GCFJB

PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO DE 23.08.2011 ITEM Nº 121

TC-000037/026/09
Prefeitura Municipal: Campinas.
Exercício: 2009.
Prefeito(s): Helio de Oliveira Santos.
Advogado(s): Rodrigo Guersoni, Felipe Moretti Fischl, Paulo Francisco Tellaroli Filho, Ana Paula Leopardi Mello Bacchi Berenguel e outros.
Acompanha(m): TC-000037/126/09 e Expediente(s): TC-000231/003/09, TC-000441/003/09, TC-002656/003/09, TC-037037/026/09, TC-044519/026/09, TC-023318/026/10 e TC-027793/026/10.
Fiscalizada por: GDF-7 – DSF-I.
Fiscalização atual: GDF-7 – DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,66%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	72,10%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	25,38%
- Gastos com pessoal:	50,48%
- Déficit da execução orçamentária:	**9,98% - (R$ 194.244.219,74)**
- Déficit financeiro;	**R$ 299.194.706,59**
- Transferência financeira para a Câmara:	4,60%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	justificados pela EC n° 62/09

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de CAMPINAS cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da 7ª Diretoria de Fiscalização.

No relatório de fls. 87/133, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

1 - PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA

- O plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) **não** estabelecem, por programa de governo, custos estimados e metas físicas;
- A LDO **não** prescreve critérios para concessão de auxílios/ subvenções/contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor e as entidades beneficiárias **não** se acham nomeadas em

instrumento legal (LDO ou lei específica);
- A LOA contém autorização para créditos suplementares até 20% do total da despesa

2.1.4 - MULTAS DE TRÂNSITO

- O recolhimento ao FUNSET, no valor de R$ 2.266.852,59, correspondente a 4,92% (quatro vírgula noventa e dois por cento) das multas arrecadadas, ficou abaixo dos 5% (cinco por cento) preconizados pelo art. 320, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro.

2.1.5 – CIDE

- Os valores arrecadados não foram utilizados no exercício fiscal em exame;
falha e possível ausência de controle, por parte do ente municipal, quanto à destinação e efetiva aplicação dos recursos relativos à CIDE;

2.1.6 – ROYALTIES

- O Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de *royalties,* transferindo a íntegra do valor arrecadado para a conta movimento da Prefeitura Municipal de Campinas;

2.2.1.2 – SALDO RESIDUAL DO FUNDEF- FUNDO DO ENSINO FUNDAMENTAL

- Não utilização do FUNDEF;

- DESPESAS COM SAÚDE

- Desencontro de informações no valor das despesas empenhadas;
- Glosa dos Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010, no total de R$ 63.239.430,03;
- Glosa do valor de Repasses a aplicar (exercício/2008) no total de R$ 36.099,13;
- Glosa de Despesas de Viagem no total de R$ 77.529,41;

2.2.3 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS E REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

- Descumprimento da posição jurisprudencial desta Corte, vez que o Município não pagou valor equivalente ao somatório do mapa orçamentário de 2008, requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 e 10% dos precatórios constituídos em exercícios anteriores;
- Valor pago inferior ao previsto no orçamento de 2009, representando 42,98% do montante reservado para pagamento de precatórios.

2.2.5.1- ADIANTAMENTOS

- Concessão de adiantamentos em valores superiores aos limites estabelecidos na legislação municipal de regência;
- Realização de despesas sem a devida caracterização de excepcionalidade, em desacordo com Decreto municipal.

2.3.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit orçamentário de 9,98% (R$ 194.244.219,74);
- Superestimativa de receita, quando da elaboração do orçamento, visto que a previsão superou, em 23,88%, a efetiva arrecadação;
- Elevado valor da Dívida Ativa;
- Alerta ao Município nos meses de junho, agosto e outubro/2009 sobre situação desfavorável em virtude da ocorrência de déficit, demonstrando tendência de desequilíbrio financeiro, e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório.
- Investimento correspondente a **12,95%** da RCL;

2.3.1.1 - INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- O déficit orçamentário de 2009 ***aumentou em 85,08%*** o déficit financeiro *retificado* de 2008;
- Demonstração das Variações Patrimoniais, não obedeceram ao formato estabelecido na Lei Federal nº. 4320/64;

4 - LICITAÇÕES

4.2 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Utilização de diversos pregões, durante o exercício, para registro de preços de serviços similares, os quais poderiam ter sido agrupados em 1 (um) único certame para obtenção de maior economicidade;
- Ausência de divulgação, em edital de pregão, do orçamento total estimado, em dissonância com o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas.

5 - CONTRATOS

- A despesa unitária por paciente atendido no exercício na terceirização de serviços de saúde no município é 874,98% superior à média da região da unidade de fiscalização de Campinas.

5.1- CONTRATOS REMETIDOS AO TRIBUNAL

- Encaminhamento intempestivo de mais de 41% dos contratos remetidos a este Tribunal, em descumprimento às Instruções vigentes e em reincidência ao constatado em exercícios anteriores.

– ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Quebra de cronologia de pagamentos comprovada em autos próprios (Expedientes TC-44519/026/09, TC-2656/003/09 e TC-37037/026/09) estando em desconformidade com o disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 8666/93;

7.1. - QUADRO DE PESSOAL

- Total de cargos em comissão irreal;
- Desobediência ao art. 37, V, da CF;
- Ofensa ao disposto no art. 61, § 1º, II, "a" da Constituição Federal;
- Quadro de Pessoal elaborado de forma equivocada;

9 – BENS PATRIMONIAIS

- A Prefeitura Municipal de Campinas adquiriu bens patrimoniais que se encontram em poder de entidade do terceiro setor, sem formalização de cessão de uso;
- Ausência de levantamento geral dos bens móveis e imóveis;

12.2 – RESULTADOS FISCAIS

- Disponibilidade financeira insuficiente para saldar os compromissos escriturados em Restos a Pagar;

14 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Desatendimento a recomendações exaradas nas contas de 2006.

15 - SISTEMA AUDESP

- Ausência de indicação, nos empenhos encaminhados por meio do Sistema AUDESP, das dispensas e inexigibilidades de licitação existentes em 2009, em descompasso com o princípio da transparência;
- A entidade encaminhou à AUDESP arquivo XML onde não constavam os lançamentos das contas 293130102 e 193130102, que são utilizadas para a contabilização dos pagamentos dos empenhos liquidados. Por consequência, a análise cronológica dos pagamentos, para o ano de 2009, ficou prejudicada;
- A instrução do TC-0037/126/09 - Acessório 1 – Acompanhamento da Gestão Fiscal demonstra que houve omissão de informações e utilização de forma incorreta dos códigos de fonte e aplicação de recursos no sistema AUDESP.

Importa anotar que a Auditoria estabeleceu em quadro demonstrativo que o Executivo Municipal aplicou o índice mínimo de investimentos na educação, atingindo 25,66% das receitas oriundas da arrecadação e transferência de impostos no ensino geral.

Quanto ao FUNDEB, o mesmo quadro apresentado indicou a aplicação de 100% dos recursos dentro do exercício examinado; dos quais, 72,10% dirigidos à valorização do magistério[1].

Os investimentos na saúde foram de 25,38%[2] sobre a receita e transferências de impostos.

Verifica-se a ocorrência de um déficit de arrecadação, na ordem de R$ 610.752.445,32 - equivalente a 23,88% abaixo da receita esperada; isso determinou que a Administração fosse forçada a realizar uma forte economia orçamentária e, ainda assim, ao final do período registrou-se um déficit de execução de R$ 194.244.219,74, equivalente a 9,98%[3].

---

[1] **Ensino**

FUNDEB - DESPESAS		T.R.F.
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	**93.600.000,00**	**72,10%**
Demais Despesas (máximo 40%)	**34.522.800,73**	**26,59%**
Total contabilizado (mínimo 95%)	**128.122.800,73**	**98,69%**
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)		
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)	1.700.111,61	**1,31%**
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	**93.600.000,00**	**72,10%**
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	**36.222.912,34**	**27,90%**
Total Ajustado pela Fiscalização	**129.822.912,34**	**100,00%**
Saldo FUNDEB: 31.12 - **Aplicado 1º trim/2010**	-	**#DIV/0!**
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		**% T.R.I.**
Educação Básica (exceto FUNDEB)	396.827.241,72	**25,46%**
Retenções ao FUNDEB consideradas	20.012.097,34	1,28%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício		
Recursos adicionais		
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB		
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	**416.839.339,06**	**26,75%**
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*	-	
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010	- 16.896.978,92	-1,08%
Aplicação Final na Educação Básica	**399.942.360,14**	**25,66%**

[2] **Saúde**

Saúde		
Receitas de impostos*	**1.554.428.083,76**	
Despesas empenhadas - Total	**647.719.951,07**	
Recursos adicionais E rendimentos financeiros	(189.786.487,01)	
Outros ajustes da fiscalização	(213.669,23)	
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010	(63.239.430,03)	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	**394.480.364,80**	**25,38%**

[3] **Execução Orçamentária**

Esse resultado negativo foi bastante diferente daqueles alcançados nos exercícios anteriores, quando a Municipalidade vinha de superávits de execução orçamentária[4].

Registra-se que a condução do orçamento do período contribuiu para que fosse revertida a situação financeira positiva do exercício anterior, agora registrando um déficit de R$ 299.194.706,59[5].

A Auditoria consignou que a LOA permitiu a abertura de créditos adicionais até o limite de 20% das despesas; e, que a Administração procedeu a alterações orçamentárias na ordem de 18,98%. Também, que a LDO não previu critérios para concessão de auxílios, subvenções e contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor.

O Município obteve um aumento na sua Receita Corrente Líquida, situando-a em 2,26% acima da registrada no exercício anterior[6].

Receitas	**Previsão**	**Realização**	**AH %**	**AV %**
Receitas Correntes	2.459.184.846,89	1.910.270.285,96	-22,32%	98,13%
Receitas de Capital	98.169.351,20	36.331.466,81	-62,99%	1,87%
Deduções da Receita				
Subtotal das Receitas	**2.557.354.198,09**	**1.946.601.752,77**		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Outros Ajustes				
Total das Receitas	**2.557.354.198,09**	**1.946.601.752,77**		**100,00%**
Déficit de arrecadação		**610.752.445,32**	-23,88%	31,38%
Despesas Empenhadas	**Fixação Final**	**Execução**	**AH %**	**AV %**
Despesas Correntes	2.478.698.678,24	1.886.210.663,86	-23,90%	88,11%
Despesas de Capital		254.635.308,65	#DIV/0!	11,89%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
OutrosAjustes				
Subtotal das Despesas	**2.478.698.678,24**	**2.140.845.972,51**		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	**2.478.698.678,24**	**2.140.845.972,51**		**100,00%**
Economia Orçamentária		**337.852.705,73**	-13,63%	15,78%
Resultado Ex. Orçamentária:	**Déficit**	**(194.244.219,74)**		**9,98%**

[4] **Resultados da Execução Orçamentária**

2008	Superávit de	6,57%
2007	Superávit de	1,63%
2006	Superávit de	9,94%

[5] **Posição Financeira**

Resultado financeiro do exercício anterior	2008		10.618.694,20
Ajustes por Variações Ativas *(exercício em exame)*	2009	(*)	135.358.200,91
Ajustes por Variações Passivas *(exercício em exame)*	2009	(*)	(250.927.381,96)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008		(104.950.486,85)
Resultado Orçamentário do exercício de	2009		(194.244.219,74)
Resultado Financeiro do exercício de	2009		(299.194.706,59)

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.

[6] **Evolução da Receita Corrente Líquida**

No entanto, houve expressivo aumento da inscrição de restos a pagar, agora totalizando R$ 384.706,733,97, equivalentes a 19,58% da RCL.

Houve aumento nominal dos gastos com pessoal, razão pela qual o índice desse grupo de despesas subiu para 50,48% da RCL[7], embora ainda se encontre dentro do limite de alerta imposto pela LRF.

Registra-se a indicação, pelo quadro comparativo do pessoal, que houve grande aumento do número de servidores efetivos no período, passando de 14.796 para 15.976[8].

A transferência de recursos à Câmara atingiu 4,60%[9] das receitas do exercício anterior; portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 13521, de 30.12.08; e, segundo cálculos da inspeção não houve pagamentos a maior aos mandatários.

Receita Corrrente Líquida	1.921.489.218,45		1.964.918.607,21	2,26%	
Restos a Pagar	95.921.602,40	4,99%	384.706.733,97	301,06%	19,58%
Disponibilidades financeiras	128.428.101,42		145.572.930,76	13,35%	
Concessão de garantias					
AROs					
Operações de crédito	1.893.072.056,83	98,52%	1.906.402.817,48	0,70%	97,02%

[7] **Despesas com Pessoal e Reflexos**

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	1.111.352.698,10	606.297.149,72	54,55%	94.508.891,28	8,50%
2005	1.250.225.634,92	695.220.216,76	55,61%	109.071.891,78	8,72%
2006	1.417.374.042,56	695.038.900,21	49,04%	126.000.565,37	8,89%
2007	1.742.847.823,88	790.596.024,03	45,36%	124.763.521,88	7,16%
2008	1.921.489.218,45	953.271.205,70	49,61%	217.769.342,86	11,33%
2009	1.964.918.607,21	991.924.054,06	50,48%	250.645.005,38	12,76%

[8] **Quadro de Pessoal**

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Efetivos	20.581	20581	13751	14537	6830	6044
Em comissão	1665	1670	1045	1439	620	231
Total	22246	22251	14796	15976	7450	6275
Temporários	2008		2009		Em 31/12 de 2009	
Nº de contratados	852		357		357	

[9] **Repasses financeiros ao Legislativo**

Valor utilizado pela Câmara (*repasse menos devolução*)		71.689.221,82
Despesas com inativos		3.026.751,10
Subtotal		68.662.470,72
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	**2008**	1.491.440.967,21
Percentual resultante		**4,60%**

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A Auditoria anotou que o Município não cumpriu a jurisprudência até então vigente nesta E.Corte a respeito do trato com precatórios, tendo liquidado valor inferior ao mínimo esperado[10].

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório–1 TC-037/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram os trabalhos da Auditoria os Expedientes TC-231/003/09[11], TC-441/003/09[12], TC-2656/003/09[13], TC-23318/026/10[14], TC-37037/026/09[15], TC-44519/026/09[16] e TC-27793/026/10[17].

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, Sr. Hélio de Oliveira Santos – Prefeito Municipal; e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls. 145/232).

Em síntese de suas justificativas, destacou os aspectos positivos lançados no laudo de inspeção, no que tange ao cumprimento da

---

[10] **Precatórios**

Exercícios	**2008**	**2009**		
Receita Corrente Líquida	**1.921.489.218,45**	**1.964.918.607,21**	**Valores**	**% RCL**
Saldo anterior de precatórios:			**161.548.304,32**	**8,41%**
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 (*)			53.799.985,56	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 (**)			11.525,19	
10% advindo do saldo anterior			16.154.830,43	
Valor mínimo que deveria ser pago em			**69.966.341,18**	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em			9.850.525,09	
Insuficiência no pagamento de débitos judiciais, da ordem de:			**60.115.816,09**	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			170.151.654,19	**8,66%**

[11] **TC-231/003/09** – Prefeitura Municipal de Campinas – pedido de prorrogação de prazo para envio de documentação pertinente ao Sistema Audesp - aplicada multa de 100 UFESP's pelo e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga (DOE 26.03.09) e confirmada pela E.Primeira Câmara (DOE de 22.09.09) – o valor não foi quitado e as informações necessárias para inscrição em dívida ativa foram transmitidas à Procuradoria do Estado.

[12] **TC-441/003/09** - Conselho Municipal de Saúde de Campinas – solicita auditoria jurídica e contábil independente *"para exarar parecer das minutas dos convênios e auditorias de prestação de contas".*

[13] **TC-2656/003/09** – Carlos Alberto Rubião Silva – ME - comunica possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Municipalidade de Campinas, no tocante à quebra da ordem cronológica de pagamentos.

[14] **TC-23318/026/10** – SRS Santos & Cia Ltda – comunica possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Municipalidade de Campinas, no tocante à falta de pagamento das obrigações contraídas em face do Pregão Eletrônico nº 138/09.

[15] **TC-37037/026/09** – ECO Comunicações Eletrônicas Ltda – comunica possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Municipalidade de Campinas, no tocante à quebra da ordem cronológica de pagamentos.

[16] **TC-44519/026/09** – KVA Sistemas de Energia Ltda – comunica possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Municipalidade de Campinas, no tocante à quebra da ordem cronológica de pagamentos.

[17] **TC-27793/026/10** – Teletop Telecomunicações e Eletrônica Ltda – comunica possível irregularidade quanto à ausência de pagamento de equipamentos fornecidos à Municipalidade.

transparência fiscal e demais índices constitucionais e legais avaliados por esta E.Corte.

E, ainda em preliminar, realçou que houve expressiva taxa de investimento, no importe de 12,95% da RCL, bem superior aos 7,29% da RCL no exercício anterior.

Quanto ao planejamento e execução física, anotou que a Secretaria de Finanças entende que a legislação que rege a matéria não obriga que sejam estabelecidos por programa de governo os custos estimados e metas físicas, tanto no PPA como na LDO; que os repasses às entidades estão amparados em legislação específica; e, que a LOA continha autorização para abertura de créditos adicionais até o limite de 20%.

Esclareceu que a receita advinda pela aplicação de multas de trânsito pertence à Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A – EMDEC, sendo que a diferença apontada quanto ao recolhimento obrigatório ao FUNSET (5%) decorreu da sistemática quanto à contabilização, não sendo utilizado o regime de caixa, mas sim sob o regime de *"multas baixadas".*

Apresentou que os recursos advindos da CIDE foram aplicados durante o exercício de 2010, não havendo qualquer prejuízo ao erário; e, quanto aos *royalties,* alega que possui sistema de controle e aferição de sua correta aplicação, impedindo o risco de ocorrência de desvios de finalidade.

Sobre o ensino, informou que à época da inspeção ainda não haviam sido divulgados os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o que ocorreu apenas em junho/10; que utilizou, em 2010, valores do Fundef no valor de R$ 883.874,32, prevendo, para 2011, aplicação de saldo de R$ 2.284.027,29, mediante abertura de crédito adicional.

Na saúde destacou seu êxito nos índices alcançados em comparação aos paradigmas utilizados, mercê da aplicação de percentual de 25,38% nas ações do setor; prestando, ainda, maiores esclarecimentos sobre os programas desenvolvidos.

Nos precatórios explanou que os ofícios requisitórios apresentados em 2008, para pagamento em 2009, atingem o importe de R$ 24.739.349,38 e não R$ 53.799.985,56 – isso porque, houve invalidação de crédito no valor R$ 31.860.667,34 pelo E.Tribunal de Justiça do Estado, com devolução do ofício requisitório.

Ainda sobre o tema, invocou que os pagamentos efetuados no período atingiram R$ 21.140.177,90, e não R$ 9.850.525,09 – uma vez que devem ser incluídos valores sequestrados na ordem de R$ 10.400.899,08.

Ademais, considerou que a partir da edição da EC nº 62/09 não estava mais obrigada à jurisprudência então dominante nesta E.Corte; certo que aderiu ao regime especial de pagamento dos precatórios.

Sobre a ordem cronológica de pagamento marcou informação do Departamento de Contabilidade quanto à correção das informações a partir de 2010.

Justificou as censuras feitas quanto aos adiantamentos, dentro da excepcionalidade que cerca esse tipo de despesa.

Disse, com base em informações prestadas pela Secretaria de Finanças sobre o déficit de execução orçamentária, que a crise econômica que se originou no mercado de *"sub-prime"* em 2008/2009, nos Estados Unidos da América, trouxe de volta o temor não apenas de uma recessão mundial, mas da possibilidade de um processo depressivo – a exemplo da grande depressão de 1929.

Continuou no sentido de que o Brasil não conseguiu escapar desse processo recessivo e, como as receitas dos entes da Federação estão vinculadas ao nível da atividade econômica, houve incidência direta no desaquecimento econômico ocorrido no primeiro semestre de 2009.

Considerou que esse processo não foi possível de ser previsto à época da elaboração do plano orçamentário; e, nessa quadra, apresenta quadros indicando as diferença existentes entre o valor esperado (LOA) e o efetivamente arrecadado em diversos municípios brasileiros, dando conta que a média negativa foi de 7,82%.

Invoca, assim, que as discrepâncias não tiveram origem em erros de premissa na elaboração das peças, mas sobre fato imprevisível e alheio à vontade da Administração, não derivando de quaisquer práticas administrativas reprováveis o déficit da execução orçamentária de 9,98% ou a superestimação da receita.

Alegou que os alertas desta Corte foram ouvidos e atendidos, haja vista que do total das despesas orçadas foram realizadas 86,37%, resultado que representou um esforço de contenção de despesas da ordem de 13,63%; e, dentro das possibilidades, foram executadas somente as despesas obrigatórias; e, que os investimentos ocorridos no exercício foram os mínimos necessários frente às necessidades inadiáveis da população.

Apresentou quadros a respeito da cobrança da dívida ativa, quanto aos valores arrecadados e ações propostas.

Quanto às licitações, rebateu as críticas da Auditoria, informando que as aquisições foram feitas em meses distintos e que os objetos são diferenciados em função das necessidades dos órgãos solicitantes, não comportando a aglutinação de procedimentos; também, que procurou garantir maior competitividade nos certames, visando maior economia aos cofres municipais.

E, que a Municipalidade tem por prática a adoção de valores referências, certo que o ocorrido no Pregão Presencial nº 40/09 foi uma exceção, consistindo em falha formal.

No pessoal indica que já retificou o quadro de registros dos cargos em comissão, na exata conformidade do apontamento da Auditoria, esclarecendo ainda, que ditos cargos foram criados pela Lei nº 9340/07, renomeados por meio do Decreto nº 14592/04.

Refletiu que as atribuições dos presidentes das Comissões de Licitação e dos Pregoeiros possuem caráter de direção e chefia imediata dos procedimentos licitatórios que realizam, ao passo que aos Secretários da Comissão incumbe-se importantes atribuições de assessoramento.

Esclareceu que a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SEPLAN possui em sua estrutura o Departamento de Informação, Documentação e Cadastro que é responsável por compor e administrar o banco de dados relativo às informações imobiliárias e socioeconômicas do Município; e, que as informações patrimoniais imobiliárias são constantemente atualizadas, porém, sem o auxílio de qualquer recurso de informática – inexistente digitalização dos dados, que *"há décadas são lançados em fichas de papel e armazenados em armários, organizados alfabeticamente, de acordo com os nomes das ruas em que os bens estão localizados".*

Confirmou, assim, que existem mais de 600.000 fichas de imóveis no cadastro imobiliário, onde a realização de pesquisas e a coleta de informações são limitadas, de modo que a SEPLAN está trabalhando na digitalização dos dados e confecção de mecanismo que possibilitará o acesso às informações, nos moldes exigidos pela Auditoria.

Com relação aos bens móveis, disse que igualmente foram empreendidas medidas visando o atendimento do art. 96 da Lei 4320/64, pela realização de inventário físico, através de trabalhos realizados a partir de 01.07.09, resultando em minucioso arquivo editado em 15 volumes (4.317 páginas).

Confirmou que em razão da falta de disponibilidade financeira suficiente para saldar compromissos escriturados em restos a pagar, alguns credores deixaram de ser pagos, mesmo tendo a Administração empenhado os esforços necessários à contenção de gastos públicos, existindo comprometimento financeiro com despesas básicas imprescindíveis.

Por fim, quanto ao Sistema Audesp, argumentou que a Municipalidade não feriu em momento algum ao princípio da transparência ou da evidenciação contábil, empenhando-se em aplicar integralmente todos os procedimentos para os corretos registros contábeis e demonstrações legais.

A Assessoria Técnica, no que toca aos aspectos econômico-financeiros, realçou que, mesmo aceitando-se o argumento da Defesa de que

houve invalidação de precatório pelo E.Tribunal de Justiça, que a previsão orçamentária dessa rubrica foi quase totalmente quitada e das demais justificativas sobre o tema, ainda assim, o total pago ficaria abaixo do mínimo exigido pela jurisprudência desta E.Corte.

E, sob o aspecto da EC nº 62/09, que o pagamento de R$ 9.850.525,09 – apurado pela Auditoria, ou de R$ 10.739.278,82 - informado pela defesa como pago no período, ficaram aquém do mínimo de 1% da RCL (R$ 1.964.918.607,21) estabelecido pela nova disciplina constitucional.

Com relação ao déficit orçamentário de 9,98% (R$ 194.244.219,74), o qual fez aumentar 85,08% o déficit financeiro do exercício anterior, a ATJ apontou que a situação contribuiu para a formação de juízo desfavorável às contas, pois vem na contramão do art. 1º da LRF, salientando que, apesar do argumento da defesa sobre a crise financeira do período, na verdade ocorreu aumento da RCL em relação ao exercício anterior.

Verificados os demais itens contábeis, constatou que o déficit orçamentário de 9,98% contribuiu para o aumento do déficit financeiro retificado de R$ 104.950.486,85 para R$ 299.194.706,59; superávit econômico de R$ 139.091.642, que elevou o resultado patrimonial; consistência entre os sistemas econômico e patrimonial; alterações orçamentárias de 18,98% da despesa inicial; déficit primário de 2,26% da RCL; diminuição da dívida fiscal em 6,42% da RCL, demonstrando uma situação de piora das contas do Município no curto prazo.

Por fim, o setor especializado da ATJ anotou posicionamento desfavorável à aprovação das contas (fls. 233/237).

As opiniões que se seguiram, inclusive da i. Chefia de ATJ, também opinaram pela emissão de parecer desfavorável (fls. 238/241).

Pela SDG, no tocante aos precatórios, lembrou o novo posicionamento externado nesta E.Corte, a despeito da apreciação das contas da Municipalidade de Guaratinguetá, exercício de 2008, TC-1974/026/08, onde foi reconhecido que a EC nº 62/09 acolheu todos os títulos judiciais constituídos antes e depois de sua vigência.

E, a despeito dos títulos de pequeno valor, oriundos da Justiça Trabalhista, disse que totalizaram R$ 11.525,85 e foram pagos consoante documentação indicada.

Prosseguiu a SDG, no entanto, que há irregularidade suficiente para rejeição dos demonstrativos.

Disso, realçou que o elevado déficit orçamentário de 9,98% gerou uma dívida de curto prazo equivalente a 1,83 meses de arrecadação municipal, ou 15% de toda RCL.

Anotou que esse déficit fez criar uma dívida líquida de curto prazo, passando de uma disponibilidade de caixa de R$ 10.618.694,20 frente aos débitos de curto prazo de 2008, para uma insuficiência financeira de R$ 299.194.706,59 em 2009.

Lembrou que o Órgão de instrução apontou que o Sr. Prefeito foi alertado em 3 (três) oportunidades e, nem assim, adotou políticas de contenção da despesa não obrigatória, na conformidade do art. 9º da LRF.

Assim, o déficit orçamentário aumentou a dívida flutuante, comprometendo orçamentos futuros, restando comprometidos o equilíbrio orçamentário e a redução progressiva do endividamento.

A SDG assinalou ainda, que o saldo residual do FUNDEF, no valor de R$ 3.167.795,40, deve ser aplicado o mais rápido possível, tal qual preconizado no Comunicado SDG nº 18/07[18].

Por fim, a SDG posicionou-se pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas (fls. 242/244).

A pedido da Origem (fls. 246/250), os autos foram retirados da pauta dos trabalhos da E.Primeira Câmara, Sessão de 10.05.11, em cumprimento ao art. 105, I, do Regimento Interno (fls. 245).

Em seguida, a Municipalidade apresentou *"memoriais"* reforçando suas justificativas (fls. 251/272).

Em síntese, faz menção aos esclarecimentos ofertados pela Secretaria Municipal de Finanças na tentativa de justificar a excepcional ocorrência de déficit orçamentário no período, no sentido de que a Administração adotou políticas de contenção de despesas, nos termos do Decreto nº 16.538/09, de 12.01.09, que fixou as normas de execução orçamentária e financeira e estabeleceu contingenciamento de 10% do orçamento aprovado.

Ainda com alicerce nessas declarações, expõe que as despesas realizadas atingiram R$ 2.140.845,972,51 – representando 86,3% do orçamento, o que derivou do seu esforço na contenção das despesas; contudo, que em face de gastos incomprimíveis não foi possível se evitar o déficit verificado.

---

[18] **COMUNICADO SDG N° 18/2007**
"O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, em face de recente aprovação das regras sobre uso dos recursos do Fundo do Ensino Básico – FUNDEB, os Municípios devem, a partir do registro financeiro de 31.12.2006, proceder à rigorosa conciliação da conta bancária FUNDEF, devendo os recursos remanescentes serem aplicados, exclusivamente e em tempo breve, no ensino fundamental, sob pena de afronta à Lei nº. 9.424, de 1996 e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal".

Explica que havia uma pequena margem para redução de despesas correntes, porque 81% (R$ 1.735.585.479,15) corresponderam aos recursos próprios, e os restantes 19% (R$ 405.260.493,40) de recursos vinculados e diretamente aplicados na saúde (SUS), educação (FUNDEB) e obras e investimentos (convênios e PAC).

Prossegue no sentido de que, dos recursos próprios, aplicou 92% em despesas continuadas e obrigatórias – tais como salários, encargos, precatórios, encargos da dívida, educação e saúde.

Continua, dizendo que as despesas com pessoal e encargos representam 48% do orçamento municipal, ainda sofrendo reajuste de 5,79% na data-base, percentual superior ao registrado na arrecadação – 2,25%; e, que os demais contratos sofreram correção pelos índices inflacionários acumulados na data de seus vencimentos.

Afirma que as despesas com recursos do tesouro atingiram correspondente a 8%, ou R$ 131.067.388,61, aplicados nos investimentos do plano plurianual para obras em andamento e com contrapartidas do PAC, destacando-se que não poderiam sofrer descontinuidade.

Por outro lado, nas receitas, houve uma grande frustração – porque se esperava um crescimento de 14% - mas o aumento foi de apenas 2,25%; enfim, que mesmo havendo expressivo corte das despesas, atribui-se ao déficit da arrecadação, em face da crise econômica que abalou as finanças de todos os entes públicos, a responsabilidade pelo déficit orçamentário da Municipalidade.

Também, que o ano de 2009 foi atípico, porque o exercício de 2010 veio a registrar superávit da execução orçamentária de R$ 58.884.278,74.

Enfim, consigna que, conforme justificativas internas da Secretaria de Finanças, o déficit orçamentário não foi decorrente de ausência de medidas administrativas frente aos alertas emitidos pela E. Corte, mas fundamentalmente da dramática e insuperável frustração de arrecadação municipal ocasionada pela crise mundial.

Retornaram os autos a SDG, onde foi consignado que para o porte do Município em exame, um déficit de 10% é algo significativamente importante e deve ser evitado.

Por outro lado, a SDG se sensibilizou com o argumento de que houve repentina queda geral de arrecadação, ocasionada pela invocada crise global que atingiu o País e os Municípios, tendo em vista o programa de estímulo à economia através de isenções tributárias concedidas pelos Governos Federal e Estadual.

Explica-se, no entender da SDG, que o aumento da receita corrente líquida de R$ 43 milhões (ante um orçamento de quase R$ 2 bilhões) foi insuficiente para fazer frente ao déficit contraído de quase R$ 300 milhões.

Lembrou SDG do argumento que as despesas foram compostas de 81% de recursos próprios e 19% de verba vinculada para aplicação direta na saúde, educação (FUNDEB) e obras/investimentos (convênios e PAC); e, no primeiro caso, pertencente a gastos continuados e obrigatórios, que não poderiam sofrer contingenciamento de empenhos – a exemplo de pessoal, que foram reajustadas em 5,79% no período.

A SDG exaltou a edição do Decreto nº 16538/09, de 12.01.09, o qual contingenciou despesas em 10%; e, desse modo, acolheu as justificativas trazidas pela Origem, lembrando que nos últimos 03 (três) exercícios, o Município obteve sucessivos superávits.

Enfim, agora a SDG manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas, com recomendações (fls. 274/275).

Considerando o déficit de execução orçamentário verificado (R$ 194 milhões – 9,98%), submeti a matéria à nova apreciação da SDG, a qual confirmou posicionamento de que a estimação de receitas em níveis superiores à previsão inflacionária, gerando déficit de execução, poderia ser objeto de recomendações para que haja atenção aos princípios da gestão fiscal responsável (art. 1º da LRF), a exemplo da decisão contida nos autos do TC-170/026/09 (PM São João das Duas Pontes – Relator Fulvio Julião Biazzi – E. Primeira Câmara em Sessão de 05.04.11 – déficit de execução orçamentária de 4,03%).

A SDG registrou, no entanto, que os precedentes de jurisprudência anotados oferecem, também, condições para que o futuro parecer seja desfavorável, ficando a critério deste Relator (fls. 278/279).

Concedi novo prazo à Origem, a qual, novamente, reforçou suas razões, por meio de memoriais juntados às fls. 283/96 e documentos que acompanham.

Em resumo, apresenta as justificativas elaboradas pelo Sr. Secretário de Finanças, onde se lê que o termo superestimativa da receita *"só poderia ser aplicado se no momento da formulação do orçamento não tivessem sido observados os fatores que explicam o crescimento da receita de um exercício para o próximo".*

Quer dizer com isso que a previsão seguiu os mesmos critérios dos exercícios anteriores, sendo o principal indicador externo o crescimento projetado da economia – baseado no crescimento do PIB real e da inflação.

Anota que o crescimento médio das receitas administradas foi de 14,18%; e, da receita transferida em 16,24%.

Sendo assim, o crescimento das receitas do Município teria superado os índices em destaque – sendo a diferença a maior de 5 pontos percentuais.

Enfim, segundo extraiu-se da manifestação do Sr. Secretário de Finanças, *"a busca do equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas, em um cenário de forte crise financeira com impactos negativos nas receitas orçamentárias, dependem, em grande medida, da estrutura de serviços ofertados à população, que pode propiciar maior ou menor margem de manobra na contenção de gastos e haja visto que boa parte das despesas são incomprimíveis, sem gerar perdas significativas na disponibilização dos serviços a população".*

Pede ainda, que seja dado o mesmo tratamento dispensado pela E.Corte aos Municípios que apresentaram déficit, a exemplo:

MUNICÍPIO	**PROCESSO**	**DÉFICIT**
São José dos Campos –	TC-543/026/09 –	5,3%
Americana –	TC-006/026/09 –	0,97%
Sorocaba –	TC-363/026/09 –	1,10%
São Caetano do Sul –	TC-537/026/09 -	0,02%
Guarantã –	TC-68/026/09 -	0,06%
Cabreúva –	TC-033/026/09 -	0,60%
Aguaí –	TC-381/026/09 -	3,68%
Nipoã –	TC-119/026/09 -	4,15%
Luiziânia –	TC-100/026/09	3,20%
Socorro –	TC-554/026/09 -	1,88%
Sertãozinho –	TC-551/026/09 -	1,23%
Araraquara –	TC-390/026/09 -	0,50%
Castilho –	TC-041/026/09 -	3,30%
Cordeirópolis –	TC-45/026/09 -	3,11%
Iracemápolis –	TC-078/026/09 -	4,98%
Iacanga –	TC-071/026/09 -	1,76%
Paulínia –	TC-2500/026/07 -	0,05%
Adamantina –	TC-1726/026/08 -	superávit de 1,60%
José Bonifácio –	TC-1628/026/08 -	4,50%
Sebastianópolis do Sul –	TC-1708/026/08 -	1,60%
Catanduva –	TC-1577/026/08 -	0,90%

Enfim, explica que o cenário mundial, nacional e municipal, em meados de 2008 – época da elaboração do PLOA 2009, permitiu a estimativa da evolução das receitas na ordem de 14%.

Entretanto, prossegue, a crise ocorrida em 2009 afetou, não só Campinas, mas o Brasil e o Mundo, sendo evento imprevisível e inevitável, que prejudicou toda a arrecadação municipal, propiciando o déficit destacado.

Relembra que foi editado o Decreto Municipal nº 16.538/09, estabelecendo um corte de 10% no orçamento aprovado, providência que geral uma economia orçamentária de 13,63%; e, além disso, o déficit de 2009 foi revertido,

apurando-se um superávit orçamentário na ordem de R$ 58.884.278,74 no período seguinte.

Enfim, espera que esta E.Corte apenas recomende o ponto invocado.

A SDG anotou por justificada a estimativa de receitas em níveis superiores à previsão inflacionária do período, entendendo que o déficit alcançado no exercício pode ser excepcionalmente relevado, no sentido de que o Município atente aos princípios da gestão fiscal responsável, a exemplo do decidido nas contas de São João das Duas Pontes - TC-170/026/09 – Sessão de 05.04.11 (fls. 341/342).

Finalmente, registro quadro demonstrativo da situação das últimas contas apreciadas nesta E.Corte:

Período	Processo	Observações
2008	**1572/026/08**	**Desfavorável** - **(Precatórios)**
2007	**2043/026/07**	**Desfavorável** – **(Ensino e Precatórios)**
2006	**2906/026/06**	**Desfavorável** – **(Precatórios)**

É o relatório.

GCFJB/25

VOTO

I) Verifico que a administração financeira de CAMPINAS superou ao índice mínimo de aplicação de recursos na educação geral, uma vez que investiu 25,66% do montante da arrecadação e transferência de impostos no exercício de 2009.

Também procedeu a adequada aplicação de recursos na valorização do Magistério, investindo 72,10% dos recursos do FUNDEB.

No mesmo sentido, esgotou os recursos do FUNDEB durante o exercício em exame, cumprindo os termos da Lei 11.494/07.

A defesa esclareceu ainda, quanto ao saldo residual do extinto Fundef, que decorreu uma programação envolvendo os exercícios seguintes (2010/2011) visando a sua efetiva aplicação.

Também foi atingido o índice mínimo na aplicação de recursos na saúde.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

Foi observada a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos.

A despesa com pessoal, embora tenha se elevado no período, esteve abaixo do limite de 54% imposto pela LC 101/00; e, do mesmo modo, o recolhimento dos encargos sociais se apresentou formalmente em ordem.

Quanto aos precatórios, relembro que, segundo quadro apresentado pela Auditoria, a Origem possuía um estoque dessa dívida superior a R$ 160 mi (cento e sessenta milhões), somados ao recebimento no período, de mapa orçamentário/ofícios requisitórios no montante de R$ 53,8 milhões (cinquenta e três milhões e oitocentos mil reais).

Até então, a jurisprudência desta E.Corte apontava que a Administração deveria quitar, no mínimo, a décima parte da dívida pré-existente, mais o que recebeu no exercício sob exame, esperando-se que fossem pagos em torno de R$ 69,9 milhões (sessenta e nove milhões e novecentos mil reais), quando, na verdade, foi quitada quantia inferior a R$ 10 mi (dez milhões).

É forçoso entender que, mesmo diante do mencionado cancelamento de precatório no valor de R$ 31 mi (trinta e um milhões), não houve grande esforço para diminuição do saldo da dívida judicial, em descompasso com o Texto até então vigente e da própria Lei Fiscal.

No mesmo sentido, também é imperioso relembrar que essa dívida decorre de decisões judiciais transitadas em julgado, passíveis de cumprimento.

E, desse modo, a jurisprudência então vigente nesta E.Corte estabelecia um equilíbrio adequado aos princípios constitucionais envolvidos, porque não exigia a liquidação imediata dessa dívida, mas antes, que houvesse compromisso com a sua diminuição gradativa.

Ocorre que, a despeito da decisão adotada por esta E.Corte nas mencionadas contas da Municipalidade de Guaratinguetá (TC-1974/026/08 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – E. Tribunal Pleno de 23.03.11), houve reconhecimento de que a EC nº 62/09 possibilitou que toda a dívida então existente, excetuados os créditos de pequena monta e os de natureza alimentícia de titulares sexagenários[19], poderiam ser pagos pelo regime especial, vigente a partir de então.

Nessa situação, tenho defendido que, se a Constituição Federal agora oferece a oportunidade ao Município para quitar essa dívida em condições mais vantajosas, não há insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado.

II) Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre alguns dos principais pontos analisados por esta E.Corte, há ainda outros aspectos da Gestão, em parte dos apontamentos da Auditoria, que merece mais atenção pelo Executivo, comportando recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Aqui se situam os recursos advindos da CIDE e dos *royalties,* devendo a Administração proceder a sua aplicação na sua finalidade específica.

Quanto aos registros gerais e, especialmente no setor da saúde, se não foram suficientes para contaminar os demonstrativos apresentados, revelam a necessidade de que a Administração proceda a sua ampla verificação, a fim de eliminar possíveis inconsistências contábeis.

A Origem deverá atender com rigor ao regramento geral (Lei 4320/64) e específico (Lei Municipal nº 12803/06) das despesas pelo regime de

---

[19] ***CF/88***
Art. 100. (...)
§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.
§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

adiantamento, de modo que fiquem bem justificadas em razão do interesse público.

O contexto das contas e dos Expedientes que as acompanham revelam a necessidade de cumprimento das formalidades impostas pela Lei 8666/93, legislação correlata e Instruções desta Corte, especialmente no que diz respeito à obediência à ordem sequencial de pagamentos e ao envio dos termos contratuais a tempo para análise desta E.Corte.

Aliás, sobre o envio de informações a este Tribunal, lembro que tramitou Expediente que tratou da deficiência na remessa de dados ao Sistema Audesp, culminando com multa, ainda não recolhida, à Autoridade Municipal, revelando a necessidade de maior empenho no cumprimento das Instruções TCESP.

Sobre os cargos em comissão, considero que a regra geral para admissão no serviço público é o concurso, sendo a investidura direta sua exceção.

Nesse sentido, a Administração deverá rever a situação e fixar as atribuições dos cargos censurados, a fim de que não pairem dúvidas de que não se tratam de atividades permanentes e próprias de servidores efetivos, mas incluídas na ideia de comando e assessoria.

Por fim, ainda nesse grupo, destacam-se os precários controles sobre o cadastro imobiliário e sobre bens patrimoniais, questão assumida pela defesa, no sentido de que não modernizou os setores envolvidos, o que pode dar margem ao desvio e à perda de bens e haveres públicos.

Evidentemente que esse grupo de falhas deve, *por hora*, ser relevado ao campo das recomendações para correção, o que deverá ser observado em próxima inspeção.

III) As contas apresentam situações que merecem atenção mais detalhada.

Refiro-me aos contratos, pois chama a atenção o apontamento da Auditoria de que o custo dos serviços de saúde no Município (terceirizado) seja 874,98% superior a media da Região, mesmo diante do argumento da defesa de que os índices sociais do setor sejam positivos.

Desse modo, a Auditoria deverá certificar-se de que os termos vigentes já estejam sob análise em **autos próprios** e, caso contrário, deverá proceder a sua abertura, inclusive, para avaliação da execução contratual.

IV) Do exame das contas, restou ainda, mácula suficiente para sua rejeição.

Refiro-me ao descontrole fiscal, tendo em vista que a execução orçamentária apresentou déficit de 9,98%, bastante elevado, com o consequente aumento do déficit financeiro, ocasionado pela superestimação do ingresso de receitas e da falta de seu efetivo acompanhamento, com ausência da adoção de medidas de contingenciamento de empenhos e limitação financeira dos gastos.

Conforme tenho defendido, que o novo Direito Financeiro impõe a ação planejada da Administração Pública[20], buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da sociedade – pela participação popular[21], além da aprovação e fiscalização por parte do Poder Legislativo, a quem compete o controle externo local.

Não é sem propósito que a execução do orçamento é uma gestão complexa, na medida em que se entrelaça ao cumprimento da LDO e do PPA, com amparo nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, dos quais se destaca a *eficiência* (art. 37, caput, da CF/88), de modo que os recursos públicos sejam aplicados dentro das necessidades e expectativas criadas pela comunidade local.

Pois bem, no caso houve superestimação da receita – antes fixada em R$ 2,557 bi (dois bilhões quinhentos e cinquenta e sete milhões), enquanto a receita arrecadada chegou a tão somente R$ 1,946 (um bilhão novecentos e quarenta e seis milhões), com déficit de arrecadação de R$ 610 mi (seiscentos e dez milhões), equivalente a 23,88% daquela previsão.

É evidente que a previsão orçamentária foi muito otimista, uma vez que a Receita Corrente Líquida dos exercícios anteriores se mostrava bem mais modesta (2008 – R$ 1,921 bi / 2007 - R$ 1,742 bi / 2006 – R$ 1,417 bi / 2005 – R$ 1,250 bi).

A própria Origem reconheceu que esperava um crescimento de 14%, quando o aumento da receita foi de apenas 2,25% - índice que, razoavelmente foi muito mais realista ante ao cenário da economia que se apresentava no período.

---

[20] **LC 101/00**
"*Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*
§ 1º ***A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente****, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas,* ***mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas*** *e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar".*

[21] **LC 101/00**
"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; *(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)".*

Aliás, o histórico da inflação medida pelo IPCA[22] foi a seguinte:

- 2006 - 3,14%
- 2007 – 4,46%
- 2008 – 5,90%
- 2009 - 4,31%

Lembro também, que a meta governamental para a inflação para cada exercício desse quadriênio era de 4,50%.

Igualmente, o crescimento do PIB[23] verificado nesse período foi o seguinte:

- 2006 - 4,0%
- 2007 – 6,1%
- 2008 – 5,1%
- 2009 – (0,2%)

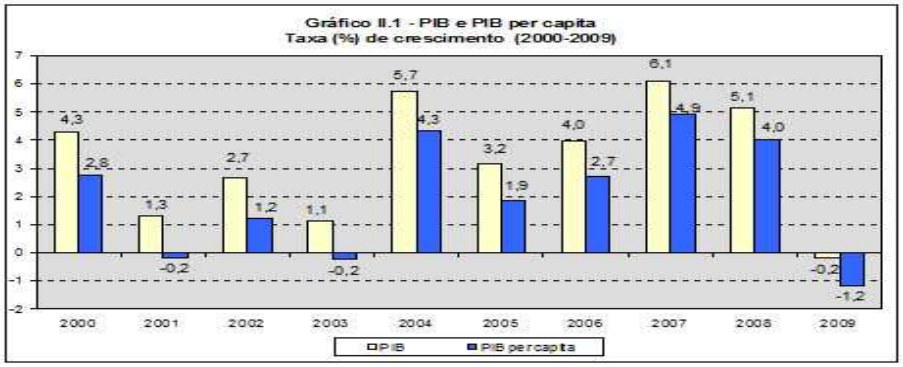
Portanto, é evidente que a Origem, a despeito da formulação da peça ter sido feita pela própria Administração que se sucedeu à frente do Executivo, não se balizou pela melhor técnica para a elaboração da LOA[24].

Aliás, pude observar dos arquivos desta E.Corte que, já no exercício de 2008, a Municipalidade também havia elaborado um orçamento muito acima da sua capacidade arrecadatória, apresentando déficit de arrecadação na ordem de 13,76%[25].

---

[22] http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf - Fonte: Banco Central do Brasil – consulta em 01.06.11

[23] http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1571&id_pagina=1 – Fonte: IBGE – consulta em 01.06.11



[24] **LC 101/00**
"Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas".

[25] **Relatório de inspeção do exercício de 2008 – TC-1572/026/08**

Assim, aqui se confirmou a tese de que a receita superestimada dá folga à fixação superestimada da despesa, gerando o empenhamento de despesas sem a suficiente cobertura de caixa, transformando-os em restos a pagar sem suficiência financeira.

Por consequência, o resultado colhido foi o forte déficit da execução orçamentária, na ordem de **R$ 194 milhões**, querendo com isso dizer que o ingresso de receitas foi 9,98% inferior às despesas contraídas.

É evidente que esse saldo poderia ter sido revertido ou amenizado pelo agudo acompanhamento do ingresso das receitas, mediante contingenciamento de empenhos e limitação financeira, através dos critérios antes já definidos na LDO, na conformidade do que determina a Lei Fiscal[26].

Agrava o fato de que o Município reverteu a situação de superávits orçamentários de exercícios anteriores; e, pior ainda, estabeleceu admirável dívida de curto prazo, eis que o saldo financeiro passou de positivos R$ 10,618 mi (dez milhões seiscentos e dezoito mil reais) a um déficit de R$ 299 mi (duzentos e noventa e nove milhões), sem disponibilidade financeira.

Ademais, em que pese o déficit estabelecido, as despesas de capital representaram apenas 11,89% (R$ 254.635.308,65) do total de despesas do período ou 12,95% da RCL[27].

Receitas	**Previsão**	**Realização**	**AH %**	**AV %**
Receitas Correntes	2.140.555.468,87	1.874.319.322,85	-12,44%	98,31%
Receitas de Capital	70.237.932,00	32.309.223,56	-54,00%	1,69%
Contas Retificadoras				
Ajustes				
Total	**2.210.793.400,87**	**1.906.628.546,41**		**100,00%**
Déficit de arrecadação		**304.164.854,46**	-13,76%	15,95%
Despesas Empenhadas	**Fixação Final**	**Execução**	**AH %**	**AV %**
Despesas Correntes	1.830.245.203,80	1.641.183.026,20	-10,33%	92,13%
Despesas de Capital	289.388.762,70	140.176.213,55	-51,56%	7,87%
Res. de contingência	550.000,00			
Ajustes				
Total	**2.120.183.966,50**	**1.781.359.239,75**		**100,00%**
Economia Orçamentária		**338.824.726,75**	-15,98%	19,02%
Resultado Ex. Orçamentária:	**Superávit**	**125.269.306,66**		**6,57%**

[26] **LC 101/00**

Art. 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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

[27]

Investimentos	150.757.731,51	
Inversões Financeiras	64.021.231,08	
Amortização da Dívida	39.856.346,06	
Total Despesa de Capital	**254.635.308,65**	**12,95%**

Assim, se a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza o controle da despesa e a diminuição gradativa da dívida existente, aqui a Municipalidade fez andar na contramão desses ideais.

Ademais, conforme anotado pela inspeção, o Município foi alertado diversas vezes sobre a situação desfavorável de sua execução orçamentária.

Reforça minha convicção os precedentes de nossa jurisprudência, onde esta E.Corte não tolerou a falta de controle sobre a execução orçamentária deficitária e o desrespeito à Lei Fiscal.

Seguem os exemplos:

TC-002220/026/07 – Municipalidade de Buri – Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho – E. Primeira Câmara em Sessão de 06.10.09 – Déficit da execução orçamentária 8,74% - trânsito em julgado em 25.11.09

"A existência, hodiernamente, de déficit orçamentário de 8,74%, sem justificativa, é impropriedade grave, sobretudo, porque alertada foi a autoridade, por (3) três vezes, pela Corte acerca da situação desfavorável, reclamando, pois, exame da questão em autos próprios, já que não se adotou políticas de contenção de despesa, estando, em tese, o Sr. Prefeito incurso na infração contra as leis de finanças públicas, por deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, conforme previsto no artigo 5º, III, da Lei n.10.028/2000.

É, portanto, condenável a inexistência de planejamento de política de recursos humanos por parte da Administração Pública, ainda mais, havendo excesso de despesas frente ao orçamento.

Cumpre sempre lembrar que, consoante o §1°, do artigo 1°, da Lei Complementar n° 101/2000, "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar".

É evidente, logo, a nítida inobservância do preceito da responsabilidade fiscal por parte do Executivo Municipal, acarretando profundas perdas ao Erário".

TC-2100/026/08 – Municipalidade de Tremembé – Relator Substituto de Conselheiro Pedro Arnaldo Fornacialli – E. Tribunal Pleno em Sessão de 01.12.10 – Déficit da execução orçamentária – 7,75% - Pedido de Reexame – Não Provido

"Em relação aos resultados orçamentário e financeiro obtidos no período, conquanto tais aspectos não tenham grandes impactos nos futuros orçamentos, é fato inequívoco que o administrador deixou de realizar a gestão planejada e transparente dos recursos públicos, mediante cumprimento de metas de resultados entre receita e despesa, como consagra o contido no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registro quanto a isso que esta Casa teve a preocupação, durante todo o exercício, de alertar o gestor sobre o descompasso na execução do orçamento. Relevar, portanto, tal impropriedade seria, no mínimo, prestigiar o gestor pelo não atendimento de determinações deste e.Tribunal".

Receita Corrente Líquida 1.964.918.607,21 100,00%

TC-2152/026/08 – Municipalidade de Ilha Comprida – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – E. Primeira Câmara em Sessão de 14.09.10 – Déficit da execução orçamentária – 10,15%

"O déficit da execução orçamentária de 10,15% e o elevado déficit financeiro refletem a situação insatisfatória das finanças do Município".

TC-2319/026/07 – Municipalidade de Pariquera-Açu – Relator Substituto de Conselheiro Marcelo Pereira – E. Tribunal Pleno em Sessão de 01.09.10 – Déficit da execução orçamentária – 5,03% - Negado provimento ao Pedido de Reexame

"NO MÉRITO, permaneceram as causas determinantes do parecer recorrido. Dos recursos do FUNDEB foram efetivamente aplicados 89,98% no exercício, desatendendo o artigo 21 da Lei Federal nº 11494/07. O déficit orçamentário de 5,03% comprometeu os exercícios futuros porque elevou a dívida de curto prazo para 11,43% da receita corrente líquida, desatendendo o princípio da LRF. O descumprimento da sistemática constitucional para pagamento de precatórios restou comprovada, pois, o Executivo quitou, apenas, 33,01% do total do mapa orçamentário do exercício anterior".

TC-2063/026/08 – Municipalidade de Santa Lúcia – Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga – E. Tribunal Pleno em Sessão de 01.12.10 – Negado provimento ao Pedido de Reexame

"3.5 Registro, ainda, que, apesar do excesso de arrecadação apontado no balanço orçamentário, de (24,15% da receita prevista, de R$ 9.700.000,00), o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R$284.609,02 (2,36% da receita realizada, de R$ 12.042.362,30). Esse déficit não foi coberto por superávit financeiro anterior, pois em 2007 houve déficit de R$ 538.641,28 (fls. 40 e 147). No exercício em exame o resultado financeiro (fls. 40 e 147), apesar do superávit de arrecadação, aumentou para R$ 823.250,30, sofrendo acréscimo de 52,84%. Para tanto concorreu, sobretudo, o crescimento de 45,22% do estoque de restos a pagar em relação a 2007, passando de R$ 610.252,03 para R$ 886.222,10. Como a disponibilidade financeira ao final do exercício era de R$ 131.862,40, a situação apresentada correspondia a insuficiência financeira de R$ 754.359,70. A dívida flutuante, no exercício, de R$ 686.944,98 para R$ 958.733,54 (39,56%).

Os resultados orçamentário e financeiro deficitários, o aumento do endividamento de curto prazo e a insuficiência financeira frente aos restos a pagar da Municipalidade demonstram a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e levam a concluir que a Prefeitura não deu exato cumprimento ao artigo 1º, § 1º da LRF. Isso apesar deste Tribunal ter emitido alertas ao Poder Executivo [mês abril (fls. 04/08) e agosto/08 (fls. 11/15)] do Acessório 1 - TC-2063/126/08 – Acompanhamento da Gestão Fiscal), à vista dos maus resultados econômico-financeiros e nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF".

TC-3387/026/06 – Municipalidade de Rio Grande da Serra – Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi – E. Tribunal Pleno em Sessão de 01.02.09 – Déficit de 13,99% - Negado provimento ao Pedido de Reexame

"E, no que diz respeito ao déficit da execução orçamentária, ou melhor, ao desequilíbrio entre o que foi arrecadado e o total empenhado, no montante de R$ 3.199.222,00, equivalente a 13,99%, também não pode ser tolerado.

É evidente que a Municipalidade rumou na contramão dos preceitos da gestão fiscal responsável – quais sejam o equilíbrio das contas e a eliminação de dívidas, uma vez que contraiu obrigações para o Município (art. 58 da Lei 4320/64 c/c art. 15 da LRF) sem a contrapartida de recursos suficientes para ampará-la".

TC-2099/026/08 – Municipalidade de Terra Roxa – Relator Conselheiro Renato Martins Costa – E. Segunda Câmara em Sessão de 18.05.10 – Déficit de 5,08% -

"De fato, conforme ponderou ATJ, sob o prisma econômico-financeiro, apesar do acréscimo de 24% da receita corrente líquida no ano, os índices de solidez da economia e das finanças revelaram-se insatisfatórios, em razão dos registros negativos na execução orçamentária e econômica, déficit de caixa, aumento do endividamento e desatendimento ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (disponibilidade financeira de R$ 933.432,54 em 30/04/08 e indisponibilidade financeira de R$ 139.851,21 em 31/12/08)".

TC–2405/026/07 – Municipalidade de Barrinha – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – E.Segunda Câmara em Sessão de 02.10.09 – Déficit 7,45 % - confirmado pelo E.Tribunal Pleno em 22.09.10

"Melhor sorte também não tiveram as questões relacionadas à execução financeira e orçamentária, que, após uma detalhada análise do setor competente desta Casa, concluiu que estas questões ficaram ao largo das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, o déficit orçamentário e
financeiro atingiu, respectivamente, 7,45% das receitas arrecadadas e 18,85% da receita corrente líquida do Município".

Diga-se de passagem, a jurisprudência invocada pela Origem, em nenhum dos casos, indicou que o déficit da execução orçamentária tenha, sequer, superado a 5,3% do orçamento.

O mesmo se diga das mencionadas contas da Municipalidade de São João das Duas Pontes (TC-170/026/09), onde se verificou déficit de apenas 4,03%, ainda que tenha sido elevado o saldo financeiro negativo existente.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **CAMPINAS, exercício de 2009**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que aplique os recursos arrecadados por *royalties* nas suas finalidades; elimine eventuais inconsistências nos registros; atenda a formalização necessária às despesas pelo regime de adiantamento; cumpra a Lei 8666/93 e legislação correlata, em especial quanto ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos; cumpra as Instruções TCESP quanto ao envio de termos contratuais e informações ao Sistema Audesp; reveja o seu quadro de servidores em comissão; proceda a modernização dos controles sobre o cadastro imobiliário e bens.

Determino à Auditoria que se certifique de que os termos assinados visando a execução de serviços de saúde – terceirizados – estão sob análise em autos próprios; e, caso contrário, deverá proceder a sua abertura, inclusive, para avaliação da execução contratual.

Determino o arquivamento dos Expedientes TC-231/003/09, TC-441/003/09, TC-2656/003/09, TC-23318/026/10, TC-37037/026/09, TC-44519/026/09 e TC-27793/026/10.