferido:**

2.1 As contas em exame se ressentem de graves irregularidades, que as comprometem por inteiro.

2.2 Assim é que a instrução demonstra o **descumprimento do que prescreve o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Nos dois últimos quadrimestres do mandato, a Administração contraiu obrigações de despesa que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa.

Consoante demonstrado no relatório da Auditoria (item 1.2, q) e referendado pelas manifestações da Unidade de Economia da Assessoria Técnica e de SDG, a indisponibilidade líquida aumentou em período vedado. Em 30-04-08 correspondia a R\$ 217.945,95, passando, em 31-12-08, para R\$ 875.572,04. Ao final do exercício, para atender a estoque de restos a pagar de R\$ 3.141.177,74 a disponibilidade financeira era de apenas R\$ 2.265.605,70.

O deliberado aumento da indisponibilidade financeira ao final do mandato, comprometendo exercícios futuros, é irregularidade grave, tanto que sancionada pelo artigo 359-C, do Código Penal. É, portanto, motivo suficiente para comprometer integralmente as contas.

2.3 Por outro lado, no tocante aos **precatórios judiciais**, a auditoria registrou (fls. 29/31) que não foram constatados pagamentos de beneficiários no valor de R\$ 61.783,60, além de outros impossíveis de aferição, pois não entregues pela Administração. E, diante do desencontro das informações, tem-se que os controles e pagamentos referentes aos precatórios não evidenciaram a realidade do Município.

Como disse a digna SDG “a falta dessas informações não poderá beneficiar a Administração, já que não honrou, por inteiro, o compromisso da prestação anual das contas; assim, a falta de informações importantes relativas ao pagamento dos precatórios é bastante significativa, o que, à vista do entendimento já sedimentado no âmbito desta Corte, constitui falta grave por descumprimento de obrigação constitucional, suficiente para a reprovação das contas”.

Acréscimo que trata de irregularidade reincidente (cf. item 1.7, retro), a justificar, também, a rejeição das contas pelo critério do artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 709/93.

No tocante ao art. 42 da LRF, destaca-se do voto proferido pelo e. Relator que foram contraídas obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do exercício, sem suficiente disponibilidade de caixa, posto que, conforme instrução dos autos, a indisponibilidade líquida aumentou no período vedado.

Segue o quadro apresentado pela inspeção, adotado no r. voto proferido.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12	2008
Disponibilidades de caixa em 30.04	R\$ 1.507.783,27
Saldo de restos a pagar em 30.04	R\$ 1.012.466,38
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	R\$ 713.262,84
Ilíquidez em 30.04	(R\$ 217.945,95)
Disponibilidades de caixa em 31.12	R\$ 2.265.605,70
Saldo de restos a pagar em 31.12	R\$ 3.141.177,74
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de restos a pagar processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Ilíquidez em 31.12	(R\$ 875.572,04)

Quanto aos precatórios, a despeito de que o tema já havia influenciado sobremodo na emissão dos pareceres desfavoráveis às contas de

2.4 Além disso, no tocante aos **gastos com publicidade e propaganda**, o Município descumpriu o estabelecido na Lei Eleitoral. As justificativas do Responsável não foram suficientes para demonstrar motivação de interesse público para o aumento de 72,73% dessas despesas, em 2008, ano eleitoral e último do mandato, em relação à média dos três últimos exercícios.

2.5 Concorrem, também, para reprovação dos procedimentos que compõem a gestão as irregularidades apontadas nos itens "Planejamento e Execução Física" (a limitação da autorização de abertura de créditos adicionais ao percentual da inflação estimada é medida que concorre para o equilíbrio das contas e evita transformar o orçamento em peça de ficção); "Índice Paulista de Responsabilidade Social"; "Fiscalização das Receitas"; "Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico" (a auditoria in loco constatou a aplicação dos recursos em finalidade imprópria e a defesa não demonstrou o contrário); "Despesas com o Ensino"; "Despesas com Saúde"; "Outras Despesas" (os adiantamentos de despesas de viagem ao Prefeito devem ser feitos a servidor efetivo do quadro, com vínculo permanente com a Administração, sujeito à disciplina estatutária, responsável pela oportuna prestação de contas); "Licitações"; "Contratos"; "Ordem Cronológica de Pagamentos"; "Transparência da Gestão Pública" e "Instruções e Recomendações do Tribunal". Essas impropriedades ficaram bem caracterizadas no relatório de auditoria e não foram infirmadas pela defesa; ao contrário, majoritariamente elas foram admitidas pelo Responsável, com notícia (não comprovada) de adoção de providências em exercícios posteriores, cuja efetiva implantação deverá ser verificada pela Auditoria, na próxima inspeção.

Várias dessas irregularidades também são recorrentes, eis que já constatadas em contas anteriores (cf. item 1.7, supra).

2.6 Já estão sendo tratados em processos específicos, nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses públicos ao Terceiro Setor (TC-1106/007/09) e as contratações de servidores por tempo determinado (TC-1080/007/09).

O pagamento a maior ao Vice-Prefeito e de indenizações aos servidores em comissão (fls. 45/48) devem ser objeto de instrução complementar em autos apartados, para as providências cabíveis.

O acessório anexo TC-1943/126/08 trata de assuntos considerados pelo relatório da auditoria e serviu de subsídio no exame das contas.

2.7 Pelos motivos expostos, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e voto pela emissão de parecer desfavorável às contas.

Determino que o acessório anexo, TC-1943/126/08, permaneça apensado a estes autos.

Determino a formação de autos apartados para tratar do pagamento à maior ao Vice-Prefeito e de indenizações aos servidores em comissão.

Encaminho, por ofício a ser expedido, cópia do parecer e das correspondentes notas taquigráficas à consideração do Ministério Público.

A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências regularizadoras anunciadas pelo Prefeito Responsável.

2006 e 2007³, foi destacado que não foram constatados pagamentos de beneficiários no valor de R\$ 61.783,60, além do desencontro de informações, impossibilitando a real situação da dívida judicial.

Registro que a SDG havia destacado sobre a matéria, mesmo diante das poucas informações prestadas e, com base no quadro de precatórios do exercício anterior, o seguinte demonstrativo:

Quadro de Precatórios elaborado para o exercício de 2008, considerando o quadro anterior mais as informações dadas pela Auditoria	R\$
Saldo de precatórios anteriores, não parcelados pela EC nº 30/2000 R\$ 2.522.606,45 (saldo anterior) - R\$ 172.744,13 (valor pago em 2007)	2.349.862,32
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2008 (informado pela Auditoria)	61.783,60
10% do saldo anterior + baixa monta / valor mínimo a ser pago em 2008 (R\$ 234.986,23 + R\$ 61.783,60)	296.769,31
Valor efetivamente pago em 2008	282.728,13
Valor deficitário por não ter sido pago em 2008	14.041,19

Finalmente, no tocante à publicidade e propaganda, o núcleo da impropriedade residiu no aumento de 72,73% dessas despesas em relação à média dos três últimos exercícios, sem apresentação da motivação no interesse público.

Reforçaram ainda o juízo negativo emitido sobre os demonstrativos, as falhas apresentados nos itens *“Planejamento e Execução Física”* (a limitação da autorização de abertura de créditos adicionais ao percentual da inflação estimada é medida que concorre para o equilíbrio das contas e evita transformar o orçamento em peça de ficção); *“Índice Paulista de Responsabilidade Social”*; *“Fiscalização das Receitas”*; *“Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico”* (a auditoria in loco constatou a aplicação dos recursos em finalidade imprópria e a defesa não demonstrou o contrário); *“Despesas com o Ensino”*; *“Despesas com Saúde”*; *“Outras Despesas”* (os adiantamentos de despesas de viagem ao Prefeito devem ser feitos a servidor efetivo do quadro, com vínculo permanente com a Administração, sujeito à

³ **TC-3277/026/06** – Contas do exercício de 2006 – A E. Primeira Câmara, em Sessão de 25.11.08, emitiu parecer desfavorável às contas. *Não pagamento de precatórios nos termos exigidos pela Constituição Federal.* DOE 19.02.09.

TC-2414/026/07 – Contas do exercício de 2007 – A E. Segunda Câmara, em Sessão de 14.04.09, emitiu parecer desfavorável às contas. *O E. Tribunal Pleno negou provimento ao Pedido de Reexame. Falta de pagamento de precatórios: mapa orçamentário de 2006; requisitórios de baixa monta incidentes em 2007; 10% dos precatórios constituídos anteriormente – desobediência dos princípios constitucionais relativos à matéria e da jurisprudência desta Corte; falta de registro de tal passivo no Balanço Patrimonial; ocultação de passivo; ofensa ao princípio da transparência fiscal.* DOE 07.11.09.

disciplina estatutária, responsável pela oportuna prestação de contas); “Licitações”; “Contratos”; “Ordem Cronológica de Pagamentos”; “Transparência da Gestão Pública” e “Instruções e Recomendações do Tribunal”. (fls. 108/115).

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 14.08.10 (fls. 117/118), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 14.09.10 (fls. 119/128).

Agora, nessa fase recursal, pretende o Recorrente a reforma da decisão, pugnando pela regularidade das contas.

De suas razões, argumenta que o tema precatórios é bastante conturbado, tendo sido capaz de reprovar os demonstrativos de boa parte dos Municípios.

E, a despeito de reconhecer a obrigação no cumprimento das determinações judiciais, anota que seria impossível a sua liquidação, diante da expressão dos valores acumulada ao longo dos anos.

Diz que, na verdade, se trata de uma herança maldita, capaz de emperrar as finanças públicas, a ponto desta E.Corte posicionar-se pelo pagamento, *mínimo*, do mapa orçamentário do período, acrescido de 10% (dez por cento) do saldo de exercícios anteriores.

Nesse sentido, considerando os parâmetros estabelecidos por esta E.Corte, informa que deveria ter pago precatórios no montante de R\$ 274.910,81, quando o próprio relatório de Auditoria reconheceu o pagamento de R\$ 282.728,13.

Assim, considera que atendeu à posição jurisprudencial desta E.Corte.

E, além disso, invoca que a EC nº 62/09 teria alterado o regramento sobre os precatórios, estabelecendo modalidades distintas para o seu cumprimento, requerendo o reconhecimento dos efeitos retroativos da mudança constitucional, tal qual princípio de Direito Penal, a fim de beneficiar ao réu.

Sobre o art. 42 da LRF, entende que a conduta proibida seja a geração de novas obrigações, situação na qual não teria incorrido.

Expressa que a maior parte do valor indisponível indicado – R\$ 875.572,04, se refere à folha de pagamento e encargos, e o restante de obrigações sempre assumidas anteriormente ao período vedado.

Assegura que os restos a pagar foram quitados, em sua maioria, até 31.01.09.

Em suma, apresenta que o valor em aberto se referia a despesas continuadas, pagas já no primeiro mês do exercício seguinte.

Lembra que o estoque de restos a pagar do exercício de 2007 era de R\$ 3.534.967,72, sendo reduzido para R\$ 3.141.177,74 no final do exercício em exame.

Invoca, assim, que não houve uma única obrigação nova assumida nos dois últimos quadrimestres de governo que não tenham sido quitadas até 31 de dezembro.

E, quanto às demais falhas apontadas, entende que não poderiam levar à emissão da rejeição das contas, lembrando ainda, a respeito dos índices de aplicação adequada na educação, saúde, gastos com pessoal e execução orçamentária.

Em seguida, a matéria foi analisada pela Assessoria Técnica e sua respectiva Chefia, manifestando-se pelo não provimento do apelo (fls. 131/135).

A SDG, por sua vez, também opinando pelo não provimento do recurso, reiterou o demonstrativo de precatórios apresentados anteriormente, ratificando sua opinião de que não houve cumprimento da posição jurisprudencial desta E.Corte sobre a matéria.

E, no tocante ao art. 42 da LRF, registrou seu entendimento de que as despesas continuadas precisam, mais do que as novas, de suporte de caixa, pois se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira, conforme prescreve o próprio manual básico editado por esta E. Corte (fls. 136/138).

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (***r. parecer publicado em 14.08.10, e apelo protocolado em 14.09.10).***

No mérito,

As razões do recurso não merecem prosperar.

Primeiro, no tocante aos precatórios deve ser dito que não há disposição na EC nº62/09 impondo efeitos retroativos à sua edição, tornando insubsistente a argumentação ofertada no apelo.

Desse modo, a jurisprudência desta E.Corte tem procurado conciliar a idéia de que não seja possível, em um único exercício, a liquidação integral da dívida estocada e a prestação contínua dos serviços oferecidos à comunidades, contudo, sem esquecer que os precatórios traduzem decisões transitadas em julgado, as quais devem ser acatadas pelo Poder Público.

Também deve ser lembrado que, no caso concreto, a Origem já teve as contas de 2006 e, em especial as de 2007, rejeitadas por esta E.Corte em razão da falta de cuidado com os precatórios, incluindo-se a falta de registro desse passivo, incorrendo em ocultação de passivo e ofensa ao princípio da transparência fiscal.

Dito isso, registro que, nestes autos, o Balanço Patrimonial de 2008 (fl.39 do Anexo I) indica que o estoque da dívida judicial era de R\$ 1.534.902,93, enquanto, ao contrário, o quadro elaborado por SDG, com base nos indicativos das contas de 2007 (TC-2414/026/07) e informações disponíveis nestes autos, indicou que dívida remonta, pelo menos a R\$ 2.349.862,32, à qual deve ser somada ainda, os requisitórios de baixa monta não quitados no período de R\$ 61.783,60.

Assim, aliado ao fato de que não foram prestadas as precisas informações à inspeção regular, ficou bem claro que a Municipalidade não tem controle transparente dessa dívida, denotando falta de apego a princípio fiscal elementar, situação já amplamente criticada por este Tribunal.

Considero que, à incerteza contábil sobre a realidade do estoque dessa dívida, deve ser somada a falta de liquidação mínima exigida por esta E.Corte, uma vez que o quadro elaborado por SDG indicou quitação insuficiente, ao menos, em valores de R\$ 14.000,00.

Agora sobre o descumprimento do Art. 42 da LRF, o Recorrente reitera os argumentos já conhecidos em Primeira Instância, de que as obrigações sem respaldo financeiro consistiriam, basicamente, na folha de pagamentos e encargos.

Esses argumentos não foram aceitos anteriormente e nem podem ser agora acatados.

Aceitar-se que despesas continuadas estejam fora do planejamento fiscal seria tornar nulo o preceito fiscal embutido na regra em destaque, porque permitiria que a Administração Pública se excedesse nos gastos, de forma irresponsável, em detrimento da reserva de disponibilidades suficientes para pagar a folha, deixando à míngua os servidores e, por que não dizer, preparando terreno fértil à paralisação dos serviços prestados à comunidade.

E, na mesma linha de raciocínio da defesa, também se incorreria em privilegiar todas as despesas contraídas no período vedado – determinando o seu pagamento ou reserva financeira, em detrimento de todas as outras obrigações continuadas, assumidas pela Administração.

Naturalmente não é esse o valor contido na LC 101/00, a qual privilegia o planejamento, a transparência e a gestão fiscal responsável, em consonância com as demais regras e princípios inerentes à Administração Pública.

Reitero que, conforme lembrado por SDG, o manual editado por esta E.Corte é muito claro sobre o tema, dele podendo ser transcrito que:

“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 sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública”.

Desse modo, o fato é que, conforme quadro elaborado pela Auditoria, houve nítido aumento da indisponibilidade financeira no período, importando em descumprimento do art. 42 da LRF.

No tocante às despesas com publicidade em valor excessivo, confrontando a Lei Eleitoral, não houve enfrentamento específico pelo Recorrente, situação que não altera o panorama já traçado no r. voto condutor do r. parecer combatido.

Igualmente permanecem as demais falhas apontadas, as quais, se não fossem suficientes à rejeição das contas, somam-se às graves impropriedades já destacadas.

Nessa conformidade, **voto pelo improvimento** do Pedido de Reexame interposto, mantendo-se a r. decisão combatida, pelos seus próprios fundamentos.