

SESSÃO: 16/03/11

24 TC-001933/026/08

Prefeito(s): Emanuel Mariano Carvalho e Emílio Carlos dos Santos.

Requerente(s): Emanuel Mariano Carvalho - Prefeito.

Advogado(s): Clayton Machado Valério da Silva, Marcelo Palavéri e outros.

Auditoria atual: UR-8 - DSF-II.

- Déficit orçamentário no montante de R\$ 5.451.809,12, equivalente a 3,41% da arrecadação, o qual contribuiu para o crescimento do estoque da dívida, agravando o déficit financeiro, que atingiu R\$ 14.583.553,67.
- Descumprimento do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Aumento das despesas com Pessoal nos últimos 180 dias do mandato, da ordem de 1,85%, em afronta ao parágrafo único, do artigo 21, da Lei Complementar 101/00.
- Insuficiente pagamento do montante mínimo de precatórios, em desobediência ao § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal.
- Falta de recolhimento ao órgão de previdência local das contribuições referentes às competências julho a dezembro e 13º salário (parte patronal), cujo valor, embora tenha sido objeto de parcelamento em 2009,

1

representa incremento da dívida de longo prazo, transferindo o encargo para futuras gestões, além de afetar o resultado da execução orçamentária.

O Prefeito responsável pelas contas em apreço, Senhor Emanuel Mariano Carvalho, por meio de seu advogado constituído², interpôs Pedido de Reexame³, pleiteando a reforma da r. decisão.

Segundo o postulante, a defesa inicial conseguiu esclarecer diversos apontamentos do relatório, além de ter sido demonstrado o respeito aos dispositivos constitucionais e legais relacionados com as aplicações mínimas no ensino e saúde, tanto que na apreciação da matéria várias questões acabaram superadas e consideradas regulares.

No que concerne ao cumprimento do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacou o recorrente que na r. decisão restou reconhecida a observância àquela normatização, ao consignar que *“(...) Não há segurança para se afirmar se houve ou não violação do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque, certamente, a fórmula utilizada pela SDG é apenas indicativa e deve ser analisada com outros aspectos. Demais, por simples manobra é possível obter números que representam diminuição da indisponibilidade financeira entre 30 de abril e 31 de dezembro, (...)”*.

Em relação aos precatórios, assegura o peticionário que a Prefeitura *“(...) atendeu ao repertório jurisprudencial desta Corte, (...) porque quitou precatórios judiciais em quantia equivalente ao Mapa de Precatórios EFETIVAMENTE EXIGÍVEL para o ano de 2008, bem como 10% do estoque oriundo de 2007, acrescido ainda dos requisitórios de pequeno valor recebidos no exercício em exame (...)”*(destaque do texto)

Esclarece que *“(...) o grande valor a ser pago no exercício de 2008 decorre do mapa orçamentário do exercício que totalizou o valor de R\$ 380.595,51.(...)”*, sendo que a referida importância não envolve ações de natureza alimentar, mas decorre de ações que ingressaram antes de 31/12/1999. De acordo com a defesa, *“(...) tais precatórios se enquadram na regra prevista no artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna, de modo que não*

² Dr. Clayton Machado Valério da Silva (OAB/SP 212.125).

³ Peça protocolizada em 19/10/10.

poderia a Corte de Contas exigir o pagamento equivalente à integralidade deste passivo judicial, (...)."

Além disso, as ações ajuizadas em datas anteriores a 01.01.2000, estariam amparadas pelo art. 2º, da Emenda Constitucional nº 30/00, que autoriza para este tipo de processo a liquidação do débito em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de 10 anos, desde que acrescidas dos juros legais.

Deste modo, assegura que a posição jurisprudencial deste Tribunal foi observada, com pagamentos da ordem de R\$ 626.390,58.

Prosseguindo, o postulante reporta-se a processos apreciados por este Tribunal, em consonância com a tese defendida, quais sejam: TC-003375/026/06 (Prefeitura Municipal de Poá) e TC-003428/026/06 (Prefeitura Municipal de Tambaú).

Destacou, ademais, que a Prefeitura vem promovendo a amortização dos precatórios judiciais em cifras superiores à média de outros Municípios Paulistas, pois entre 2004 a 2009 foram pagos R\$ 6.175.871,37.

Aduziu, ainda, que, apesar de ter sido demonstrado que a Prefeitura cumpriu o preceito constitucional, assim como a jurisprudência deste Tribunal, houve o recálculo dos valores, para que seja pago o que é efetivamente devido, inclusive amoldando-se à Emenda Constitucional nº 62/2009, que instituiu uma nova forma de pagamento, com parcelamento de longo prazo.

A propósito do tema, assevera, também, que a jurisprudência consolidada, com o advento da Emenda nº 62, não mais se mostra aplicável, uma vez que a nova regra veio possibilitar o pagamento de precatórios vencidos em até 15 anos ou mediante comprometimento de percentual da receita corrente líquida, cujos vencimentos tiveram início em 2010, conforme opção adotada pelo ente Municipal.

No que tange à execução orçamentária, frisou o interessado que, consoante argumentação acatada na r. decisão originária, o déficit orçamentário registrado no balanço patrimonial, já excluídos os restos a pagar não processados, foi reduzido para 3,41% da receita arrecadada.

Desta forma, alega que o resultado negativo não afetou o exercício seguinte, onde se verifica uma diminuição do desequilíbrio, pois em 2009 o déficit correspondeu a 1,35% da arrecadação.

Argumentou, ademais, que na apreciação da questão deve ser considerado o fato de que o Município, durante o exercício de 2008, teve que assumir despesas não previstas, como aquisição de medicamentos para dependentes químicos, decorrente de processos judiciais, que oneraram os cofres públicos no montante de R\$ 1.006.695,40.

Requer, ainda, que os restos a pagar cancelados no exercício de 2009 sejam deduzidos das despesas realizadas em 2008, o que reduz ainda mais o resultado negativo da execução orçamentária.

Nestes termos, assevera que o déficit não é significativo a ponto de macular as contas, relacionando diversos Municípios que tiveram suas contas aprovadas, com déficits maiores do que o da Prefeitura de Barretos.

Ponderou, ainda, que, no próprio exercício de 2008, adotou providências para conter despesas, baixando a Ordem de Serviço nº 35/2008, procedimento que, aliás, foi repetido no ano de 2009, com a edição da Ordem de Serviço nº 73/2009.

Com referência aos encargos sociais, salienta o peticionário que *“(...) a gestão administrativa em exame, em toda a história do Município de Barretos, foi a que mais amortizou a dívida previdenciária em questão (...)”*.

Nestes termos, afirma que *“(...) não se justifica a reprovação da conduta do ora requerente, que (...) tem se esforçado ano a ano para redução do passivo previdenciário.”*

Ressaltou, ademais, que as contas do período anterior *“(...) foram devidamente aprovadas (...), a exemplo das contas de 2006, tendo sido levado em consideração que a Administração não ficou inerte diante dessa questão, tanto assim que renovou o parcelamento das dívidas passadas e providenciou o parcelamento do débito gerado no exercício relativo ao recolhimento parcial das contribuições patronais.”*

Frisou, ainda, que desde a assunção *“(...) da Chefia do Poder Executivo de Barretos, o ora recorrente vem adotando cada vez mais medidas relacionadas à preocupação na amortização do passivo previdenciário, o que, aliás, foi reconhecido expressamente pela Corte de Contas quando da análise das Contas de 2005 (...)”*, aduzindo, por outro lado, que não houve má-fé, mesmo porque foram recolhidos integralmente os valores retidos dos servidores. Em suma, para o recorrente *“(...) a situação deflagrada pela d. auditoria não pode ser considerada crucial na análise das Contas em apreço, pois além de não comprovar a existência de má-fé, demonstra que o ora recorrente adotou providências positivas no sentido de amortizar o passivo previdenciário do Município de Barretos.”*

O postulante elaborou demonstrativos dos valores pagos a partir do início de seu mandato, afirmando, também, que a falha em questão não causou impactos negativos na gestão do Instituto de Previdência do Município de Barretos, nem prejudicou os servidores públicos, pois os atos de aposentadoria de 2008 já foram, inclusive, julgados regulares. Cita, em abono a sua defesa, processos de diversos Municípios contendo situação similar, cujas contas foram aprovadas, dando destaque ao TC-002561/026/05, onde a falha foi relevada, em virtude do pagamento dos encargos de 2005 ter sido efetuado em fevereiro de 2006.

Referentemente ao aumento dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, esclareceu o interessado que não houve em 2008 a edição de ato do Poder Executivo que resultasse em elevação da despesa, não existindo, assim, a apontada infração. Ressaltou, a propósito, que *“(...) as oscilações na folha de pagamento de julho a dezembro de 2008 foram aquelas decorrentes de processo normal e sistêmico que envolvem suas verbas, pois é sabido que dentro da folha existem verbas variáveis, que alteram todos os meses independente de atos do poder executivo, tais como: quinquênio, sexta parte, 1/3 de férias, horas extras, rescisões dentre outras.”*

Diante disso, verifica-se que o suposto aumento de despesa, na verdade, corresponde a vantagens pagas, não havendo, portanto, o anotado descumprimento ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, como, aliás, reconheceu este Tribunal em situações análogas (TC-021284/026/00, TC-001484/006/01, TC-001188/003/05, TC-001776/010/05, TC-023763/026/05, TC-001484/006/01, entre outros).

Encerra a exposição, requerendo o reexame do parecer.

Na opinião do titular da SDG, assiste razão ao recorrente no que concerne ao apontamento relativo ao aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do exercício, podendo a questão ser afastada dos fundamentos, uma vez que a Auditoria não demonstrara que houve contratação de pessoal no período vedado.

No entanto, entende a SDG que as razões recursais não merecem prosperar em relação aos demais aspectos, assinalando, no que diz respeito ao desequilíbrio orçamentário, que a despesa liquidada, relacionada com verbas de convênios não repassados, não pode ser excluída dos cálculos, sob pena de desaparecer do universo patrimonial do Município, já que no ano seguinte não será novamente empenhada. Além disso, ressalta que o Município foi alertado 7 (sete) vezes durante o exercício, sem, entretanto, adotar medidas de contingenciamento de despesas não obrigatórias.

Do mesmo modo, Sua Senhoria não acatou os argumentos intentados acerca da ausência de recolhimento dos encargos previdenciários e precatórios, ressaltando, quanto a este último tópico, que a origem não comprovou que os precatórios do Mapa Orçamentário estão relacionados com ações ajuizadas antes de 31/12/99, além do que a nova sistemática de pagamentos, objeto da EC 62/2009, não se aplica às contas de 2008.

Ao concluir pelo não provimento do apelo, propõe que se afaste das razões de decidir a questão envolvendo o aumento da despesa de pessoal.

Ingressou em meu Gabinete Expediente complementar (TC-010822/026/11), sob a denominação "memoriais", por meio do qual o Senhor Prefeito reitera a argumentação no sentido de que não existem máculas suficientes para que seja mantido o parecer desfavorável à aprovação de suas contas.

No que concerne aos precatórios, o recorrente insiste nos cálculos apresentados no pedido de reexame, assegurando que os pagamentos efetuados durante o exercício de 2008 atenderam aos preceitos constitucionais e

jurisprudência deste Tribunal, renovando, pois, a solicitação de ser revista a decisão recorrida.

Com referência ao déficit orçamentário, assinalou o interessado que, do valor apurado, devem ser abatidos os Restos a Pagar de 2008 que acabaram cancelados em 2009, além do que a Prefeitura *"(...) está promovendo estudos com a finalidade de evidenciar a existência de eventuais receitas e despesas que, por equívocos operacionais, não foram escrituradas nos Balancetes de 2008. Tal estudo revelará, oportunamente, as revisões que deverão ser realizadas para espelhar o correto percentual do resultado orçamentário de 2008, sendo certo afirmar que apenas com a exclusão dos restos a pagar não processados, bem como dos empenhos de 2008, cancelados em 2009, o déficit se enquadra dentro dos limites de tolerância aceitos pela jurisprudência dessa Casa de Contas."*

Quanto aos encargos sociais, ressalta o postulante que a falta de pagamento nas datas aprazadas não gerou impacto negativo para a Prefeitura, nem para o Instituto de Previdência do Município. Enfatizou, novamente, que na sua gestão foi destinada elevada parcela do orçamento para pagamento da dívida previdenciária, demonstrando o grande esforço empreendido para redução do passivo previdenciário, não se justificando, assim, a reprovação de suas contas. Lembra, ademais, que, aos autos, foram anexados documentos que evidenciam a regularidade previdenciária da Prefeitura, não podendo tal questão macular as contas.

Por fim, no que diz respeito ao aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, asseverou o interessado que, conforme explicado durante a instrução do processo, não houve no exercício a prática de atos do Poder Executivo que resultassem em descumprimento do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Novamente afirmou o requerente que a variação havida, entre julho a dezembro de 2008, decorre de oscilações na folha de pagamento, envolvendo rescisões de contratos e vantagens pessoais dos servidores, tais como quiquênios, sexta parte, 1/3 de férias, entre outras, que alteram o valor da folha independentemente de atos do Poder Executivo. Assinalou, ainda, que o percentual excedente no 3º quadrimestre de 2008 acabou corrigido no 1º quadrimestre de 2009, como estabelece o artigo 23, da Lei Complementar nº 101/00.

Encerrou a sua petição requerendo a retirada do processo da pauta de julgamentos, para que seja propiciada a juntada de documentação comprobatória e, consequentemente, permitida a complementação instrutória.

É o relatório.

MB.

Em apreciação **Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Emanuel Mariano Carvalho, Prefeito Municipal de Barretos**, objetivando a reforma da r. decisão da E. Primeira Câmara, que emitiu PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação de suas contas, relativas ao exercício de 2008, fundamentada nos seguintes pontos:

- Déficit orçamentário no montante de R\$ 5.451.809,12, equivalente a 3,41% da arrecadação, o qual contribuiu para o crescimento do estoque da dívida, agravando o déficit financeiro, que atingiu R\$ 14.583.553,67.
- Descumprimento do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Aumento das despesas com Pessoal nos últimos 180 dias do mandato, da ordem de 1,85%, em afronta ao parágrafo único, do artigo 21, da Lei Complementar 101/00.
- Insuficiente pagamento do montante mínimo de precatórios, em desobediência ao § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal.
- Falta de recolhimento ao órgão de previdência local das contribuições referentes às competências julho a dezembro e 13º salário (parte patronal), cujo valor, embora tenha sido objeto de parcelamento em 2009, representa incremento da dívida de longo prazo, transferindo o encargo para futuras gestões, além de afetar o resultado da execução orçamentária.

É pertinente registrar que o Chefe do Executivo Municipal foi reeleito, de sorte que já teve inúmeras oportunidades de argumentar e apresentar documentos que entende necessários para comprovar a regularidade de seus atos. Deste modo, com referência ao pedido de adiamento da apreciação dos autos formulado nos memoriais, impõe-se o seu indeferimento, por não haver razão para seu acolhimento.

Sendo assim, em preliminar, recurso em termos, dele conhecido.

Quanto ao mérito, o recurso não reúne condições para ser provido. Nem os argumentos iniciais da defesa, nem as alegações ofertadas nos memoriais, contém elementos suficientes para autorizar a reforma do r. parecer exarado.

A violação do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi afastada pela recorrente, ao sustentar que "*(...) as oscilações na folha de pagamento de julho a dezembro de 2008 foram aquelas decorrentes de processo normal e sistêmico que envolvem suas verbas, pois é sabido que dentro da folha existem verbas variáveis, que alteram todos os meses independente de atos do poder executivo, tais como: quinquênio, sexta parte, 1/3 de férias, horas extras, rescisões dentre outras.*"

O aumento nas despesas de pessoal, nos últimos 180 dias do mandato, da ordem de 1,85%, consoante demonstrado na instrução dos autos, decorreu de admissões e contratações de pessoal nesse período, em flagrante desrespeito ao referido dispositivo legal.

No que diz respeito às outras impropriedades registradas, os argumentos apresentados não se mostram hábeis a demovê-las.

Por oportuno, como assinalado na decisão originária, a ausência de recebimento, no momento próprio, de recursos decorrentes de convênios firmados com a União e com o Estado é fator que justifica a existência de desequilíbrio orçamentário, na forma de decisões deste Tribunal em situações idênticas (TC-002453/026/06⁴, TC-001611/026/08⁵, entre outros).

Mas, a ocorrência de déficit orçamentário, que no caso foi considerado no montante equivalente a 3,41%, demonstra que a Administração Municipal não deu a necessária atenção às finanças, cujo resultado contribuiu para o crescimento do estoque da dívida, além de agravar o déficit financeiro.

Assim, conforme consignado no voto proferido em primeira instância, os resultados negativos obtidos na

⁴ Contas da Prefeitura de Nova Luzitânia – exercício de 2002.

⁵ Contas da Prefeitura de Indaporã – exercício de 2008.

execução orçamentária e financeira não comportam relevamento, inclusive, por não terem sido apresentadas justificativas para tais ocorrências.

E no pedido de reexame ora em análise, tal situação em nada se modificou, até porque não se demonstrou a ocorrência de fatos atípicos ou excepcionais, para explicar o desequilíbrio constatado. Os restos a pagar cancelados⁶ em 2009, cujo valor o requerente quer abater das despesas realizadas no exercício de 2008, são constituídos, basicamente, de empenhos com classificação funcional "manutenção", emitidos em favor do Instituto de Previdência do Município, cuja natureza das despesas não foi esclarecida, nem a razão daqueles cancelamentos.

Nas circunstâncias, portanto, tal pretensão não se mostra cabível, sendo, igualmente, inoportuno o pedido de que seja deduzida, do montante do déficit, a parcela despendida com medicamentos (R\$ 1.006.695,04), pois, além de a despesa pertencer ao exercício destas contas, já que nele foi empenhada e processada, não se comprovou que a sua realização decorreu de ordem judicial, para elevá-la à categoria de "imprevisível" e, por conseguinte, considerá-la excepcional.

Quanto à interpretação dada pelo interessado acerca do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, considero-a equivocada, vez que o comentário efetuado na r. decisão em relação ao tema estava voltado à fórmula utilizada pela SDG, para verificação do atendimento àquele dispositivo.

É evidente que, como tenho defendido, a existência de déficit orçamentário, não amparado em superávit de exercício anterior, que é a hipótese dos autos, indica a assunção de compromissos sem o necessário respaldo financeiro, revelando, pois, que não houve observância ao comando da Lei Fiscal.

Relativamente aos encargos gerais (parcela patronal) não repassados ao Instituto de Previdência do Município, os argumentos apresentados não são capazes de solver a anomalia verificada, a qual resulta confirmada pela defesa. Aliás, o precedente citado pelo recorrente não

⁶ Valor total dos cancelamentos: R\$ 3.787.257,68

se amolda à situação aqui analisada, pois naquele caso o pagamento ocorreu no início do ano seguinte, ao passo que aqui a dívida foi integrada ao Termo de Parcelamento e de Confissão de Dívida celebrado pelo Executivo de Barretos com o órgão de previdência local em 18/05/09, alterado pelo aditamento de 29/07/09, prevendo o pagamento em 240 parcelas.

Por último, com referência aos precatórios, concordo com as ponderações do Senhor Secretário Diretor Geral de que o postulante não demonstrou, de forma cabal e inequívoca, que os débitos do Mapa Orçamentário poderiam ser parcelados, por corresponderem a ações ajuizadas antes de 31/12/99. Ressalte-se, por pertinente, que nas contas da Municipalidade de Barretos, referentes a 2007 (TC-002404/025/07), houve o acatamento da tese do postulante, aprovando-se aquelas contas em sede de reexame, tendo em vista que naquele caso foi apresentada documentação comprovando quais os valores decorrentes de medidas judiciais propostas em data anterior a 31/12/99, o que não se configurou nos presentes autos. Nestas condições, os pagamentos efetuados ficaram aquém do mínimo exigível, restando descumprido o ordenamento constitucional, assim como não observada a posição da jurisprudência deste Tribunal.

Importa assinalar, a propósito, que o valor pago em 2008 representou o equivalente a 0,32% das Receitas Correntes Líquidas do exercício, verificando-se, assim, que a quantia quitada nem mesmo atinge o percentual mínimo de 1,5% das Receitas Correntes Líquidas, exigido pelo artigo 97, inciso II, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009.

Diante do exposto, **VOTO** no sentido do **NÃO PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME**, confirmando o r. **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas relativas ao exercício de 2008 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRETOS**, inclusive, as recomendações e providências determinadas à margem do decidido.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MB.